

Az európai adatvédelmi biztos perbeszéde a *Bizottság kontra Magyarország* (C-288/12) ügyben

Az Európai Unió Bírósága – 2013. október 15.

Tisztelt Elnök úr, tisztelt Bíróság, tisztelt Főtanácsnok úr!

Bevezetés

A Bíróságtól a jelen ügyben a felek arra nézve kérnek további iránymutatást, milyen követelményeknek kell teljesülniük ahhoz, hogy az adatvédelmi felügyeleti hatóságok **teljes függetlenségben járhassanak el**. Az Önök ítélete a **magyarországi helyzeten túlmutató következményekkel** fog járni. Jelentősen hozzájárulhat ahhoz, hogy hatékony és megbízható adatvédelmi felügyelet működhessen az Európai Unióban.

A *Bizottság kontra Németország* (C-518/07 sz. ügy, 30) ügyben a Bíróság már kimondta, hogy a felügyeleti hatóságoknak olyan függetlenséggel kell rendelkezniük, amelynek alapján feladatkörüket **minden – közvetlen vagy közvetett – külső befolyástól mentesen** láthatják el.

A ma a Bíróság elé terjesztett ügyben a legfontosabb kérdést az jelenti, hogy a magyar adatvédelmi biztos megbízatásának megszüntetése tekinthető-e a magyar felügyeleti hatóságra gyakorolt **„külső befolyásnak”**.

Amellett fogok érvelni, hogy a magyar felügyeleti hatóságra, a *Bizottság kontra Németország* ügyben hozott ítélet értelmében, **„közvetlen” és „közvetett” külső befolyást is gyakoroltak.**

Először is, mi számíthat felügyeleti hatóságra gyakorolt **közvetlen külső befolyásnak**, ha az nem, hogy önkényesen elmozdítják a pozíciójából e hatóság vezetőjét, közel három évvel azt megelőzően, hogy megbízatása egyébként megszűnne?

Álláspontunk az, hogy a megbízatást **meg kell védeni a megfelelő indok és eljárási garanciák nélküli, idő előtti megszüntetéstől.** Ahogyan azt a későbbiekben kifejtem, **jogszabálmódosítás** önmagában nem indokolhatja a hatóságot vezető személy megbízatásának idő előtti megszüntetését.

Másodszor, egyértelműen fennáll a veszélye annak is, hogy a történetek **közvetett külső befolyást** gyakorolhatnak az új felügyeleti hatóság jövőbeni vezetőire. Az a tény, hogy egy megbízatás ilyen önkényes, idő előtti megszüntetése egyszer már előfordulhatott, **bizonytalan légkört eredményezhet, ennél fogva bénítólag hathat a felügyeleti hatóság bármely következő vezetőjének tevékenységére.** Végül is, mi garantálja, hogy a felügyeleti hatóság egy másik vezetőjét – aki talán majd erős kritikát fogalmaz meg a kormány ellen – nem mozdítják el szintén önkényesen a hivatalából, egy újabb átszervezést használva ürügyként?

Mindezen okokból az **európai adatvédelmi biztos támogatja a Bizottság kérelmét,** amelynek értelmében **Magyarország elmulasztott eleget tenni a 95/46/EK irányelv 28. cikke szerinti kötelezettségének,** miszerint biztosítani kell, hogy a nemzeti felügyeleti hatóság teljes függetlenségben járjon el.

A függetlenség szervezeti garanciáinak fontossága

Érvelésemben a magyarországi helyzetre fogok összpontosítani. Mielőtt azonban rátérnék erre, szeretnék két általános megjegyzést tenni:

1. Először is, **a teljes függetlenség követelménye túlmutat a „funkcionális függetlenségen”**. A Bíróság *Bizottság kontra Ausztria* (C-614/10 sz. ügy, 42 bekezdés) ügyben hozott ítéletét követően ez már kialakult ítélkezési gyakorlat.
2. Másodszor, a „teljes függetlenség” biztosítása érdekében **rendkívül fontos bizonyos kulcsfontosságú szervezeti garanciákat elfogadni és betartani.**

Beavatkozási beadványunk 27. pontjában **felsoroltunk néhány olyan kulcsfontosságú szervezeti garanciát, amely lehetővé teszi, hogy egy felügyeleti hatóság teljes függetlenségben járjon el.**

Véleményünk szerint a felügyeleti hatóság függetlenségének biztosításához mind a hat, itt felsorolt garancia elengedhetetlen. A hat említett követelmény közül az egyik különös jelentőséggel bír ebben az ügyben: ez pedig nem más, mint hogy milyen körülmények között szüntethető meg a felügyeleti hatóság vezetését ellátó személy megbízatása.

A megbízatást meg kell védeni a megfelelő indok és eljárási garanciák nélküli, idő előtti megszüntetéstől.

