



Határozatok Tára

MELCHIOR WATHELET
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2013. december 10.¹

C-288/12. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra**

Magyarország

„Tagállami kötelezettségszegés — 95/46/EK irányelv — A személyes adatok kezelése vonatkozásában a természetes személyeket megillető védelem és az ilyen adatok szabad áramlása — 28. cikk,
(1) bekezdés — Nemzeti felügyelő hatóságok — Az adatvédelmi biztos hatéves megbízását ezen időszak letelte előtt megszüntető nemzeti jogszabály — Nemzeti adatvédelmi és információszabadság hatóság létrehozása és az adatvédelmi biztostól különböző személynek kilenc évre e hatóság elnökévé történő kinevezése”

I – Bevezetés

1. 2012. május 24-én benyújtott keresetével az Európai Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy állapítsa meg, hogy Magyarország, mivel idő előtt megszüntette az adatvédelmi felügyelő hatóság megbízását, nem tett eleget a személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből² eredő kötelezettségeinek. E tekintetben a Bizottság azt kifogásolja, hogy Magyarország megsértette az adatvédelmi felügyelő hatóság függetlenségét, amelyet az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdése ír elő.

2. A jelen ügy a Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet³ és a Bizottság kontra Ausztria ügyben 2012. október 16-án hozott ítélet⁴ alapjául szolgáló ügyekhez hasonlóan az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében foglalt, tagállamokat terhelő kötelezettség tartalmára vonatkozik, amely alapján a tagállamoknak létre kell hozniuk egy vagy több, a személyes adatok védelmével foglalkozó felügyelő hatóságot, amely „a rá ruházott feladatok ellátása során teljes függetlenségben jár el”.

II – Az uniós jog

3. Az irányelvet az EK-Szerződés 100a. cikke (módosítást követően EK 95. cikk, jelenleg EUMSZ 114. cikk) alapján fogadták el, és célja a személyes adatok kezelésére vonatkozó nemzeti jogszabályok harmonizálása.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — HL L 281., 31. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 15. kötet, 355. o. (a továbbiakban: irányelv).

3 — A C-518/07. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2010., I-1885. o.).

4 — A C-614/10. sz. ügyben hozott ítélet.

4. Az irányelv (62) preambulumbekzdése szerint:

„mivel a tagállamokban a feladataikat teljes függetlenséggel gyakorló felügyelő hatóságok létrehozása alapvető eleme az egyének védelmének a személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] tekintetében”.

5. Az irányelv „A felügyelő hatóság” című 28. cikkének (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Minden tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy az ezen irányelv értelmében a tagállam által elfogadott nemzeti rendelkezéseknek a területén történő alkalmazását valamely hatóság vagy hatóságok felügyeljék.

E hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el.”

III – A magyar jogi háttér és a tényállás

6. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: korábbi adatvédelmi törvény) alapján 2011. december 31-ig Magyarországon az adatvédelmi biztos⁵ (a továbbiakban: biztos) volt az irányelv 28. cikkében előírt adatvédelmi felügyelő hatóság. A korábbi adatvédelmi törvény 23. §-a alapján az adatvédelmi biztost a magyar Országgyűlés választotta meg, és feladatkörét a korábbi adatvédelmi törvény 24. és 25. §-a határozta meg. Megbízásának időtartamát és a megbízás megszűnésének eseteit az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: 1993. évi LIX. törvény) szabályozta. E törvény 4. és 5. §-ának legutolsó, 2011. december 31-ig hatályos szövege szerint a biztost hat évre választották és egy alkalommal újraválasztható volt. E törvény 15. §-a szabályozta a megbízás megszűnését.

7. A korábbi adatvédelmi törvény alapján az Országgyűlés Jóri Andrást választotta meg biztosnak, aki 2008. szeptember 29-én lépett hivatalba. Megbízási ideje hat év volt, így annak 2014 szeptemberéig kellett volna tartania.

8. Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) VI. cikkének (3) bekezdése alapján „[a] személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi”.

9. 2012. január 1-jén hatályba lépett az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: új adatvédelmi törvény). Ez a törvény hatályon kívül helyezte a korábbi adatvédelmi törvényt, és egyúttal létrehozta a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: Hatóság). Az új adatvédelmi törvény alapján a biztos feladatkörét a Hatóság látja el. Az új adatvédelmi törvény 40. §-ának (1) és (3) bekezdése alapján a Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, kilenc évre.

10. A Hatóság 2012. január 1-jén kezdte meg működését.

11. Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései 16. cikke alapján, amely úgy rendelkezik, hogy „[a] hivatalban lévő [biztos] megbízása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik”, Jóri András eredetileg 2014 szeptemberében lejáró megbízása 2011. december 31-én megszűnt.

12. A Hatóság elnökévé nem Jóri Andrást jelölték. A miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök a Hatóság elnökévé kilenc évre Péterfalvi Attilát nevezte ki.

5 — Egyes nyelvi változatokban az „adatvédelmi felügyelő” kifejezés szerepel.

IV – A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

13. A Bizottság 2012. január 17-én felszólító levelet küldött Magyarország részére. E levélben a Bizottság úgy véli, hogy Magyarország három okból is megsértette az irányelv 28. cikkének (1) és (2) bekezdését. Először is Magyarország idő előtt megszüntette a biztos megbízatását. Másodszor nem folytatott konzultációt a biztossal az új adatvédelmi törvény tervezetéről, ahogyan arra köteles lett volna. Harmadszor egyrészt az új adatvédelmi törvény túl tág lehetőséget teremt a Hatóság elnöke megbízatásának megszüntetésére, másrészt a köztársasági elnök és a miniszterelnök szerepe a megbízatás megszüntetésével kapcsolatban lehetővé teszi, hogy az ország végrehajtó hatalma befolyásolja a Hatóság elnökét.

14. A Bizottság felkérte Magyarországot, hogy egy hónapon belül küldje meg válaszát.

15. Magyarország 2012. február 17-i válaszában vitatta a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetésével kapcsolatos állítólagos jogsértést, többek között arra hivatkozva, hogy az a magyar modell átalakításának következménye volt. Jelezte, hogy a biztos a sajtóban közzétett nyilatkozatai alapján nem kívánt a Hatóság elnökévé válni. Ezenkívül a tagállam hozzátette, hogy – mivel sor került a Hatóság elnökének kinevezésére – az elnök megbízatásának 2020. december 31-i lejártáig már nincs lehetőség arra, hogy a biztos töltsen be ugyanezt a tisztséget, mivel a jelenlegi elnök megbízatásának idő előtti megszüntetése ellentétes lenne a függetlenségét biztosító jogszabályokkal.

16. A biztossal folytatott konzultációt illetően Magyarország azt állította, hogy arra sor került, és ezzel kapcsolatos iratokat küldött a Bizottságnak.

