

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3082/2015. (V. 8.) AB VÉGZÉSE

bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 159/A. § alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék bírójának a bíróság előtt 68.P.24.740/2014. számon folyamatban lévő ügyben – a peres eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdésében foglaltak alapján kezdeményezte az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 159/A. § alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését, úgyszintén az alkalmazási tilalom kimondását a hivatkozott peres ügyben.
- [2] Az alapul fekvő ügy felperese – próbaper keretében – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 22. § (5) bekezdésére alapítva személyes adatok törlése iránt terjesztette elő keresetét az egyik elektronikus hírközlési szolgáltatóval szemben. Keresetében kérte, hogy a bíróság kötelezze az alperest arra, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdés *a), b), d), e), f), g)* és *k)* pontjai alapján tárolt személyes adatait törölje, egyúttal tájékoztassa őt az Eht. 159/A. §-a alapján tárolt felperesi személyes adatokról.
- [3] A kezdeményező bíró emlékeztet arra, hogy az általa támadott szabályt az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv) 13. §-a iktatta be 2008. március 15-ei hatállyal az Eht. szabályai közé. A magyar jogalkotó ezzel tett eleget a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatás keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló 2006. március 15-ei 2006/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben

(a továbbiakban: Irányelv) foglalt kötelezettségének. Ezt a Módtv. 18. § c) pontja rögzíti, amely szerint e törvény 13. §-a az Irányelvnek való megfelelést szolgálja.

- [4] A bíró állítása szerint az Eht. 159/A. §-a korlátozza a magánszféra és a személyes adatok védelméhez fűződő, az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdésében biztosított jogokat, mivel személyes adatok kötelező, az érintett személy információs önrendelkezésére tekintet nélkül történő kezelését írja elő.
- [5] Az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtóinak a támadott rendelkezés alapján kötelezően, egységesen és megszorítás nélkül meg kell őrizniük a közlés forrásának és címzettjének megtalálásához és azonosításához, valamely közlés napjának, időpontjának, időtartamának és típusának meghatározásához, a felhasználók kommunikációs berendezésének azonosításához, továbbá a mobil kommunikációs eszköz helyének megállapításához szükséges adatokat [ezek között szerepel többek között az előfizető, vagy nyilvántartott felhasználó neve és címe, a hívó telefonszáma és a hívott szám], valamint internetes szolgáltatások esetében az IP címet és személyes adatokat. A megőrizni rendelt adatok együttesen véve igen pontos következtetések levonását tehetik lehetővé az érintett személyek magánéletéről, így pl. a napi szokásaikról, az állandó vagy ideiglenes tartózkodási helyeikről, a napi vagy egyéb helyváltoztatásairól, tevékenységeikről és társadalmi kapcsolataikról. A megőrzési idő az adatok jellegétől függően azok keletkezésétől számított fél év vagy egy év tartamú, de van számos olyan adat is (pl. az előfizető személyes adatai, hívószám, hozzáférési pont létesítési címe), amelyeket az előfizetői szerződés megszűnését követő egy évig kell megőrizni.
- [6] A bíró indítványában elismeri, hogy a magánszféra tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való alapvető jogok nem korlátozhatatlanok, de a rájuk vonatkozó korlátozás szigorú követelmények előírásával történhet csak. Az alapjogi teszt figyelembevételével az indítványozó úgy véli, hogy nem tekinthető szükségesnek az előírt adatmegőrzési kötelezettség, valamint a szabályozási hiányosságok következtében a törvény nem a feltétlenül elengedhetetlen mértékben korlátozza az érintett alapjogokat. Ennek körében utal a túl tág fogalmi meghatározásra, az adatmegőrzéssel érintettek differenciálatlanságára. Külön nehezményezi a hozzáférés és a későbbi esetleges felhasználás objektív szempontjainak hiányát, amely súlyos garanciális problémát vet fel. Hiányzik továbbá az érintett személyek részvételi jogait és jogérvényesítését biztosító garancia is a szabályozásból. Az indítványozói összegzés szerint éppen ezért tekinthető a támadott szabályozás súlyos beavatkozásnak a magánszférába.

- [7] Az indítvány előterjesztése során a bíró figyelembe vette, hogy az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) nagytanácsa a C-293/12. és C-594/12. számú egyesített ügyekben 2014. április 8. napján – előzetes döntéshozatali eljárásban – meghozott ítéletében kimondta a jelen alkotmánybíróági ügyben vizsgált rendelkezés alapjául szolgáló Irányelv érvénytelenségét. A Bíróság szerint az uniós jogalkotó meghaladta azokat a korlátokat, amelyeket az arányosság elvének tiszteletben tartása a Charta [az Európai Unió Alapjogi Chartája, a továbbiakban: Charta vagy Alapjogi Charta] 7. és 8. cikkének [a magán- és a családi élet, ill. a személyes adatok védelme] alapján, valamint 52. cikkének (1) bekezdésére [korlátozhatósági klauzula] tekintettel megkövetel.
- [8] Az indítványozó bíró figyelemmel volt továbbá arra is, hogy a jelenleg hatályos magyar szabályozás nem teszi lehetővé az adatmegőrzéssel érintett személyek számára az adataik védelme érdekében történő fellépést. Az Infotv. 14. § c) pontja alapján – mivel az adatmegőrzési kötelezettség kötelező adatkezelésnek minősül – nincs lehetőség a személyes adatok törlésére.
- [9] Az eljárást kezdeményező bíró végezetül hivatkozik egy korábbi alkotmánybíróági döntésre, azon belül is különösen a célhoz kötöttség elvére, mint az információs önrendelkezési jog gyakorlásának egyik legfontosabb garanciájára. A hivatkozott határozat szerint ebből következik ugyanis, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.
- [10] Az eljárás során a londoni székhelyű *Open Rights Group* és a *University of Amsterdam amicus curiae* beadvánnyal fordultak az Alkotmánybírósághoz.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek.
- [12] Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybírósnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.
- [13] A 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében az Alkotmánybíróság részletesen kifejtette a bírói kezdeményezés tartalmával szembeni követelményeket. Előzetesen leszögezte: „[a]z Alkotmánybíróság döntéseinek kiszámíthatósága, végső soron az Alaptörvény védelme nemcsak azt követeli meg, hogy érdemi