A megbízatást csak kivételes körülmények között, tényekkel alátámasztható, komoly indokkal lehet idő előtt megszüntetni.

Magyarország nem indokolta megfelelőképpen, miért volt szükséges a felügyeleti hatóságot vezető személy megbízásának idő előtti megszüntetése

Most pedig rátérek a magyarországi helyzet elemzésére. Az ügyben kulcsfontosságú pontokra fogok összpontosítani.

Amint azt beadványunk V. részében kifejtettük, **az alperes elmulasztotta meggyőző érvekkel indokolni a megbízás idő előtti megszüntetését. Ebből elkerülhetetlenül következik a megállapítás: a megbízást megfelelő indok és eljárási garanciák nélkül, idő előtt szüntették meg, az Európai Unió adatvédelmi jogával ellentétesen.**

Hadd térjek most rá a **négy legfontosabb érvre**, amellyel az alperes a megbízás megszüntetését indokolta, és **hadd mutassam be Önöknek, hogy érdemben ezek egyike sem állja meg a helyét.**

Jogszabáymódosítás önmagában nem indokolhatja a felügyeleti hatóságot vezető személy megbízásának idő előtti megszüntetését

Először is, az alperes azzal igyekszik indokolni a megbízatás idő előtti megszüntetését, hogy azt Magyarország Alkotmányának módosítása tette szükségessé.

Az európai adatvédelmi biztos álláspontja szerint azonban **törvénymódosítás önmagában nem indokolhatja a megbízatás idő előtti megszüntetését.** Ha ez így lenne, akkor **bármely kormány megtehetné, hogy külső befolyást gyakorol** a felügyeleti hatóságra azáltal, hogy új törvényre tesz javaslatot. Ehhez semmi másra nem lenne szükség, mint az új törvény megszavazását lehetővé tévő parlamenti többségre.

Ebből az okból kifolyólag még alkotmánymódosítás esetén is biztosítani kell, hogy a felügyeleti hatóság vezetését ellátó személyt ne lehessen indokolatlanul, eljárási biztosítékok vagy átmeneti megoldás nélkül félreállítani.

Magyarországnak átmeneti rendelkezéseket kellett volna hoznia jogszabályi keretei megváltoztatásakor

Másodsor, az alperes azt állítja, hogy minden tagállam mérlegelési jogkörrel rendelkezik saját, adatvédelemhez kapcsolódó jogi kereteinek megszervezése tekintetében, és hogy változtathat a jogszabályain.

Az európai adatvédelmi biztos nem vitatja, hogy a tagállamok jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkeznek.

A tagállamoknak azonban tartózkodniuk kell az olyan jogszabály-változtatásoktól, amelyek sértenék az *effet utile*-elvet. Magyarországnak a 95/46/EK irányelv értelmében kötelessége biztosítani a felügyeleti hatóság teljes függetlenségét. Ez az uniós jog alapelveiből következik.

Annak, hogy a változtatásra az alkotmány szintjén került sor nem kellene az uniós jog elsőbbségének útjában állnia. Annál is inkább igaz ez, mivel olyan ügrről van szó, ahol egy – az Európai Unió Alapjogi Chartájában szereplő – alapvető jog tiszteletben tartása forog kockán.

Nincs meggyőző indok arra, hogy Magyarország miért nem tudta oly módon átszervezni jogszabályi kereteit, hogy közben tiszteletben tartja a felügyeleti hatóság függetlenségét és ezáltal az EU adatvédelmi jogát.

Az európai adatvédelmi biztos ezért kijelenti, hogy Magyarország Alkotmányának módosításakor az lett volna a megfelelő eljárás, ha **átmeneti intézkedéseket vezetnek be, amelyek tiszteletben tartják a meglévő hatóság vezetőjének megbízatását.**

Alternatív megoldásként rendelkezni lehetett volna például arról, hogy a megbízatásából hátralévő időre a meglévő hatóság vezetője lesz az új hatóság első elnöke. Ez a megoldás tiszteletben tartotta volna a felügyeleti hatóság korábbi vezetőjének függetlenségét. Mindamellett lehetővé tette volna Magyarország számára, hogy véghezvigye azokat a jogalkotási és szervezeti változtatásokat, amelyeket szándékában állt bevezetni.

Sajtónyilatkozat nem tekinthető hivatalos lemondásnak

Harmadik érvként az alperes azt említi, hogy a felügyeleti hatóság korábbi vezetője olyan sajtónyilatkozatokat tett, amelyek azt sugallták, hogy nem fogja vállalni az újonnan létrehozott felügyeleti hatóság vezetését. Az alperes ezzel arra utal, hogy ezeknek a nyilatkozatoknak a megtételével a **felügyeleti hatóság korábbi vezetője gyakorlatilag lemondott a tisztségéről.**

Az európai adatvédelmi biztos azt állítja, hogy Magyarország nem hivatkozhat érdemben a sajtóban tett nyilvános kijelentésekre annak érdekében, hogy ezzel indokolja a megbízatás idő előtti megszüntetését.