17. A Hatóság elnöke megbízatásának megszűnéséhez vezető lehetséges okokat illetően Magyarország vitatta az állítólagos jogsértést, de felajánlotta az új adatvédelmi törvény módosítását annak érdekében, hogy az eleget tegyen a Bizottság e körben felhozott kifogásainak, konkrétan felajánlotta, hogy hatályon kívül helyezi a Hatóság elnökének felmentéséről és tisztségétől való megfosztásáról szóló rendelkezéseket, valamint hogy a szabályozásban bírósági jogorvoslati lehetőséget biztosít minden olyan esetben, amelyben a Hatóság elnöke vitatja a köztársasági elnök által a megbízatásának megszüntetésével kapcsolatban a miniszterelnök javaslatára hozott határozatot.

18. A Bizottság 2012. március 7-én indokolással ellátott véleményt küldött Magyarországnak, amelyben megismételte a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetésével kapcsolatos aggályait, és felkérte Magyarországot, hogy az értesítéstől számított egy hónapon belül hozza meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy eleget tegyen ennek a véleménynek. A Bizottság ugyanakkor visszavonta fenntartásait a biztossal az új törvény tervezetéről folytatott előzetes konzultáció tekintetében. Végül a Hatóság elnöke megbízatásának lehetséges megszűnési okaival kapcsolatban jelezte, hogy ha Magyarország az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidőn belül elfogadja a felszólító levélre adott válaszában felajánlott törvénymódosításokat, akkor a Bizottság megállapítja, hogy az ezzel kapcsolatos jogsértés megszűnt.

19. Magyarország 2012. március 30-án válaszolta meg a Bizottság által küldött indokolással ellátott véleményt, és fenntartotta a biztos megbízatásának megszüntetésével kapcsolatos álláspontját, amelynek következtében a Bizottság benyújtotta a jelen keresetet.

20. A Bíróság elnöke 2013. január 8-i végzésében engedélyezte az európai adatvédelmi biztos számára, hogy a Bizottság kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

21. A 2013. október 15-i tárgyaláson a Bizottság, Magyarország és az európai adatvédelmi biztos szóbeli észrevételeket tettek.

V – A keresetről

A – Az elfogadhatóságról

1. A felek érvelése

22. Magyarország azt állítja, hogy a jelen kereset elfogadhatatlan.

23. Magyarország szerint az állítólagos jogsértés orvoslásának egyedüli megfelelő módja a Hatóság elnöke megbízatásának idő előtti megszüntetése, illetve az lenne, ha e tisztséget helyette a biztos töltené be, ami lényegében az állítólagos kötelezettségszegés megismétlése lenne. Arra hivatkozik, hogy a Bizottság nem kérheti, hogy a Bíróság ítéletében állapítsa meg a kötelezettségszegést, ha az érintett tagállam ezt az ítéletet csak az uniós jog megsértésével tudja végrehajtani. Hozzáteszi, hogy egy ilyen intézkedés meghozatala alkotmányellenes helyzethez is vezetne, mivel sértené a Hatóság függetlenségének Alaptörvényben foglalt elvét.

24. Egyébiránt Magyarország rámutat, hogy a személyes adatok védelméért felelős intézményeket érintő modellváltás – mivel az megszüntette a biztos tisztséget – szükségképpen az e tisztséget ellátó személy megbízatásának megszüntetésével is jár. Márpedig Magyarország szerint a Hatóság jelenlegi elnöke megbízatásának szervezeti változás nélkül való megszüntetése hasonló szabályozási indokkal nem igazolható.

25. Magyarország azt is állítja továbbá, hogy az új adatvédelmi törvény teljes körűen biztosítja a Hatóság elnökének függetlenségét, és így megfelel a tárgyalt szabályozó irányelv követelményeinek. Álláspontja szerint, feltéve hogy a biztos megbízatásának megszüntetése a függetlenséggel kapcsolatos kötelezettségszegést valósít meg, ez a kötelezettségszegés nem befolyásolta a biztos tevékenységét, ugyanúgy, ahogy nem gátolja azt sem, hogy a Hatóság elnöke minden külső befolyástól mentesen gyakorolja tevékenységét. A személyes adatok védelme Magyarországon az irányelv céljával összhangban folyamatosan és minden időpillanatban biztosított volt, mind 2012. január 1-je előtt, mind azt követően. Magyarország meglegedéssel veszi tudomásul, hogy e tény a Bizottság is elismeri, mivel utóbbi megállapítja, hogy a magyar szabályozás biztosította a jogfolytonosságot azáltal, hogy a biztos előtt folyamatban lévő ügyeket a Hatóság hatáskörébe utalta. Következésképpen álláspontja szerint, még ha meg is valósult a kötelezettségszegés, az mindenesetre nem járt olyan jogkövetkezményekkel, amelyeket szükséges lenne orvosolni.

26. Magyarország hivatkozik arra is, hogy a Bizottság által küldött indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő leteltekor az állítólagos kötelezettségszegés már kifejtette joghatásait, és annak 2012. január 1-jét követően nincs kihatása a Hatóság működésére, különösen annak függetlenségére. Következésképpen a Bizottság keresete okafogyott, és ezért elfogadhatatlan.

27. Úgy véli, hogy a Bizottság érvelésének elfogadása azzal járna, hogy minden, a Hatóság jelenlegi elnöke által 2012. január 1-jét követően tett cselekmény összeegyeztethetetlen az uniós joggal, ami a jogbiztonság elvének sérelméhez vezetne.

28. Magyarország hozzáteszi, hogy a lenti 33. pontban kifejtett bizottsági érveléssel ellentétben a Bíróság előtt folyamatban lévő jelenlegi eljárásban egyértelműen jelezte arra irányuló kérelmét, hogy a kötelezettségszegés esetleges megállapítása ne érintse a Hatóság jelenleg hivatalban lévő elnökének megbízatását, még ha az „időbeli hatály korlátozása” kifejezés nem is szerepel az ellenkérelemben.

29. A Bizottság azt állítja, hogy a jelen kereset elfogadható.

30. Véleménye szerint semmiképpen nem lehetetlen a kötelezettségszegés orvoslása, és úgy véli, hogy Magyarországnak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy megbízási idejének rendes lejártáig, azaz 2014 szeptemberéig ismét Jóri András töltsen be az irányelv 28. cikke szerinti tisztséget. A Bizottság szerint az, hogy Magyarország hogyan orvosolja a kötelezettségszegést, e tagállam hatáskörébe tartozik, és a jelen kereset szempontjából irreleváns. Ezenkívül a Bizottság arra hivatkozik, hogy Magyarország nem hivatkozhat a Hatóság elnökének függetlenségére Jóri András tisztségébe való visszahelyezésének akadályaként. Ezzel saját kötelezettségszegésére hivatkozna a saját védelmében.

31. A Bizottság szerint a kötelezettségszegés megvalósulását a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő végén fennálló helyzet alapján kell megítélni. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján továbbra is fennáll a kötelezettségszegés, ha e határidő lejártakor még fennállnak az uniós jog megsértésével elfogadott intézkedések hatásai. A jelen ügyben a kötelezettségszegést a biztos megbízásának idő előtti megszüntetése idézte elő, és minthogy Jóri András e határidő végéig nem került vissza a tisztségébe, az továbbra is fennáll.

