

**JOSÉ MANUEL BARROSO**  
**AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ELNÖKE RÉSZÉRE**

Tisztelt Elnök Úr!

Levelünkben a magyar Országgyűlés által elfogadott egyik törvényből fakadó súlyos problémára kívánunk rávilágítani. Aggályunk az adatvédelmi biztos függetlenségét érinti. Nézetünk szerint az információs önrendelkezéssről és információs szabadságról hozott 2011. évi CXII. törvény nem teljesíti a személyes adatok kezelését ellenőrző országos hatóság függetlenségéről szóló 95/46/EC irányelvben foglalt alapvető követelményeket. Az elfogadott törvény értelmében a jelenleg hivatalban lévő, hat évre megválasztott adatvédelmi biztos 2012. január 1-jén, több évvel ciklusának lejártá előtt, hivatalát veszíti. Meggyőződésünk, hogy ezzel a döntéssel a Magyar Köztársaság megsérti az uniós jogban foglalt kötelezettségeit, ezért azt javasoljuk, a Bizottság kezdeményezzen eljárást Magyarországgal szemben.

E meggyőződésünk indoklását az alábbiakban fejtjük ki.

**I. Az országos ellenőrző szervek függetlensége az Európai Unió jogában**

1. A 95/46-os irányelv a magánélethez való jogot védi a személyes adatok kezelésének vonatkozásában. Az Európai Unió tagállamait az irányelv 28. §-a arra kötelezi, hogy hozzanak létre egy vagy több állami hatóságot, amelynek feladata az irányelv alapján elfogadott jogszabályok alkalmazásának ellenőrzése. A direktíva 28. § (1) bekezdése szerint ezek a hatóságok „feladatuk ellátása során teljes függetlenséggel járnak el.”

A 95/46-os direktíva értelmében a nemzeti adatvédelmi intézményeket nem kizárólag a nemzeti törvények szabályozzák, mivel azok olyan feladatokat látnak el, amelyeket az Európai Unió joga ruház rájuk, és státuszukat a nemzeti és az uniós jog együttesen határozza meg. Ezért a nemzeti törvényhozásnak nincsen teljesen szabad keze az adatvédelmi intézményekre vonatkozó szabályok kialakításában. A nemzeti jogrendszereknek meg kell felelniük a direktívában megállapított garanciáknak. Tekintettel az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára a közösségi jog elsőbbségét illetően,<sup>1</sup> ez a kötelezettség még a nemzeti alkotmányokkal szemben is fennáll. Mindazonáltal az uniós jog elsőbbsége a nemzeti alkotmányokkal szemben nem releváns ebben az esetben, mivel Magyarország Alaptörvényének van olyan értelmezése, amely összhangban van a vonatkozó uniós joganyaggal.

2. A nemzeti adatvédelmi intézményekre vonatkozó legfőbb, a 95/46-os direktívában foglalt garancia a teljes függetlenség. Amint az Európai Bíróság az Európai Bizottság v. Német Szövetségi Köztársaság ügyében<sup>2</sup> kimondta, a függetlenség „célja az egyének és szervezeteik

<sup>1</sup> C-11-70, International Handelsgesellschaft, 1970 ECR, 1125.

<sup>2</sup> C-518/07, Európai Bizottság v. Német Szövetségi Köztársaság, 2010. március 9. 25. paragrafus.

védelmének megerősítése az őket érintő döntésekkel szemben. A továbbiakban az ellenőrző szervezetek feladatuk ellátása során tárgyilagosan és pártatlanul kell eljárniuk. Ezen ok miatt mentesnek kell lenniük bármilyen külső befolyástól, beleértve a szövetségi állam vagy a tagállamok közvetlen vagy közvetett befolyását is.”

Következésképpen a nemzeti ellenőrző szervezetek függetlensége „nemcsak a felügyelt szervezetek bármilyen befolyását zárja ki, hanem bármilyen utasítást vagy *bármilyen egyéb közvetlen vagy közvetett külső hatást* is (kiemelés tőlünk), amely megkérdőjelezhetné ezeknek az intézményeknek a magánélet védelme és a személyes adatok szabad áramlása közötti méltányos egyensúly megteremtésére irányuló feladatteljesítését.”<sup>3</sup>

A nemzeti adatvédelmi intézmények függetlenségének ilyen széles értelmezése nemcsak a közvetlen állami beavatkozást zárja ki, ami a Bizottság v. Német Szövetségi Köztársaság ügyben a kérdés volt,<sup>4</sup> hanem bármilyen külső befolyásolást megtilt a tagállamoknak, legyen szó akár közvetlen, akár közvetett módról.

