



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Dr. Sulyok Tamás úr
az Alkotmánybíróság elnöke

Iktatószám: XX-AJFO/440/.../2021.
Hivatkozási szám: IV/2396/2021.

részére

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság IV/2396/2021. számú indítvánnyal kapcsolatos megkeresésére

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alkotmánybíróságnak a tárgybeli ügyben folyamatban levő alkotmányjogi panasszal összefüggésben meghozott, IV/2396-3/2021 számú végzését (a továbbiakban: végzés) köszönettel kézhez kaptam.

A tárgybeli ügyben az indítványozó független hatóság – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján – a Kúria *Kfv.II.37.001/2021/6. sz.* ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék *105.K.706.125/2020/12. sz.* ítélete megsemmisítését, valamint azok végrehajtásának felfüggesztését indítványozta, figyelemmel arra, hogy azok nézete szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, az E) cikk (2) és (3) bekezdésével, az I. cikk (3) bekezdésével, a VI. cikk (3) és (4) bekezdésével, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével ellentétesek.

Az előterjesztett alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege szerint a támadott ítéletek elvonják az érintett független hatóság – az Európai Unió kötelező jogi aktusából és az Alaptörvényből fakadó – jogosítványait, illetve azok csökkentik a fennálló jogvédelem szintjét is.

Figyelemmel az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében meghatározott hatalommegosztás elvére, illetve arra a körülményre, hogy az alkotmányjogi panasz nem az alkalmazott jogszabályt, hanem a fent nevezett bírói döntések tartalmát érinti, az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos szakmai álláspont kifejtése során az ítéletek tartalmát, alapjogi érveltségét, megalapozottságát – ideértve az azokat meghozó bíróságok munkáját – az Igazságügyi Minisztérium nem is értékelheti. Mindezekre tekintettel a tárgybeli ügyben alapvetően az indítvány alapján felmerülő, a személyes adatok védelme tekintetében alkalmazandó

jogszabályi és alaptörvényi rendelkezések alkotmányos értelmezését érintő szakmai álláspontomról tájékoztatom az alábbiakban Tisztelt Elnök Urat.

I. Az információs önrendelkezési jog mint alapvető jog és annak érvényesülése

I.1. Az információs önrendelkezési jog

Magyarország a személyes adatok védelmére már a rendszerváltástól kiemelt hangsúlyt fordít. A személyes adatok védelmének európai összehasonlításban is magas szintjét biztosította a korábbi Alkotmány, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.), illetve az ezek nyomán kialakult alkotmánybírói gyakorlat. Az Alkotmánybíróság már igen korán, a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban megállapította azt is, hogy a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként, hanem – annak aktív oldalát is figyelembe véve – információs önrendelkezési jogként kell értelmezni, amelynek lényege, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Az Alkotmánybíróság e döntésében azt is kimondta, hogy személyes adatot felvenni és felhasználni kizárólag az érintett beleegyezésével szabad, azaz *„mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát”*.

Az Alkotmánybíróság további döntéseiben is nagy hangsúlyt fektetett az információs önrendelkezési jog érvényesülésére. Az Alkotmánybíróság az 1034/E/2005. AB határozatában kifejtette azt is, hogy a személyes adatok védelméhez való jog korlátozhatóságának feltétele és egyben *„legfőbb garanciája is az adatkezelés célhoz kötöttsége, azaz alkotmányosan indokolható volta”*, amelynek kapcsán az idézett alkotmánybírói döntés a korábbi adatvédelmi biztosi és bírósági kontroll meglétét is fontos garanciaként értékelte. Az információs önrendelkezési jog kapcsán kiemelte az Alkotmánybíróság továbbá azt is, hogy e jogra is vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt azon kritériumrendszer, amely szerint alapvető jog csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme alapján lehet korlátozható. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének az *„elérni kívánt céllal arányosan”* kitétele az adatok kezelése terén *„különösképpen kötelez”* a célhoz kötöttség alapelveinek betartására {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás: [91]}.

A személyes adatok magas szintű védelmét az Alaptörvény nemcsak fenntartotta, hanem az érvényesülésének ellenőrzésére sarkalatos törvényben szabályozott független hatóságot is rendelt. Az Alaptörvény hatálybalépését követően az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) létrehozta és – az Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdése szerinti hatóságként – kijelölte a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: Hatóság) is.