32. Ami Magyarország fenti 23. pontban kifejtett érvelését illeti, amely szerint a Bizottság keresetének elfogadása a Hatóság elnöke megbízásának idő előtti megszüntetését vonná maga után, ami egyúttal alaptörvény-ellenes helyzethez vezetne, a Bizottság emlékeztet arra, hogy az uniós jog elsőbbségének elve alapján az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok alkotmányos rendelkezéseivel szemben. Ezenkívül a Bizottság szerint az adatvédelmi felügyelő hatóság reformja egyáltalán nem indokolja a biztos megbízásának idő előtti megszüntetését. Hozzáteszi, és ezt Magyarország ellenkérelmében nem vitatta, hogy tökéletesen lehetséges lett volna belső jogszabályban előírni, hogy az új modellt csak az akkor hivatalban lévő biztos megbízásának lejártát követően kelljen alkalmazni, vagy hogy a Hatóság első elnöke a biztos legyen a megbízásából hátralévő időtartamra.

33. A Bizottság azt állítja, hogy Magyarország fenti 28. pontban kifejtett érvelését, miszerint a jelen ügyben a kötelezettségszegés megállapítása egyúttal azzal a következménnyel járna, hogy a Hatóság által 2012. január 1-jét követően tett intézkedéseket az uniós joggal összeegyeztethetetlennek kellene tekinteni, a Bíróságnak a kereset elfogadhatósága kapcsán nem kell vizsgálnia. Ez az okfejtés valójában azt a kérdést veti fel, hogy a jogsértést megállapító ítélet időbeli hatálya kiterjed-e az ítélet kihirdetését megelőző időszakra, vagy sem. A Bizottság szerint a Bíróság csak kivételesen, a jogbiztonság elvének alkalmazása útján korlátozhatja bármely érdekelt azon lehetőségét, hogy a jóhiszeműen létrejött jogviszonyok vitatása céljából a Bíróság által értelmezett rendelkezésre hivatkozzék. Azt állítja, hogy Magyarország ellenkérelmében nem kérte, hogy a Bíróság a jelen ügyben esetlegesen kötelezettségszegést megállapító ítéletének időbeli hatályát korlátozza. Ezenkívül a Bizottság szerint Magyarország nem bizonyította, hogy a jelen ügyben teljesültek az ítélkezési gyakorlatban megkövetelt feltételek.

34. A Bizottság szerint a biztos tisztségébe való visszahelyezése vagy a Hatóság elnökévé történő kinevezése nem vonná maga után a Hatóság elnöke által 2012. január 1-jétől hozott határozatok uniós joggal való összeegyeztethetetlenségét.

35. Az európai adatvédelmi biztos a kereset elfogadhatóságáról nem nyilatkozott.

2. Értékelés

36. Nem tudok egyetérteni Magyarországgal a kapcsolatos érveléssel, hogy lehetetlen végrehajtani az állítólagos kötelezettségszegést esetleg megállapító ítéletet. Ez az érv két részből áll.

37. Először is Magyarország azt állítja, hogy az állítólagos kötelezettségszegés joghatásai a Bizottság által küldött indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor már bekövetkeztek. Álláspontom szerint nem.

38. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a kötelezettségszegés fennállását azon helyzet alapján kell megítélni, amelyben a szóban forgó tagállam az indokolással ellátott véleményben rögzített határidő lejártakor volt.⁶

39. Mivel a biztos megbízatásának az 1993. évi LIX. törvény alapján csak 2014 szeptemberében kellett volna lejárnia,⁷ úgy vélem, hogy a Bizottság által küldött indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor még nem következett be az állítólagos kötelezettségszegés minden joghatása,⁸ és az még ma is joghatásokkal jár.

40. Másodszor Magyarország arra tekintettel hivatkozik a bizottsági kereset elfogadhatatlanságára, hogy csak úgy lenne képes végrehajtani a kötelezettségszegést megállapító ítéletet, ha megismételné az ítéletben megállapított kötelezettségszegést. Ezzel az érveléssel sem értek egyet.

41. A tagállami kötelezettségszegés Bíróság általi megállapítása az EUMSZ 260. cikk szövege alapján arra kötelezi az érintett tagállamot, hogy megtegye a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

42. Még ha a Bíróság tisztán megállapítási ítéletében nem is kötelezheti a kötelezettségszegést elkövető tagállamot, hogy meghatározott intézkedéseket tegyen,⁹ az érintett tagállam minden szerve – köztük a jogalkotó, az igazságszolgáltatási és a közigazgatási szervek is – köteles saját hatáskörében biztosítani a Bíróság ítéletének végrehajtását,¹⁰ ami többek között magában foglalja az uniós joggal összeegyeztethetetlen jogszabály alkalmazásának teljes tilalmát, valamint minden olyan rendelkezés elfogadásának kötelezettségét, amely az uniós jog teljes érvényesülését megkönnyíti.¹¹

43. Ezenkívül a Bíróság ítéletében az uniós joggal ellentétesnek nyilvánított rendszer fenntartása az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamokat terhelő lojális együttműködési kötelezettség durva megsértését jelenti, amely kötelezettségből többek között az következik, hogy a tagállamoknak tartózkodniuk kell minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítását.¹²

44. Következésképpen a jelen ügyben a kötelezettségszegés megállapítása, deklaratív jellege ellenére, fontos joghatásokkal bírna, amelyek szükségképpen kihatnának a Hatóság jelenlegi elnökének jogállására, amint azt egyébként Magyarország is hangsúlyozza (noha a jogsértés esetleges megállapításával szemben felhozott érvként).

6 — Lásd többek között a C-362/90. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1992. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-2353. o.) 10. pontját, a C-173/01. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2002. július 4-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6129. o.) 7. pontját és a C-114/02. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. április 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-3783. o.) 9. pontját.

7 — Lásd a jelen indítvány 6. és 7. pontját.

8 — Lásd a jelen indítvány 18. és 19. pontját.

9 — Lásd többek között a C-104/02. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2005. április 14-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2689. o.) 49. pontját.

10 — Lásd többek között a 314/81-316/81. és 83/82. sz., Waterkeyn és társai egyesített ügyekben 1982. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1982., 4337. o.) 16. pontját, és a C-101/92. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1993. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-191. o.) 24. pontját.

11 — A 48/71. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1972. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1972., 529. o.) 7. pontja, a 103/88. sz. Costanzo-ügyben 1989. június 22-én hozott ítélet (EBHT 1989., 1839. o.) 33. pontja és a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 1993. január 19-én hozott ítélet 24. pontja.

12 — Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 1993. január 19-én hozott ítélet 23. pontját.