3. Az ebben az értelemben vett függetlenség feltételezi a hivatalból történő menesztéssel szembeni védelmet is: ha a hivatalviselő személy ki van téve a menesztés veszélyének, akkor fennállhat a kísértés, hogy kövesse annak a szervnek a kívánságait, amely fel van hatalmazva az eltávolítására. Továbbá, a menesztés lehetősége a hivatali működés befolyásolásának legerősebb eszköze. A függetlenség ilyen felfogását tükrözi valamennyi függetlennek tekintett intézmény alapító szerződése és a hozzá kapcsolódó protokollok.

A Bíróság tekintetében az Európai Unióról szóló szerződés (TEU) 19. cikkelye és az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (TFEU) 254. cikkelye leszögezi a bírák függetlenségét. Ezt kiegészíti az Európai Unió Bírósága Statútumának számos rendelkezése. Közülük az 5. cikkely (1) bekezdése kimondja, hogy „a menetrendszerű pótlástól vagy elhalálozástól eltekintve a bírák megbízatása csak akkor szűnik meg, amennyiben lemond.” A statútum 6. cikkelye a hivatalból történő elmozdítást csak abban az esetben teszi lehetővé, ha a bíró „már nem teljesíti az elvárt feltételeket, vagy nem teljesíti a hivatalból származó kötelezettségeket.” Eljárási garanciaként az elmozdításra vonatkozó döntést a Bíróságnak és a főtanácsnoknak egyhangúan kell meghoznia.

Hasonló szabályok vonatkoznak az Európai Bizottság tagjaira. A TEU 17. cikkely (3) bekezdése a 95/46-os direktíva 28. cikkely (1) bekezdésével csaknem azonos nyelvezettel deklarálja, hogy „feladatvégzése során a Bizottság teljes függetlenséggel jár el.” Tekintettel arra, hogy a Bizottság politikai felelősséget viselő politikai szerv, a TEU 18. cikkely (8) bekezdés értelmében az Európai Parlamentben lehetőség van bizalmatlanságot indítványozni a Bizottsággal szemben. Azonban a TFEU 247. cikkelye védi az egyes bizottsági tagok függetlenségét, amely csak abban az esetben teszi lehetővé a bizottsági tagok menesztését, ha „nem teljesítik a feladatuk ellátásához szükséges feltételeket, vagy súlyos vétségben bűnösnek találtattak.” Az ilyen ügyekben a döntés joga az Európai Bíróságé.

Az EU intézményein kívül nem kizárólag a nemzeti adatvédelmi intézmények függetlenségére van gondja az EU-s jognak: a nemzeti jegybankok, mint a Jegybankok Európai Rendszerének (ESCB) tagjai, hasonló státuszt élveznek. A TFEU 130. cikkelye világosan úgy rendelkezik, hogy „az KBER és az EKB alapszerződésai és statútuma által rájuk ruházott jogkörök és feladatok gyakorlása illetve ellátása során sem az Európai

---

<sup>3</sup> Uo., para 31 és seq.

<sup>4</sup> Uo.

Központi Bank, sem valamely nemzeti jegybank, sem ezek döntéshozó szerveinek bármely tagja nem kérhet vagy kaphat utasítást akár az unió intézményeitől, testületeitől, hivatalaitól vagy szerveitől, vagy bármely tagállam kormányától vagy bármely más szervétől. Az Unió intézményei, testületei, hivatalai és szervei, és a tagállamok kormányai kötelezettséget vállalnak arra, hogy tiszteletben tartják ezt az elvet, és nem tesznek kísérletet az Európai Központi Bank vagy a nemzeti jegybankok döntéshozó testületei tagjainak befolyásolására feladatuk ellátása során.”

Az ESCB statútumának jegyzőkönyve gyakorlatilag ugyanezt a nyelvezetet használja. Ezenfelül a statútum 14. cikkelye világossá teszi, hogy a függetlenség feltétele a hivatalból történő elmozdítással szembeni védelem. A statútum 14.2 cikkelye szerint bármely jegybank elnökét „csak akkor lehet elmozdítani hivatalából, ha már nem képes ellátni feladatát, vagy ha súlyos vétségben marasztalták el.” E védelemet tovább erősíti az a rendelkezés, amely lehetővé teszi, hogy az érintett jegybankelnök vagy a kormányzó tanács az elmozdító döntés ellen az EB-hez fellebbezhet azon az alapon, hogy e szerződéseket vagy bármely más, az alkalmazásukra vonatkozó jogszabályt megsértettek.