Hangsúlyozandó, hogy nem csupán Magyarországon, de nemzetközi szinten is kiemelt figyelem és védelem illeti meg az információs önrendelkezési jogot. Magyarország – az 1998. évi VI. törvénnyel – ratifikálta az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Európai Tanácsi Egyezményét (a továbbiakban: Egyezmény), illetve – a 2005. évi LIII. törvény elfogadásával – szintén ratifikálta az Egyezményhez kapcsolt, az adatvédelmi felügyelő hatóságok létrehozásáról szóló, az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28-án kelt Egyezménynek a felügyelő hatóságokról és a személyes adatok

országhatárokat átlépő áramlásáról szóló, Strasbourgban, 2001. november 8-án kelt Kiegészítő Jegyzőkönyvet (a továbbiakban: Kiegészítő Jegyzőkönyv) is.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás óta Magyarországnak nem csupán a korábbi belső és nemzetközi jogi kötelezettségeknek, hanem az európai uniós jogból fakadó kötelezettségeknek is meg kell felelnie. Egyrészt az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 16. cikk (1) bekezdése, illetve az Európai Unió Alapjogi Chartája 8. cikke is – az Alaptörvényhez hasonlóan – kifejezett védelemben részesíti a személyes adatok védelméhez való jogot. Az uniós társjogalkotók 2016-ban fogadták el az adatvédelmi reformcsomag egyik legfontosabb elemét,¹ a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendeletet (a továbbiakban: általános adatvédelmi rendelet), amely a személyes adatok védelme terén nagyfokú jogegységesítést valósított meg az Európai Unióban. E rendeleti szintű jogegységesítés azzal is járt, hogy az uniós tagállamoknak rendszerszintű felülvizsgálatot kellett megvalósítaniuk a belső jogukban annak érdekében, hogy az általános adatvédelmi rendelet rendelkezéseinek elsőbbséget engedjenek, illetve annak végrehajtását elősegítsék.

A magyar jogalkotó az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek az Európai Unió adatvédelmi reformjával összefüggő módosításáról, valamint más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: 2018. évi XXXVIII. törvény) elfogadásával az általános (horizontális) szabályok, illetve az Európai Unió adatvédelmi reformjának végrehajtása érdekében szükséges törvénymódosításokról szóló 2019. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: 2019. évi XXXIV. törvény) elfogadásával az ágazati joganyag kiigazítását végezte el, elősegítve az általános adatvédelmi rendelet (és az adatvédelmi reformcsomag további elemeinek) végrehajtását.

A törvénymódosításoknak köszönhetően az Infotv. rendszere is alapvető felülvizsgálaton ment keresztül, így az Infotv. 2. § (3) bekezdése értelmében az Infotv. – 2018. július 26. napjától – „kódex” jelleggel (a maga teljességében) kizárólag a személyes adatok bűnüldözési, illetve – az uniós jog hatályán kívül eső – nemzetbiztonsági és honvédelmi célú kezelésére alkalmazandó, míg az Infotv. 2. § (2) bekezdése kijelöli azon rendelkezéseket, amelyeket az általános adatvédelmi rendelet mellett – azaz azt kiegészítendő – szükséges alkalmazni. E szabályok lényegében a Hatóság működésével, eljárásával kapcsolatosak, illetve kisebb részben olyan, az általános adatvédelmi rendeletről eltérő vagy azt kiegészítő rendelkezések, amely eltérésekre, kiegészítésekre az általános adatvédelmi rendelet egyébként *expressis verbis* lehetőséget biztosít.

I.2. A személyes adatok védelmére vonatkozó alapelvek

Ahogy az a fentiekben bemutatásra került, mind a belső jogi követelmények – ideértve az uniós jogi követelményeket is –, mind pedig a nemzetközi jogból eredő kötelezettségek a személyes adatok hatékony védelmét célozzák. Ennek keretében mind az általános adatvédelmi rendelet és az Infotv. – a hatályuk alá tartozó adatvédelmi jogviszonyokban –,

¹ Bár az indítvány szempontjából nem bír relevanciával, megemlítenéd, hogy a reformcsomag további elemeként irányelvi szabályozást fogadtak el a bűnüldözési célú adatkezelések szabályozására, illetve az uniós társjogalkotók újraszabályozták az uniós intézmények adatkezelésére vonatkozó szabályokat is.

mind pedig az Egyezmény alapvető rendelkezésekkel alapozzák meg az információs önrendelkezési jog hatékony és aktív érvényesülését.