döntései következetesek legyenek, hanem azt is, hogy az eljárást kezdeményező indítványokkal szemben az Alaptörvény és a jogszabályok által elvárt, az indítványok érdemi elbírálásra alkalmasságát meghatározó feltételek értelmezése világos és teljesíthető legyen. [...]

Az indítvány érdemi elbírálása nem vezethet arra, hogy az Alkotmánybíróság átvegye más alkotmányos – jogalkotó vagy jogalkalmazó – intézmény feladatait. Ebből fakadó követelmény, hogy az indítványok az Alaptörvényben meghatározott célokra irányuljanak és az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérelmet tartalmazzanak.” {Indokolás [10], [14]}

- [14] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezéseit együttes és összefüggő feltételrendszerként kell értelmeznie, amikor mindenekelőtt arról dönt, hogy a bírói indítvány érdemben elbírálható-e [3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6]]. Az Alaptörvényből közvetlenül eredő általános eljárási feltételeken túl azonban az Abtv. rendelkezései alapján az indítvány további feltételeknek is meg kell, hogy feleljen.
- [15] Az Alkotmánybíróság korábban más összefüggésben, a támadható jogszabály vonatkozásában kifejtette, hogy az „Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*” [3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]], a megállapítás azonban az indítvány tartalmára is vonatkozik. Az egyedi normakontroll eljárás nem keveredhet az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdésében szabályozott közvetlen alkotmányjogi panaszra induló eljárással.
- [16] Az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, a kezdeményezésnek pedig az ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia [3111/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3242/2014. (IX. 22.) AB végzés]. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye [...] A bírói kezdeményezés mint normakontroll »egyedi vagy konkrét« jellege az absztrakt

utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege” {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]–[7]}.

- [17] A jelen bírói indítványbeli *petitum* kifejezetten az Eht. 159/A. §-ára vonatkozik, annak alaptörvény-ellenességét állítja, kéri megsemmisíteni és alkalmazását megtiltani. Az alapul fekvő ügyben ugyanakkor valójában az okozza a felperes által állított jogsérelmet, hogy a támadott rendelkezés alapján megőrzött (tárolt) adatokról nem kapott tájékoztatást és személyes adatai törlése iránti kérelmének sem tett eleget az elektronikus hírközlési szolgáltató (az adatmegőrző vagy -kezelő).
- [18] Az Eht. XVII. fejezete tartalmazza az adatkezelési szabályokat a 153. §-tól a 162. §-ig bezárólag, vagyis a támadott rendelkezés is e körbe tartozik.
- [19] A személyes adatok védelmét, az információs önrendelkezési jog érvényesítését szolgáló 154. § (7) bekezdése előírja, hogy az Infotv.-ben meghatározott tájékoztatáson kívül a szolgáltatónak biztosítania kell, hogy a felhasználó [„188. § 26. Felhasználó: az a természetes személy, jogi személy vagy egyéb szervezet, amely használja vagy igényli az elektronikus hírközlési tevékenységeket, így különösen az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat.”] az elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevétele előtt és az igénybevétel során bármikor megismerhesse, hogy a szolgáltató mely adatkezelési célokból milyen személyes adatokat kezel.
- [20] A kezelt adatok törléséről a következő rendelkezést tartalmazza az Eht. 157. § (1) bekezdése: „[a]z elektronikus hírközlési szolgáltató az elektronikus hírközlési szolgáltatás teljesítése után – a (2) bekezdésben, valamint a 159/A. § (1) bekezdésében foglaltak kivételével – törli vagy anonimizálja az előfizetőkre és a felhasználókra vonatkozó személyes adatokat, amelyeket a szolgáltatás nyújtása során kezel”.
- [21] Az Infotv. 3. § 2. pontja értelmében személyes adatnak minősül „az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatról levonható, az érintettre vonatkozó következtetés;”. Ezen fogalmi meghatározásból következően az Eht. 159/A. § (1) bekezdésében felsorolt adatok személyes adatoknak minősülnek.
- [22] A felhívott törvényhelyekből következően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az érintett (az Eht. szerinti felhasználó) az Eht. 154. § (7) bekezdése

alapján jogosult megismerni, hogy a szolgáltató mely adatkezelési célokból, milyen személyes adatokat kezel, s ebbe a körbe az indítványozó által támadott rendelkezéssel érintett adatok is beletartoznak.

- [23] A személyes adatok törlésével kapcsolatban más a helyzet: az Eht. 157. § (1) bekezdésének szövegrésze kifejezetten kiemeli a támadott rendelkezés szerinti adattartalmat a törlési kötelezettség alól. Ezt a szabályt azonban az indítványozó bíró külön nem támadta.

A vizsgált ügyben tehát nem a bíró által támadott rendelkezés akadályozza meg a felperesi kérelem teljesíthetőségét, hanem az Eht. más, illetőleg az Infotv. kapcsolódó rendelkezései.

- [24] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a bírói kezdeményezés nem felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt feltételnek, ezért az indítványt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. április 28.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/537/2015.