3. Az alapító szerződések által létrehozott intézmények körén kívül további jó példát szolgáltat az Európai Adatvédelmi Biztos pozíciója, ahogy azt a 45/2001-es szabályozás leírja. Az Európai Adatvédelmi Biztos funkciója és fontossága a magánélethez kapcsolódó alapjogok védelme terén összevethető a nemzeti adatvédelmi intézményekével annak ellenére is, hogy az európai intézménynek csak a közszféra ellenőrzésére van hatásköre. Ezért a 45/2001-es szabály 42. cikkelyének (4)-(5) bekezdésében található részletesebb rendelkezések jó támpontként szolgálhatnak a 95/46-os direktíva 28. cikkely (1) bekezdésében foglalt „teljes függetlenség” fogalmának értelmezéséhez. Továbbá, a szabályozás 42. paragrafusának (4) bekezdése kimondja, hogy „a menetrendszerinti pótlástól és elhalálozástól eltekintve, az Európai Adatvédelmi Biztos megbízatása csak lemondás vagy az 5. paragrafus szerinti kötelező nyugdíjba vonulás esetén szűnik meg.” Az 5. paragrafus az elsődleges jog fent idézett helyének nyelvezetére erősen emlékeztető módon világosan deklarálja, hogy „az Európai Adatvédelmi Biztos csak akkor meneszthető, illetve fosztható meg nyugdíjától vagy más juttatásaitól, ha az Európai Bíróság az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérésére megállapítja, hogy a biztos nem képes feladata ellátására, vagy súlyos vétségben marasztalták el.”

5. Ezek az EU-s jog elsődleges és másodlagos forrásaiból származó példák kellően demonstrálják azt, hogy egy független intézmény vagy független hivatal viselő személy védelme feltételezi az indokolatlan menesztéssel szembeni védelmet, és hogy kellő indokul csak a feladat ellátására való képtelenség vagy súlyos vétség szolgálhat. Ugyanez az értelmezés vonatkozik a nemzeti adatvédelmi intézményekre is, amelyek függetlenségét a 95/46-os direktíva 28. cikkelye (1) bekezdése mondja ki. Ennélfogva az irányelv nemzeti megvalósításakor kötelező gondoskodni arról, hogy az irányelv 28. paragrafus (1) bekezdésnek megfelelően az ellenőrző hivatal vezető személy nem mozdítható el hivatalából megbízatásának lejárta előtt, hacsak az elmozdítás független intézményeknél szokványos indokai fenn nem állnak.

Ez a követelmény attól függetlenül alkalmazandó, hogy a nemzeti jog melyik szintje vezetett a hivatalból történő elmozdításhoz. Ha másképp lenne, akkor az uniós jog egyik fontos garanciáját felülírhatnák a tagállamok, és ezáltal az uniós jog elsődlegessége megkérdőjeleződne.

6. A *stricto sensu* EU-jogon túlmenően az Európai Emberi Jogi Egyezménye szintén kínál támpontokat a 95/45-ös irányelv 28. cikkelye (1) bekezdésének értelmezéséhez. Az irányelv szerint az ellenőrző hatóságok léte nélkülözhetetlen az uniós polgárok alapvető jogainak védelmezéséhez. Ez nem jelenti szükségképpen azt, hogy az Egyezmény 6. Cikke értelmében vett bíróságoknak kelljen minősíteni őket, bár erős érvek hozhatók fel e nézet mellett.<sup>5</sup> Azonban van egy pont, ahol az ECHR 6. Cikke értelmében vett bíróságok és az ellenőrző intézmények helyzete azonos, ez pedig a teljes függetlenség kérdése. Az ellenőrző intézmények nem tehetők ki semmiféle közvetlen vagy közvetett külső hatásnak, és ugyanez vonatkozik a bírókra és a bíróságokra is. Másképp szólva, nem létezik két különböző típusú teljes függetlenség: vagy fennáll külső befolyás, vagy pedig nem áll fenn, nincs harmadik lehetőség.