Az említett adatvédelmi rezsimek egyaránt rendelkeznek a személyes adatok védelme során érvényesítést igénylő tipikus alapelvekről, így a jogszerűség, az átláthatóság, a célhoz kötöttség, az adattakarékosság, a pontosság, a korlátozott tárolhatóság, az integritás, illetve – végül, de nem utolsósorban mindezen alapelvek érvényesülésének biztosítása érdekében – az általános adatvédelmi rendelet kifejezetten megjeleníti az elszámoltathatóság alapelvét is. Az elszámoltathatóság alapelveként történő kiemelése azért is bír különös jelentőséggel, mert az adatvédelem alapelveinek közös és legfőbb jellemzője éppen az, hogy **az alapelvek nem válhatnak pusztá deklarációvá**, azoknak a személyes adatok kezelése során – az adatkezelő személyétől, az adatkezelés jellegétől, az érintett esetleges akaratától, nyilatkozatától vagy bármilyen más körülménytől függetlenül – **folyamatosan érvényesülniük kell**, azok az adatkezelési jogviszonyokat **egészükben áthatják**.

Az alapelvek kiemelt jelentősége megmutatkozik a különféle adatvédelmi rezsimek által az érintettek számára biztosított jogok jellegében is, így – többek között – az érintett tájékoztatása, a hozzáférési, helyesbítési, korlátozási, tiltakozási vagy törlési joga is a fenti alapelvekből következően alakultak ki, figyelemmel arra, hogy az információs önrendelkezési jog lényeges tartalma éppen az – ahogyan az az Alkotmánybíróság gyakorlatából is idézésre került –, hogy az érintett maga rendelkezhet a rá vonatkozó személyes adatokkal, illetve jogosult az adatkezelés terjedelméről, körülményeiről, a kezelt adatokról és azok útjáról tájékoztatást is kapni.

1.3. Az információs önrendelkezési jog érvényesülése és annak ellenőrzése

Az Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdése egyértelműen kijelenti, hogy Magyarországon az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított jogok védelmének érvényesülése ellenőrzésére hivatott független hatóság működik, amelyet sarkalatos törvény szabályoz.

A személyes adatok védelméhez való jog érvényesülésének felügyeleti hatósági kontrollját ezen túlmenően nem csupán az Alaptörvény, hanem a Charta 8. cikk (3) bekezdése, illetve az általános adatvédelmi rendelet 51. cikke is előírja, így annak felállítása uniós jogból fakadó kötelezettség is a tagállamok számára. Az általános adatvédelmi rendelet – amely közvetlenül hatályosuló jogi aktusként a hatálya alá tartozó adatkezelési jogviszonyokban a jogvédelem és érvényesítés közös és egységes eszköze – 57. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint a tagállami felügyeleti hatóság a saját területén **nyomon követi és kikényszeríti** az általános adatvédelmi rendelet alkalmazását, ennek keretében pedig az 58. cikk szerinti hatáskörökkel is bír.

Az általános adatvédelmi rendelet 58. cikk (2) bekezdése szerinti ún. **korrekciós hatáskörök** kiterjednek – többek között – arra is, hogy az adatvédelmi felügyeleti hatóság utasíthatja az adatkezelőt arra, hogy az adatkezelési műveleteit „*hossa összhangba*” az általános adatvédelmi rendelettel, illetve elrendelheti a személyes adatok törlését, helyesbítését, korlátozását is.² A korábbiakban utaltak szerint tehát, bár az általános adatvédelmi rendelet egy általános és közös keretet biztosít a tagállamoknak a személyes adatok védelmére, az általános adatvédelmi rendelet – a rendeleti forma ellenére – nem határozza meg a felügyeleti

² Az általános adatvédelmi rendelet – normatív erővel nem bír, de az értelmezést segítő – (122) preambulumbekkezdése kifejezetten, az érintettek panaszbenyújtási lehetőségein túlmenően utal arra is, hogy a hatóság lefolytatja a rendelet alkalmazásával kapcsolatos vizsgálatokat, míg a (129) preambulumbekkezdés pedig arra utal, hogy általában az eljárások során érvényesülniük kell eljárási garanciáknak is, így pártatlanul, tisztességesen és észszerű határidőn belül gyakorolhatják jogaikat a hatóságok.