45. A fenti 6–12. pontban kifejtett nemzeti jogi háttérre és tényállásra tekintettel a biztos megbízásának 2011. december 31-i idő előtti megszüntetése elválaszthatatlanul kapcsolódott a Hatóság elnökének 2012. január 1-jei kinevezéséhez. Ennélfogva, ha a Bíróság azt állapítaná meg, hogy a biztos megbízásának idő előtti megszüntetésével Magyarország megsértette az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdését, abból az következne, hogy a Hatóság elnökének kinevezése szintén jogellenes, amint azt a Bizottság állítja. Így az is következne belőle, hogy a Hatóság jelenlegi elnöke 2012. január 1-je óta az uniós jog megsértésével tölti be tisztségét.

46. E körülmények között úgy vélem, hogy megalapozatlanok az esetleges kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtásának lehetetlenségével kapcsolatos érvek, mivel – amint azt a Bizottság jelzi – a jelen ügyben az állítólagos kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtása lehetséges lenne akár úgy, hogy Jóri András visszahelyezik biztos tisztségébe az eredeti megbízási idejéből hátralévő időtartamra, akár úgy, hogy kinevezik a Hatóság elnökévé.

47. Ezenkívül azok a kérdések, hogy az új adatvédelmi törvény megfelel-e az irányelvben támasztott feltételeknek, vagy sem, illetve hogy a Hatóság függetlenül jár-e el, vagy hogy a kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtásából következik-e az így megállapított jogsértés megisméltése,¹³ semmilyen módon nem befolyásolják azt a kérdést, hogy a biztos megbízásának megszüntetése sérti-e az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdését.¹⁴

48. Az ettől eltérő következtetés lehetővé tenné, hogy a tagállam elkerülje annak megállapítását, hogy egyes határozatai összeegyeztethetetlenek az uniós joggal, azzal az ürüggyel, hogy más, későbbi határozatai, amelyek meghozatala csak a jogsértés nyomán vált lehetségessé, az uniós joggal összeegyeztethetőek, és azokat csak úgy lehetne módosítani, ha ugyanazt a jogsértést ismét elkövetnék.

49. Nem győzött meg Magyarország azon érve sem, amely szerint a jelen kereset elfogadhatósága ellentétes a jogbiztonság elvével, mivel az állítólagos kötelezettségszegés megállapítása nyomán a jelen ügyben a Hatóság elnökének 2012. január 1-jét követően meghozott valamennyi aktusát az uniós joggal összeegyeztethetetlennek kellene tekinteni.

50. A jogbiztonság elve valamennyi tagállam jogrendszerének közös elve, amely az uniós jogrend részét képezi, és amelyet az érintett tagállam szerveinek, amelyek a tagállam uniós jogi kötelezettségének megszegését megállapító ítélet végrehajtását biztosítják, minden körülmények között tiszteletben kell tartaniuk. Ugyanakkor anélkül, hogy állást foglalnánk azon érv megalapozottságával kapcsolatban, amely szerint az állítólagos kötelezettségszegés megállapítása folytán érvénytelen a Hatóság által 2012. január 1-jét követően meghozott valamennyi aktus, elegendő rámutatni arra, hogy nem a Bíróság,¹⁵ hanem esetlegesen a magyar nemzeti bíróságok feladata, hogy a konkrét ügyekben ezen elv esetleges megsértését megállapítsák, és hogy meghozzák a megfelelő intézkedéseket, anélkül hogy akadályoznák a Bíróság ítéletének hatékony végrehajtását.

51. Mellesleg hozzáteszem, hogy a Bíróság azon esetleges joghatások ellenére is megállapította, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság¹⁶ és az Osztrák Köztársaság¹⁷ nem tett eleget az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből fakadó kötelezettségeinek, amely joghatásokat ezek a megállapítások a szóban forgó hatóságok által hozott intézkedések tekintetében előidézettek.

13 — Emellett e kérdés meghaladja a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás kereteit.

14 — Lásd analógia útján a C-553/10. P. és C-554/10. P. sz., Bizottság és Lagardère kontra Éditions Odile Jacob egyesített ügyekben 2012. november 6-án hozott ítélet 51. pontját. A Bíróság megállapította, hogy „[a]nnak kérdése, hogy [az összefonódások keretében a megbízott] függetlenül járt-e el, csupán akkor merül fel, ha előzőleg megállapításra került, hogy a felektől ténylegesen független volt”.

15 — Az EUMSZ 258. cikkben létrehozott eljárás keretében a Bíróság hatásköre csupán az esetleges kötelezettségszegés megállapítására terjed ki.

16 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet.

17 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet.

52. Magyarország kérelmét, amely az állítólagos kötelezettségszegést megállapító ítélet hatályának korlátozására irányul, indítványomnak a kereset érdemével foglalkozó részében¹⁸ fogom megvizsgálni.

53. Azt javaslom tehát, hogy a Bíróság tekintse a keresetet elfogadhatónak.

B – A kereset érdeméről

1. A felek érvelése

54. A Bizottság nem vitatja, hogy Magyarországnak jogában áll átalakítani a személyes adatok védelmének felügyeleti rendszerét, feltéve, hogy biztosítja a felügyeletet ellátó hatóság teljes függetlenségét, ami – miként az az ítélkezési gyakorlatból is kitűnik¹⁹ – túlmutat a funkcionális értelemben vett függetlenségen, mivel az alárendeltség minden formáját ki kell zárni, lett légyen akár intézményi, akár személyzeti, akár anyagi.

55. A Bizottság és az őt támogató európai adatvédelmi biztos szerint elengedhetetlen, hogy miután a tagállam megállapította a hatóság megbízásának időpontját, tiszteletben tartsa azt, anélkül hogy lehetősége lenne azt idő előtt megszüntetni, kivéve ha azt súlyos és objektíve ellenőrizhető okok indokolják. A megbízás idő előtti megszűnése megteremti a felügyelő hatóság jogellenes befolyásolásának kockázatát feladatai gyakorlása során, ami sérti a függetlenségét. A Bizottság szerint ezt az értelmezést megerősíti a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása [helyesen: kezelése] tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-i 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel²⁰ létrehozott európai adatvédelmi biztos tisztségére vonatkozó szabályokkal való összehasonlítás.

56. A Bizottság úgy véli, hogy a magyar felügyelő hatóság reformja nem indokolja a biztos megbízásának megszüntetését. Tökéletesen lehetséges lett volna, hogy Magyarország belső jogában előírja akár azt, hogy az új rendszert csak az akkor hivatalban lévő biztos megbízásának lejártá után kelljen alkalmazni, akár azt, hogy a Hatóság elnöke a biztos legyen a megbízási idejéből hátralévő időtartamra, ami megőrizte volna az adatvédelmi felügyelő hatóság függetlenségét. A Bizottság rámutat, hogy Magyarország más szempontból – nevezetesen a folyamatban lévő ügyek és az adatkezelés tekintetében – biztosította a régi és az új hatóság közötti folytonosságot.