Először is, e kijelentéseket a felügyeleti hatóság korábbi vezetője olyan időszakban és olyan körülmények között tette, amikor kritizálta a magyar adatvédelmi jogszabályi keretek tervezett átalakítását. E jogi kereteket az Európai Bizottság is behatóan vizsgálta.

Másodszor, e nyilatkozatok általános, nem kötelező erejű és informális kijelentések voltak, amelyek helyessége és pontos tárgyköre nehezen ellenőrizhető.

Röviden tehát: semmi esetre sem tekinthetők a **lemondás hivatalos bejelentésének**. Éppen ellenkezőleg, a korábbi felügyeleti hatóság vezetője soha nem tett semmiféle hivatalos lépést annak érdekében, hogy hivatalosan kérje megbízatásának megszüntetését.

Az európai adatvédelmi biztos egyébiránt felhívja a figyelmet arra, hogy e sajtónyilatkozatok idején a felügyeleti hatóság korábbi vezetője azon intézményi feladatait látta el, hogy tanácsokkal lássa el a kormányt a jogalkotói munka során. Az, hogy e feladatát ellátta, nem róható fel neki. Az európai adatvédelmi biztos rendkívül problematikusnak találná, ha bármely felügyeleti hatóság **vezetőjét azért mozdítanák el hivatalából, mert hangot ad a kormány jogalkotási javaslataival kapcsolatos kritikai észrevételeinek.**

A függetlenség biztosítása szempontjából nem elegendő, hogy maga a jogi keret a megbízatás megszüntetése előtt és után megfelel az uniós jognak

Végezetül negyedszer, az alperes lényegében azzal érvel, hogy a megbízatás megszüntetése előtti és utáni **jogi keretek önmagukban megfeleltek az uniós jognak**, ezért nem történt jogsértés.

Ez **alapjaiban hibás** érvelés. Ebben az ügyben nem az a fő kérdés, hogy megfelelt-e a magyar jog az uniós jognak a megbízatás megszüntetése előtt vagy után. A **kérdés magának a megbízatásnak a megszüntetése**. Pontosan az számít közvetlen külső befolyásnak, hogy a megbízatást idő előtt, alapos indok és eljárási biztosítékok nélkül szüntették meg.

A függetlenség biztosítása érdekében nem elegendő, hogy maga a jogi keret a megbízás megszűntetése előtt és után megfeleljen az uniós jognak.

Ennek ellenkezője elfogadhatatlan következményekhez vezetne: **bármely kormány bármikor véget vethetne a felügyeleti hatóságot vezető személyek megbízásának**, amennyiben ezt jogszabály változtatásával tenné, és amennyiben az új jogszabály szövege önmagában megfelelne az uniós jognak. Ez minden kormány számára utat nyitna ahhoz, hogy politikai preferenciái alapján bármikor új személlyel váltsa fel felügyeleti hatósága vezetőjét.

Következtetés

Ezzel rátérnék érvelésem összegzésére.

Álláspontunk az, hogy a magyar felügyeleti hatóságra – a *Bizottság kontra Németország* (30) ügyben hozott ítélet értelmében – **mind „közvetlen”, mind „közvetett” külső befolyás** nehezedett.

1. Először is, a megbízatás idő előtti megszüntetése **a lehető legközvetlenebb és legsúlyosabb külső befolyásnak** tekinthető. Az, hogy megbízatása idő előtt megszűnt, egészében véve megakadályozta, hogy a felügyeleti hatóság korábbi vezetője ellássa a feladatait.

Jogszabálmódosítás önmagában nem indokolhatja a megbízatás idő előtti megszüntetését.

2. Másodszor, a megbízatás idő előtti megszüntetése **hosszabb távú és közvetettebb hatásokkal is jár.**

Ha egyszer előfordulhatott, hogy a felügyeleti hatóság átszervezése és jogszabálmódosítás révén meg lehetett szüntetni a hatóság vezetőjének megbízatását, akkor minden, az ehhez szükséges parlamenti többséggel rendelkező kormány számára lehetővé válik, hogy a jövőben bármilyen megbízatást megfelelő indok és eljárási biztosítékok nélkül megszüntessen.

Ez bénítólag hathat minden felügyeleti hatóság tevékenységére úgy Magyarországon, mint bárhol máshol az Európai Unióban.

Ezért az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogából szükségszerűen az következne, és a *Bizottság kontra Németország, valamint a Bizottság kontra Ausztria* ügyekben hozott ítéleteknek is az felelne meg, ha a Bíróság kimondaná, hogy **Magyarország nem tett eleget a 95/46/EK irányelv 28. cikke szerinti kötelezettségének.**

Köszönöm a figyelmet!