hatóságok formáját vagy részletes eljárásjogi kereteit, azokról ekként a tagállamoknak kell részletesen rendelkezniük.³ Az általános adatvédelmi rendelet 51. cikk (4) bekezdése szerint a tagállamoknak – ún. speciális notifikáció keretében – be is kell jelenteniük a Bizottságnak a felügyeleti hatóságokra vonatkozó szabályait, amely alapján pontosan nyomon követhetők (a Bizottság által monitorozhatóak) az egyes tagállami megoldások, illetve azoknak az uniós joggal való összeegyeztethetősége is.⁴

Szintén utalni szükséges arra is, hogy az Egyezményhez fűzött Kiegészítő Jegyzőkönyv is kifejezetten rendelkezik – a Kiegészítő Jegyzőkönyv fogalomhasználata szerint – felügyelő hatóságok létrehozásáról. A Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk 2. pont a) alpontja szerint a felügyelő hatóságok jogköre kiterjed arra, hogy „**vizsgálatot folytassanak és beavatkozzanak, valamint arra, hogy jogi eljárásokban részt vegyenek**”, ennek keretében pedig bárki panaszára eljárhatnak.

A Kiegészítő Jegyzőkönyvhöz készült ún. magyarázó jelentés⁵ szerint kétféle – vizsgálati és beavatkozási – hatáskör áll fenn, amelyet a részes felek számos módon szabályozhatnak, így például a felügyelő hatóság felruházható olyan jogkörrel is, amelyben e hatóság saját elhatározása, mérlegelése alapján dönt arról, hogy az adatkezelőt az adat helyesbítésére vagy törlésére kötelezi. Mindezekből látható, hogy az Egyezmény, illetve az ahhoz tartozó Kiegészítő Jegyzőkönyv értelmezésében – függetlenül attól, hogy az alapvetően széles mozgásteret biztosít a részes felek számára a kötelezettségek végrehajtására – kifejezetten megjelennek a felügyelő hatóságok hatékony beavatkozást lehetővé tevő – az alapelveket érvényesítő – hatáskörei. A magyarázó jelentés ezen túlmenően azt is megjeleníti, hogy a felügyelő hatóságok hatáskörei az Egyezmény és a Kiegészítő Jegyzőkönyv tekintetében nem korlátozottak, azaz a részes felek bármilyen további olyan hatáskörrel felruházhatják e hatóságokat, amelyek az Egyezmény és a Kiegészítő Jegyzőkönyv szerinti ellenőrző funkcióit hatékonyra teszik.

1.4. A Hatóság vizsgálata és az adatvédelmi hatósági eljárás

A Hatóság az Infotv. alapján kétféle eljárást folytathat le az adatvédelem terén, egyrészt a **vizsgálatot**, másrészt az **adatvédelmi hatósági eljárást**. Míg a Hatóság vizsgálata – amely az Infotv. 52. § (2) bekezdése szerint nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak – alapvetően az ombudsmani típusú jogvédelem eszköze (egyúttal az információszabadsággal kapcsolatos jogsérelmek orvoslásának hatósági eszköze is), addig az adatvédelmi hatósági eljárás klasszikus közigazgatási hatósági eljárásként, a hatósági eljárásra jellemző kényszerrel, szankció- és garanciarendszerrel érvényesül. Közös eleme e két eljárástípusnak, hogy **kérelemre és hivatalból** egyaránt indulhatnak, illetve azok egymást kiegészítő jelleggel érvényesülnek, így a Hatóság vizsgálatát – az Infotv. alapján – akár adatvédelmi hatósági eljárás is követheti.

³ Az általános adatvédelmi rendelet (151) preambulumbekzdése kifejezetten utal arra is, hogy bizonyos tagállamokban közigazgatási jellegű szankciók nem léteznek, ezért ezen tagállamokban más módon (pl. bíróságok) szabhatják ki a szankciókat. Szintén eltérő lehet a hatóságok formája (ombudsmani típusú vagy klasszikus hatósági szervezet), amelyek meghatározása tagállami kompetencia.