57. A Bizottság véleménye szerint, amennyiben elfogadnánk, hogy azért volt szükség a biztos megbízásának megszüntetésére, mert tisztsége „eltűnt”, az azt jelentené, hogy valamennyi uniós felügyelő hatóság ki lenne téve annak a veszélynek, hogy bármikor megszüntethető a megbízása olyan jogalkotási intézkedéssel, amely megszünteti a fennálló hatóságot, és az irányelv 28. cikkében meghatározott ugyanazon feladatkört gyakorló új hatóságot hoz létre helyette. Nem zárható ki, hogy a politikai hatalom arra használná ezeket a reformokat, hogy ellenőrzése alá vonja, illetve szankcionálja azokat a felügyelő hatóságokat, amelyekkel nem ért egyet. A Bizottság rámutat, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az ilyen befolyás pusztán kockázata is összeegyeztethetetlen a felügyelő hatóságok teljes függetlenségével kapcsolatos követelménnyel.²¹

18 — Lásd a jelen indítvány 84–89. pontját.

19 — Lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítéletet és a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítéletet.

20 — HL 2001. L 8., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 26. kötet, 102. o.

21 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet és a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet.

58. A Bizottság úgy véli, hogy Magyarország nem bizonyította, hogy a biztos visszautasította volna a Hatóság vezetésének tisztségét, és úgy véli, hogy a magyar sajtóban megjelent interjúkban a biztos által ezzel kapcsolatban tett megnyilatkozások irrelevánsak. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az 1993. évi LIX. törvény 15. §-ának (3) bekezdése alapján a biztosnak a lemondását írásban kell közölnie a magyar Országgyűlés elnökével. Minthogy nem ez volt a helyzet, Magyarország nem alapozhat a sajtóban megjelent homályos nyilatkozatokra olyan feltételezést, amely szerint a biztos már ne lett volna hajlandó ellátni az irányelv 28. cikkében előírt feladatait. A Bizottság hozzáteszi, hogy Magyarország soha nem ajánlotta fel Jóri András számára az új tisztséget, és soha nem biztosította őt arról, hogy átmeneti rendelkezéseket fogadnak majd el annak érdekében, hogy lehetővé tegyék számára a megbízatása meghosszabbítását annak rendes lejártáig.

59. Magyarország úgy véli, hogy a biztos megbízatásának idő előtti megszűnése annyiban, amennyiben az intézményi modellváltáshoz kapcsolódik, nem sérti az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdését. A tárgyban született ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a személyes adatok védelméért felelős európai és tagállami hatóságok teljes függetlenségét mind az irányelv 28. cikke, mind a 45/2001 rendelet 44. cikke „feladatkörük ellátása során”, azaz funkcionális tekintetben rendeli biztosítani. Magyarország szerint ebbe a „funkcionális függetlenségbe” minden olyan elem beletartozik, amely biztosítja, hogy a felügyelő hatóság a rá ruházott feladatokat minden közvetlen vagy közvetett külső befolyástól mentesen gyakorolja, ideértve a hatóságot feladatkörének ellátása során megillető szervezeti, költségvetési és személyi függetlenséget garantáló elemeket is.

60. Magyarország hangsúlyozza, hogy a jelen ügyben nem vitatott, hogy a Hatóság, jogelődjéhez hasonlóan, olyan jogszabályi környezetben működik, amelyben az adatvédelem felügyeletével kapcsolatos tevékenységét minden külső befolyástól mentesen gyakorolhatja, és hogy minden ponton megfelel az irányelv 28. cikke szerinti, függetlenséggel kapcsolatos követelménynek. Ezzel összefüggésben Magyarország úgy véli, hogy semmilyen párhuzam nem vonható a jelen ügy és a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet, illetve Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyek között. Úgy véli továbbá, hogy a szóban forgó tényállással ellentétben a német, illetve az osztrák szabályozás nem zárta ki annak a jogi lehetőségét, hogy a tagállami felügyelő hatóság „feladatai ellátása során” ne teljes függetlenségben járjon el.

61. Magyarország szerint az irányelv 28. cikkében foglalt függetlenségi követelmény értelme az, hogy mindenkor legyen olyan adatvédelmi felügyelő hatóság valamennyi tagállamban, amely feladatait külső befolyástól mentes módon ellátja. Úgy véli, hogy a függetlenség fogalma nem teremt a hatóság élén álló személy számára alanyi jogot e feladatkör ellátására. A bevezetett szervezeti változásra figyelemmel nem tekinthető megalapozottnak olyan elvárás, hogy az új szabályozás automatikusan a biztosra ruházza a Hatóság elnökének tisztségét. Amennyiben a felügyelő hatóság funkcionális függetlensége nem sérül, nincs jelentősége annak, hogy a hatóság vezetőjének személye akár eredeti megbízatásának leteltét megelőzően megváltozik.

62. Magyarország arra hivatkozik, hogy a személyes adatok védelméért felelős nemzeti hatóságok szervezeti felépítésének meghatározása tagállami hatáskörbe tartozik. Ebből az is következik, hogy a választott szervezeti modellben a hatóság hatásköreit ellátó szerv vagy személy megválasztása, csakúgy, mint az e szerv vagy személy modellváltással egyidejűleg történő leváltása szintén a tagállamok hatáskörébe tartozik. Rámutat, hogy a biztosra vonatkozó törvényi szintű szabályozást – az új Alaptörvény alapján – teljes mértékben felváltotta egy új szabályozás, amely az adatvédelemért felelős új hatóság feladatkörébe utalta a korábban a biztos által ellátott feladatokat. A biztos jogállása és a Hatóság elnökének jogállása közötti hasonlóságok ellenére, amelyek a függetlenség követelményével magyarázhatók, két egyértelműen különböző közjogi intézményről van szó.

63. Magyarország szerint a biztos ezen új tisztségre való kinevezése indokolatlan és értelmetlen lett volna, tekintettel az általa tett több nyilvános nyilatkozatra, amelyek szerint alapvetően nem ért egyet az új intézményi modellel, és egy ilyen kinevezést nem fogadna el.

2. Értékelés

a) Az alapelvek

64. Előzetesen meg kell állapítani, hogy a Bizottság semmilyen tekintetben nem vitatja Magyarország azon jogát, hogy átalakítsa az adatvédelmi felügyelő hatóság szervezeti modelljét, és az egyszemélyi vezetés alá rendelt struktúráról testületi szervre térjen át. Úgy véli ugyanakkor, hogy Magyarország az erre vonatkozó döntés meghozatala során nem tett eleget a felügyelő hatóságot a megbízatási ideje lejártáig megillető függetlenséggel kapcsolatos kötelezettségnek.

65. Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a személyes adatok védelmének független hatóság által végzett ellenőrzésével kapcsolatos követelmény lényeges eleme az egyének személyes adatok kezelése tekintetében való védelmének,²² amely nem csupán az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből, hanem az elsődleges uniós jogból, nevezetesen az Európai Unió Alapjogi Chartája 8. cikkének (3) bekezdéséből és az EUMSZ 16. cikk (2) bekezdéséből is következik.²³ Az irányelv 28. cikkében szereplő felügyelő hatóságok tehát a személyes adatok kezelésével kapcsolatos alapvető jogok és szabadságok őrzői.²⁴

66. A Bíróság a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítéletben és a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítéletben önálló²⁵ és széles²⁶ értelmezést adott az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő „teljes függetlenségben” kifejezésnek. Ezt az értelmezést egyrészt a 28. cikk (1) bekezdése második albekezdésének magára a szövegére alapította, megjegyezve, hogy a „függetlenség” fogalmát a „teljes” melléknév erősíti, másrészt pedig a szóban forgó hatóságok függetlensége garantálásának céljára, amely a személyes adatok kezelése vonatkozásában az egyének védelmére vonatkozó rendelkezések tiszteletben tartásának ellenőrzése hatékonyságának és megbízhatóságának biztosítására irányul.²⁷

67. A Bíróság világossá tette, hogy e garancia előírására nem azért került sor, hogy különleges jogállást biztosítson e hatóságoknak, valamint azok alkalmazottainak, hanem a határozataik által érintett személyek és szervezetek védelmének megerősítése érdekében.²⁸ Ebből következik, hogy feladataik gyakorlása során a felügyelő hatóságoknak objektíven és pártatlanul kell eljárniuk, és védelmet kell élvezniük minden olyan – akár közvetlen, akár közvetett – külső befolyástól, amely hatással lehetne határozataikra.²⁹

68. Az ilyen befolyásolás kockázata önmagában elegendő az irányelv 28. cikke (1) bekezdése második albekezdésének megsértéséhez.³⁰

22 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet 23. pontja és a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 37. pontja.

23 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 36. pontja.

24 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet 23. pontja.

25 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 40. pontja.

26 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet 51. pontja.

27 — Uo., 18–25. pont.

28 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet 25. pontja.

29 — Uo., 19., 25., 30. és 50. pont, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 41. és 43. pontja.

30 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet 36. pontja.

69. Ezzel összefüggésben a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítéletből világosan kitűnik, hogy az olyan lépés, ami az adatvédelem ellenőrzéséért felelős hatóság vezetőjének – bármilyen formában történő – „előzetes megfelelési”³¹ szándékához vezet, nem felel meg a „teljes függetlenség” követelményének, amit a tagállamoknak az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdése és az elsődleges uniós jog alapján felügyelő hatóságaik tekintetében biztosítaniuk kell.

70. Magam is úgy vélem, miként a Bizottság, hogy bár elfogadható, hogy minden tagállamnak joga van olyan intézményrendszert kialakítani, amelyet saját országában a legmegfelelőbbnek tart, következésképpen azt utóbb át is alakíthatja, mindennek azonban az a feltétele, hogy az intézményrendszer kialakítása vagy utólagos átalakítása nem sértheti az irányelv 28. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerinti „teljes függetlenség” alapvető követelményét.

71. A Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy e hatóság függetlenségének „elengedhetetlen előfeltétele egy előre meghatározott időtartamú megbízatás”³², illetve a hatóság vezetőjének elmozdíthatatlansága e megbízatási idő lejártáig, kivéve ha a megbízatás megszüntetését a magatartásával vagy hivatali feladatai ellátásának képességével kapcsolatos, törvényben előre meghatározott, objektíve ellenőrizhető súlyos okok indokolják.

72. Vitathatatlan, hogy a megbízatás végéig tartó elmozdíthatatlanság elválaszthatatlanul összefügg a „teljes függetlenséggel”.³³ Hasonlóképpen, nem tekinthető úgy, hogy tiszteletben tartják a bírói függetlenséget, ha a bírót a részvételével működő bírói tanács megszüntetése és egy másik, akár független bírói tanáccsal való helyettesítése ürügyével tisztségéből idő előtt elmozdítják.

73. Önmagában az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerinti hatóság megbízatásának idő előtti megszüntetésével kapcsolatos kockázat az, amely folytán a hatóság „jogellenes beavatkozásnak vagy nyomásnak”³⁴ lehet kitéve, és amely a hatóság vezetőjénél az „előzetes megfelelés” valamely formájához vezethet.

74. Ebből következik, hogy – bár a tagállamok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében előírt intézményi felépítés tekintetében³⁵ – vitathatatlan, hogy az uniós jog szerinti „teljes függetlenség” követelménye különös és részletes szabályok meglétét és tiszteletben tartását igényli, amelyek a kinevezés, a megbízatás időtartama,

31 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 51. pontja. A fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítéletben a Bíróság megállapította, hogy „önmagában az a kockázat, hogy az adatkezelést ellenőrző hatóságok döntéseire az őket felügyelő hatóságok politikai befolyást gyakorolhatnak, már elegendő akadályát jelenti annak, hogy az előbbieket független módon láthassák el feladatkörüket. Egyrészt, amint azt a Bizottság kifejtette, itt szó lehet e hatóságoknak az őket felügyelő hatóságok döntéshozatali gyakorlatához való »idő előtti igazodásáról«. Másrészt a magánélethez való jog őrzőjének szerepe, amelyet az említett hatóságok betöltenek, megköveteli, hogy határozataik, így ők maguk is, mentesek legyenek a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától is” (36. pont).

32 — Lásd a Bizottság keresetlevelének 66. pontját.

33 — Lásd analógia útján a C-17/98. sz. Emesa Sugar ügyben 2000. február 4-én hozott végzés (EBHT 2000., I-665. o.) 11. pontját.

34 — Lásd analógia útján a C-53/03. sz., Syfait és társai ügyben 2005. május 31-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-4609. o.) 31. pontját.

35 — Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 58. pontját. A Bíróság ebben az ítéletben megállapította, hogy „[u]gyanis a tagállamok nem kötelesek a nemzeti szabályozásukban a 45/2001 rendelet [»Független ellenőrző hatóság: az európai adatvédelmi biztos« című] V. fejezetének rendelkezéseire hasonló rendelkezéseket alkotni ahhoz, hogy a felügyelő hatóságoknak (hatóságaiknak) teljes függetlenséget biztosítsanak, és így rendelkezhetnek úgy, hogy költségvetési jogi szempontból a felügyelő hatóság egy minisztériumtól függ. Mindazonáltal a szükséges személyi és tárgyi feltételeknek az említett hatóság számára történő biztosítása nem lehet akadálya annak, hogy ez utóbbi a feladatai ellátása során az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében vett »teljes függetlenségben« járjon el”.

valamint a hatóság tagjának visszahívásához vagy elmozdításához vezető lehetséges okok tekintetében biztosítják minden jogos kétség kizárását az említett hatóság befolyásolhatatlanságát illetően az – akár közvetlen, akár közvetett – külső befolyással szemben, amelyek alkalmasak arra, hogy határozatai irányát megszabják.³⁶

b) A szóban forgó ügyre való alkalmazás

75. A Bíróság előtti iratokból kitűnik, hogy a biztos megbízatásának időtartamát Magyarországon különös és részletes rendelkezések szabályozták. Az 1993. évi LIX. törvény 4. és 5. §-a alapján ugyanis a biztost 2008-ban választották meg, hat évre, és egy alkalommal újraválasztható volt. E törvény 15. §-a tehát nagyon szigorúan szabályozta, és egyúttal korlátozta is a biztos megbízatása idő előtti megszűnésének lehetőségét.³⁷

76. Véleményem szerint a Bizottság kellően bizonyította, hogy a biztos megbízatásának megszüntetésére 2011. december 31-én az 1993. évi LIX. törvény 15. §-ában foglaltak megsértésével került sor, és hogy az e törvényben létrehozott, a megbízatás védelmére szolgáló eljárási garanciákat nem tartották tiszteletben. Ezenkívül a 2012-ben hatályba lépő intézményi módosítások kapcsán Magyarország nem fogadott el semmilyen átmeneti rendelkezést a biztos megbízatási idejének – és ily módon a függetlenségének – a tiszteletben tartása érdekében.