Ezt szem előtt tartva az Európai Emberi Jogi Bíróság ítélkezési gyakorlata is segítségünkre lehet az ellenőrző intézmények teljes függetlenségéből fakadó követelmények értelmezésében, a hivatalvesztés kérdésére nézve. Nevezetesen, a Bíróság egyértelművé tette, hogy „a bírónak a végrehajtó hatalom általi elmozdíthatatlanságát általánosságban függetlenségük velejárójának kell tekinteni, és ezért a 6. Cikk 1. paragrafus (6.1. pont) szerinti garanciák közé kell foglalni.”<sup>6</sup> Ez nem jelenti azt, hogy az elmozdíthatatlanságot minden körülmények között formálisan törvénynek kell kimondania. Elegendő, ha az elmozdíthatatlanságot ténylegesen elismerik és a további garanciák érvényesülnek.<sup>7</sup> Mindebből egyértelműen következik, hogy a függetlenség feltétele a hivatalból történő elmozdítással szembeni általános védelem, leszámítva a hivatalviselő személy képességvesztésének vagy vétségének egyértelműen és szűken definiált kivételes eseteit.

## II. Az információs önrendelkezéssel és információszabadságról szóló törvény

A 2011. július 11-én elfogadott, az információs önrendelkezéssel és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény megsérti a magyar adatvédelmi biztos teljes függetlenségét, amennyiben megszünteti ezt az intézményt, és ezáltal elmozdítja hivatalából a jelenlegi adatvédelmi biztost.

Ez egyenesen következik a törvény 85. szakaszának (1) bekezdéséből, amely hatályon kívül helyezi az 1992. évi LXIII. törvényt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról. A 73. szakasz (2) bekezdés szerint a hatályon kívül helyezés 2012. január 1.-től hatályos. A törvény 75. szakasz (1) bekezdése kimondja, hogy az adatvédelmi biztoshoz 2012. január 1-je előtt benyújtott igények alapján függő ügyek esetében egy újonnan felállított hatóság fogja átvenni az eljárást. Hasonlóképpen, a törvény 75. szakasz (2) bekezdése kötelezi a személyes adatok átadását az adatvédelmi biztostól az új hatóságnak. Végül, a törvény 74. szakasza alapján a hatóság első elnökének személyére a miniszterelnök fog javaslatot tenni 2011. november 15-ig, és a köztársasági elnök fogja kinevezni 2012. január 1-jei hatállyal.

Ezek a rendelkezések egyértelmű ellentétesek az adatvédelmi biztos függetlenségével a fent kifejtett értelemben, hiszen a jelenlegi biztos megbízatása csak 2014-ben járna le.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Vö. azzal a beavatkozó állásfoglalással, a C-518/07-es ügyben az Európai Adatvédelmi Ellenőr tett 2008. november 25.-én, para. 29.

<sup>6</sup> Campbell and Fell v. United Kingdom, 1984. június 26.-i ítélet, A 80-as sorozat, para. 80.

<sup>7</sup> Uo., utalás Engel and Others v. ..., 1976. június 8.-i ítélet, A 28-as sorozat, para. 68.

<sup>8</sup> Peter Hustinx, az EU adatvédelmi ellenőre kifejezte aggodalmát ezen átmeneti rendelkezések ügyében. L. *Privacy Laws & Business. International Report* July 2011 (111. szám), 26. o.

Az új törvény ezen pontja különösen aggodalmat keltő annak fényében, hogy az elmúlt év során nyílt és állandó konfliktus állt fenn az adatvédelmi biztos Jóri András és a kormánypárt között.<sup>9</sup>

Amennyiben további információkra lenne szükség az adatvédelmi hatóság függetlenségével kapcsolatban a civil társadalom szemszögéből, örömmel nyújtunk további tájékoztatást.

Budapest, 2011. október 3.

Tisztelettel,

Dr. Majtényi László  
elnök, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Magyar Köztársaság első adatvédelmi biztosa  
(1995-2001)

A további aláírók nevében is:

Dr. Kádár András  
társelnök, Magyar Helsinki Bizottság

és

Dr. Dénes Balázs  
elnök, Társaság a Szabadságjogokért

---

<sup>9</sup> A konfliktus először a szociális segélyben részesülők nevének illegális nyilvánosságra hozatala körül alakult ki (ABI-3241-11/2010/K számú adatvédelmi biztosi határozat, amelyet megerősített a 22.K.35.696/2010/4. számú bírói ítélet is), amikor a kormánypárt frakcióvezetője, és annak a városnak a polgármestere, amely a vétséget elkövette, hírhedt módon kijelentette, hogy nem fogja betartani a törvényt, mert szerinte rossz törvényről van szó, amely ellentmond az emberek igazságérzetének (Magyar Országgyűlés, emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság, 2010. július 27). Újabb konfliktusok alakultak ki a kormányzat által végzett közvélemény-kutatások kapcsán is, amelyek lehetővé tették állami adatbázis létrehozását a válaszolók politikai szimpátiáiról. Ez utóbbi konfliktus máig függőben van.