⁴ Az általános adatvédelmi rendelettel összefüggő notifikációk az alábbi hivatkozáson érhetőek el: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu/eu-countries-gdpr-specific-notifications_en

⁵ „*Explanatory report to the Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, regarding supervisory authorities and transborder data flows*”, 3. o. – <https://rm.coe.int/16800cce56>

Mindkét eljárás célja, hogy az esetleges jogsérelem feltárásra, illetve megfelelő orvoslásra kerüljön. Míg az Infotv. szerint a vizsgálatban – figyelemmel arra, hogy a Hatóság vizsgálata nem uniós jogi megalapozottságú – a jogsértő adatkezelőt a Hatóság az Infotv. 56. § (1) bekezdése szerint a jogsérelem orvoslására, illetve annak közvetlen veszélye megszüntetésére szólíthatja fel, addig az adatvédelmi hatósági eljárásban – figyelemmel arra, hogy a konkrét vizsgálati és korrekciós hatásköröket az uniós jog határozza meg – az Infotv. – a tételes szabályok megisméltése helyett – a közvetlenül hatályosuló módon alkalmazandó általános adatvédelmi rendelet rendelkezéseire utal vissza.⁶ Ennek keretében a Hatóság korrekciós hatásköröket gyakorolhat, amelynek keretében figyelmeztetheti, illetve elmarasztalhatja az adatkezelőt az általános adatvédelmi rendeletet sértő adatkezelési tevékenységei miatt, valamint utasíthatja arra is, hogy azokat – az általa meghatározott ideig és módon – hozza összhangba az általános adatvédelmi rendelet rendelkezéseivel. A korrekciós hatáskörök gyakorlása során a Hatóság akár az adatkezelés megtiltását is elrendelheti, illetve – a 83. cikk figyelembe vételével – közigazgatási bírságot is kiszabhat az adatkezelőre.

A Hatóság által hozott pénzügyi szankciókat (bírság) főszabály szerint az *adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény* szerint kell végrehajtani, ugyanakkor az Infotv. 61. § (8) bekezdése értelmében a Hatóság döntésében foglalt, meghatározott cselekmény elvégzésére, magatartás tűrésére vagy abbahagyására vonatkozó kötelezés végrehajtását maga a Hatóság foganatosítja az adatkezelővel szemben.

II. Az indítvány és az annak alapjául szolgáló ügyek adatvédelmi jogi és alkotmányos összefüggései

II.1. A közhatalmat gyakorló indítványozó Alaptörvényben biztosított hatáskörének sérelme, működésének súlyos zavara

Az Abtv. 55. § (4a) bekezdése szerint a közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó működésének súlyos zavarát eredményezné, vagy ha az valamely, az Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti. Az indítványozó szerint a támadott ítéletek tekintetében a fentiekben bemutatott, legalább egy szükséges feltétel közül mindkét feltétel teljesül, hiszen azok a Hatóság működésének súlyos működési zavarát előidézhetik, illetve azok alkalmasak arra, hogy a Hatóság érdemi jogosítványai kiüresedjenek.

Ahogy az korábban is bemutatásra került, az Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdése a személyes adatok védelmének érvényesülése érdekében sarkalatos törvény útján független hatóság létrehozását írta elő a jogalkotó számára, amely kötelezettségét az Országgyűlés az Infotv. elfogadásával, illetve a Hatóság felállításával teljesítette.

Ahogy arra a korábbiakban már utaltam, az Európai Unió adatvédelmi reformját megelőzően – 2012 és 2018 között – a Hatóság működését „kódex” jelleggel (a maga teljességében) az Infotv. szabályozta. Az Infotv. korábbi adatvédelmi rezsimje már a hatálybalépésével egyidejűleg az uniós jogi követelményeken – a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-ei európai parlamenti és tanácsi 95/46/EK irányelven (a továbbiakban: 95/46/EK irányelv) – alapult, és az Infotv. 2018. június 29-ig hatályban volt

⁶ Ekként tehát a konkrét jogkövetkezmények tekintetében az Infotv. 61. § (1) bekezdés a) pontja azt az utalásos kodifikációs megoldást alkalmazza, amely szerint a Hatóság az Infotv. 2. § (2) és (4) bekezdésében meghatározott adatkezelési műveletekkel összefüggésben az általános adatvédelmi rendeletben meghatározott jogkövetkezményeket alkalmazhatja.