77. Magyarország hangsúlyozza, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépő új szabályozással bevezetett „modellváltásról” az alkotmányozó hatalom határozott, illetve hogy egyfelől a Hatóság elnöke, másfelől a biztos két egyértelműen különböző közjogi tisztség, és közöttük a kapcsolatot nem az a tény hivatott megteremteni, hogy mind a két tisztséget ugyanaz a személy tölti be.

78. Ezek az érvek nem meggyőzőek.

79. Úgy vélem, hogy a Bizottság kellően bizonyította, hogy bár a Hatóság jogállása eltér a biztosétól, és tevékenységére más szabályok vonatkoznak, az irányelv 28. cikkében a felügyelő hatóságra ruházott feladatok gyakorlása során a biztos jogutódjának minősül. Magyarország ugyanis mind a biztosi tisztséget, mind a Hatóságot azért hozta létre, hogy eleget tegyen az e cikk szerinti kötelezettségnek, amely alapján rendelkeznie kell arról, hogy az ezen irányelv értelmében általa elfogadott rendelkezéseket a területén valamely hatóság felügyelje. Az ezen irányelv alapján gyakorolt feladatkör szempontjából tehát e két szerv azonos. Ezenkívül a két szerv közötti folytonosságot biztosította az új adatvédelmi törvény 75. §-ának (1) és (2) bekezdése, amelyek alapján a biztos által 2012. január 1-je előtt megindított ügyekben a Hatóság elnöke jár el, és kezeli az ezen időpont előtt a biztos által kezelt adatokat.

36 — Lásd ebben az értelemben a C-506/04. sz. Wilson-ügyben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-8613. o.) 51. és 53. pontját, valamint a C-517/09. sz. RTL Belgium ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-14093. o.) 39. pontját, amelyek az ahhoz szükséges függetlenség követelményére vonatkoznak, hogy valamely hatóság az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróságnak minősüljön. Tény, hogy a Bíróság ragaszkodott az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő „teljes függetlenség” kifejezés önálló értelmezéséhez, különösen az EUMSZ 267. cikkhez képest (a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 40. pontja). Ha azonban egy szerv nem felel meg a függetlenség azon feltételének, amelyet az ítélkezési gyakorlat megkövetel ahhoz, hogy az adott szerv az EUMSZ 267. cikk értelmében bíróságnak minősüljön, akkor úgy vélem, hogy bizonyosan nem felel meg az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében előírt „teljes függetlenség” követelményének sem.

37 — E rendelkezés alapján a biztos megbízatása hat konkrét körülmény megvalósulása esetén szűnik meg, nevezetesen: a megbízatási időtartam leteltével; halállal; a magyar Országgyűlés elnökével írásban közölt lemondással; az összeférhetetlenség országgyűlési határozatban történő kimondásával; felmentéssel, ha a biztos neki fel nem róható okból kilencven napon túlmenően nem képes eleget tenni megbízatásából eredő feladatainak; a tisztségtől való megfosztással, ha a biztos neki felróható okból kilencven napon túlmenően nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja vagy a vagyonyilatkozatban szándékosan lényeges adatot, tényt valótlanul közöl, továbbá, ha jogerős ítéletben megállapított büntetést követ el.

80. Azzal kapcsolatban, hogy az alkotmányozó hatalom határozott az intézményi változtatásról, mindenekelőtt kitűnik a Bíróság előtti iratokból, hogy a Hatóságot sarkalatos törvény, nevezetesen az új adatvédelmi törvény hozta létre, nem pedig az Alaptörvény.³⁸ Egyébként az intézményi változtatások, még ha azokat alkotmányerejű törvények is vezetik be, nem veszélyeztethetik az uniós jogban támasztott, „teljes függetlenséggel” kapcsolatos magasabb szintű kötelezettség hatékony érvényesülését, mivel az uniós jog elsőbbsége a szóban forgó nemzeti jogi norma szintjétől függetlenül fennáll. Az ilyen változások tehát nem igazolhatják az adatvédelmi felügyelő hatóság megbízatásának idő előtti megszüntetését. Amint azt a Bizottság és az európai adatvédelmi biztos állította, ha így lenne, akkor egy magasabb szintű hatóság – legyen az a törvényhozó vagy az alkotmányozó hatalom – jogellenes külső befolyást gyakorolhatna az adatvédelmi felügyelő hatóságra, önmagában az ilyen változtatásokra és az irányelv 28. cikkének (1) bekezdése szerinti felügyelő hatóság megbízatásának idő előtti megszakítására vonatkozó, kifejezett vagy hallgatólagos fenyegetéssel, ami adott esetben valamilyen formában „előzetes megfeleléshez”³⁹ vezetne.

81. Végül nem hiszem, hogy releváns lenne Magyarország azon állítása, hogy a biztos elnökké történő kinevezésére nem kerülhetett sor az általa arra vonatkozóan tett nyilvános kijelentések nyomán, hogy ezt a kinevezést nem fogadná el. Azon kívül, hogy a sajtóban megjelent ilyen kijelentések jogilag nem értékelhetők az irányelv 28. cikkében, illetve az 1993. évi LIX. törvény 15. §-ában foglalt szigorú követelmények vonatkozásában,⁴⁰ Magyarország nem állította, hogy a szóban forgó tisztséget hivatalosan felajánlotta volna a biztosnak. Rámutatok egyébként, hogy a Magyarország által az indokolással ellátott véleményre adott, 2012. március 30-i válaszában foglaltaknak léteznek egy olyan olvasata, amely szerint Jóri András biztos éppen azért fejezte ki egyet nem értését az új adatvédelmi törvénnyel kapcsolatban, hozzátéve, hogy nem fogadná el a Hatóság elnökévé történő kinevezését, amennyiben ezt felajánlanák számára, mert úgy vélte, hogy a Hatóság létrehozásával nem tartották tiszteletben a függetlenségre vonatkozóan az irányelv által előírt követelményt. A pert megelőző eljárásban maga a Bizottság is megismételte ezeket a bírálatokat, és azok közül némelyiket – a biztos megbízatásának idő előtti megszűnésére vonatkozó kritikát kivéve – Magyarország végül a törvény módosítása során figyelembe is vette.⁴¹ Ezenkívül a biztosnak az új törvény tervezetere vonatkozó 2011. június 10-i és 22-i hivatalos észrevételeit,⁴² amelyekben jelezte, hogy az átmeneti rendelkezések hiánya sérti a függetlenségét, és amelyeket az irányelv 28. cikke alapján létrehozott felügyelő hatóságként, hivatalos tisztségében eljárva tett, semmiképpen nem lehet neki felróni, és azokat nem lehet a lemondása benyújtásaként értékelni.

82. Következésképpen úgy vélem, hogy Magyarország, mivel idő előtt megszüntette az adatvédelmi felügyelő hatóság megbízatását, nem teljesítette az irányelvből eredő kötelezettségeit.

83. Hozzáteszem, hogy a Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítéletének a jelen ügyben nagyon nagy jelentősége lenne, nemcsak az irányelv 28. cikkének (1) bekezdése alapján létrehozott hatóságok szempontjából, hanem minden egyéb, az uniós jog alapján létrehozott független hatóság szempontjából is. Mivel egy ilyen ítélet biztosítaná a független hatóságok számára az elmozdíthatatlanságot megbízatásuk előre meghatározott lejártáig, kivéve ha arra törvényben előzetesen meghatározott és objektíve ellenőrizhető súlyos okból kerül sor, ezen ítélet azzal a hatással járna, hogy jelentősen csökkentené e hatóságok esetében a közjogi vagy magánszemély külső szereplőknek való „előzetes megfelelés” nemkívánatos kockázatát. Egy ilyen tartalmú ítélet elhárítaná „Damoklész kardját”, azaz a megbízatás idő előtti megszűnésének bénító kockázatát.

38 — Az Alaptörvény VI. cikkének (3) bekezdése alapján ugyanis „[a] személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi”.

39 — Lásd a jelen indítvány 69. pontját.

40 — Az 1993. évi LIX. törvény 15. §-a alapján a biztosnak a lemondást írásban kell közölnie az Országgyűlés elnökével. A Bíróság előtti iratokból kitűnik, hogy Jóri András e rendelkezésnek megfelelően nem mondott le a biztosi tisztségről.

41 — Lásd a jelen indítvány 15–18. pontját.

42 — Lásd a Bizottság keresetlevelének 77. pontját.

VI – A kötelezettségzegés megállapításának időbeli hatályáról

84. Magyarország azt kérte, hogy amennyiben a Bíróság helyt adna a Bizottság keresetének, korlátozza az ítélet időbeli hatályát⁴³ annak érdekében, hogy az ne érintse a Hatóság jelenleg hivatalban lévő elnökének megbízatását. Azt állítja, hogy a jogbiztonság elvéből adódó következmények azt is kizárják, hogy a már jogerősen lezárt ügyeket vitássá lehessen tenni.

85. Emlékeztetni kell arra, hogy „a Bíróság csak kivételesen, [az uniós] jogrendhez szorosan hozzátartozó jogbiztonság általános elvének alkalmazása útján korlátozhatja bármely érdekelt azon lehetőségét, hogy a jóhiszeműen létrejött jogviszonyok vitatása céljából a Bíróság által értelmezett rendelkezésre hivatkozzék”⁴⁴. Emellett az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a pénzügyi következmények, amelyek az előzetes döntéshozatali eljárás során hozott ítélet miatt hárulhatnak a tagállamra, önmagukban nem igazolják az ítélet hatályának időbeli korlátozását.⁴⁵

86. Ugyanis „a Bíróság ezt a megoldást csak világosan meghatározott körülmények között alkalmazta, ha az érvényes és hatályos szabályozás alapján jóhiszeműen létrejött jogviszonyok magas száma miatt súlyos gazdasági következmények felmerülésének kockázata állt fenn, valamint úgy tűnt, hogy a magánszemélyeket és a nemzeti hatóságokat [az uniós] rendelkezések tartalmát illető objektív és jelentős bizonytalanság indította [az uniós] szabályozásnak meg nem felelő magatartásra, amely bizonytalansághoz esetleg más tagállamok vagy a Bizottság magatartása is hozzájárult”⁴⁶.

87. „[M]ég ha feltételezzük is, hogy az [EUMSZ 258. cikk] alapján hozott ítéletek ugyanolyan következménnyel járhatnak, mint az [EUMSZ 267. cikk] alapján hozott ítéletek, és ezért a jogbiztonsággal kapcsolatos megfontolások kivételesen szükségessé tehetik ezen ítéletek időbeli hatályának korlátozását”⁴⁷, úgy vélem, hogy Magyarország kérelmét – feltételezve, hogy azt pontosan fogalmazta meg –, el kell utasítani.

88. Magyarország ugyanis semmilyen módon nem bizonyította sem azt, hogy súlyos gazdasági nehézségek felmerülésének kockázata áll fenn, sem azt, hogy a Hatóságot létrehozó törvény elfogadása idején az irányelv 28. cikke (1) bekezdése második albekezdésének tartalmát illető objektív és jelentős bizonytalanságba ütközött.

89. Ekkorra ugyanis a Bíróság már értelmezte az irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő „teljes függetlenség” kifejezést.⁴⁸ Az uniós jogot tehát nem lehetett ésszerűen úgy értelmezni, hogy az lehetővé teszi, hogy Magyarország idő előtt megszüntesse a biztos megbízatását.⁴⁹

43 — Lásd a jelen indítvány 28. pontját.

44 — Lásd többek között a C-104/98. sz., Buchner és társai ügyben 2000. május 23-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-3625. o.) 39. pontját.

45 — Uo., 41. pont.

46 — A C-367/93-C-377/93. sz., Roders és társai egyesített ügyekben 1995. augusztus 11-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-2229. o.) 43. pontja. Lásd még a C-59/97. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2000. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-6355. o.) 91. pontját és a C-284/05. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben 2009. december 15-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-11705. o.) 57. pontját.

47 — A C-475/07. sz., Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2009. február 12-én hozott ítélet 61. pontja. Lásd még a C-178/05. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2007. június 7-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-4185. o.) 67. pontját, a C-559/07. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. március 26-án hozott ítélet 78. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Finnország ügyben hozott ítélet 58. pontját.

48 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet és a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet.

49 — Lásd analógia útján a C-197/94. és C-252/94. sz., Bautiaa és Société française maritime egyesített ügyekben 1996. február 13-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-505. o.) 50. pontját.

VII – A költségekről

90. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a perveztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel Magyarországnak véleményem szerint perveztesnek kell lennie, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. Az eljárási szabályzat 140. cikke alapján az európai adatvédelmi biztos maga viseli saját költségeit.

VIII – Végkövetkeztetések

91. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság:

- állapítsa meg, hogy Magyarország, mivel idő előtt megszüntette az adatvédelmi felügyelő hatóság megbízatását, nem tett eleget a személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő kötelezettségeinek,
- kötelezze Magyarországot a saját költségei, valamint az Európai Bizottság részéről felmerült költségek viselésére, és
- kötelezze az európai adatvédelmi biztost, hogy maga viselje saját költségeit.