rendelkezései is lehetővé tették, hogy a Hatóság – a vizsgálat keretében – a jogsérelem orvoslására szólíthassa fel az adatkezelőt, illetve hogy – közigazgatási hatósági eljárás keretében – megállapíthassa a jogellenes adatkezelés tényét, elrendelhesse a jogellenesen kezelt adatok törlését, zárolását, vagy megsemmisítését, az adatkezelés megtiltását. Az Infotv. szövege korábban sem tett különbséget a Hatóság hatáskörei között abban a tekintetben, hogy az adott eljárás az érintett kérelmére vagy hivatalból indult-e meg, a Hatóság ekként a fent nevezett jogkövetkezményeket az eljárást kezdeményezőre tekintet nélkül alkalmazhatta.⁷

E tekintetben kiemelendő az is, hogy az Infotv.-nek az általános adatvédelmi rendelet végrehajtását elősegítő módosításáig – 2018. június 29-ig – hatályban volt, az Infotv. 60. § (3) bekezdése szerint a Hatóság által indított adatvédelmi hatósági eljárás hivatalból indított eljárásnak minősült még akkor is, ha azt egyébként az érintett kérelmére megindított vizsgálati eljárás előzte meg. Álláspontom szerint tehát a korábban fennálló jogvédelemben – mind az adatvédelmi biztosi, mind pedig a hatósági joggyakorlatban – egyértelműen és kétséget kizáróan lehetősége volt a Hatóságnak (és a hatósági jogkört korábban ellátó biztosnak) az egyes eljárások hivatalbóli lefolytatására, és mérlegelése szerint az általa szükségesnek vélt jogkövetkezmények alkalmazására is.

Az általános adatvédelmi rendelet alkalmazásának megkezdésével – az általános adatvédelmi rendelet 77. cikkére figyelemmel – a jogalkotónak az Infotv. korábbi védelmi szintjét kiterjesztve immáron azt is biztosítani kellett, hogy az adatvédelmi hatósági eljárás ne csak hivatalból, hanem az érintettek kérelmére is megindulhasson. Az Infotv. 60. § (1) bekezdése egyértelmű abban, hogy a Hatóság az érintett erre irányuló kérelmére az adatvédelmi hatósági eljárást megindítja, illetve ezt kiegészítő jelleggel akár hivatalból is eljárást indíthat. Az Infotv. az általános adatvédelmi rendelet végrehajtásával összefüggő módosításai tehát kiterjesztették és – a korábbi vizsgálat kezdeményezésének lehetőségén túl – hatékony hatósági jogvédelmet is biztosítottak az érintettek számára a hatósági eljárás megindításának lehetőségével. E változás – azaz az adatvédelmi hatósági eljárás kérelemre történő kötelező megindítása – ugyanakkor továbbra sem akadályozza meg a Hatóságot abban, hogy – amennyiben annak szükségét látja – az érintettek védelmében vizsgálatot vagy hatósági eljárást indítson a jogsértéssel érintett adatkezelővel szemben. Ezen túlmenően pedig mind a hivatalbóli, mind pedig a kérelemre induló eljárásban is az adatkezelést általánosságban, teljes egészében vizsgálja meg, akár a további – az adatkezelésről vagy annak jogellenességéről egyébként nem tudó – érintettekre figyelemmel is.

Az indítványozó szerint az indítványa azért alkalmas a befogadásra, és az ítéletek azért sértik az Alaptörvény rendelkezéseit, mert az ítéletek az általános adatvédelmi rendelet *nyelvtani értelmezése* alapján azt állapították meg, hogy a Hatóság csak az érintett kérelmére lehet jogosult a jogsértő adatkezelő által jogellenesen kezelt személyes adatok törlésére, hivatalból nem. Ismételten fel kell hívnom arra a figyelmet, hogy a Kormány a jogszabályok autentikus értelmezésére nem jogosult, szakmai álláspontom szerint mind az európai uniós irányelvi szabályozáson alapuló biztosi és a 2012 és 2018 közötti hatósági rezsím következetes volt

⁷ Szintén megjegyzendő, hogy már az ombudsmani típusú jogvédelem idejében (1992 és 2012 között) az Európai Unióhoz való csatlakozásra figyelemmel 2003-ban megteremtette a jogalkotó a korábbi adatvédelmi biztos számára a hatósági jogkörök gyakorlásának lehetőségét annak érdekében, hogy az megfeleljen a 95/46/EK irányelv rendelkezéseinek. Az Avtv. 2003. évi módosításával a jogalkotó lehetővé tette, hogy az adatvédelmi biztos a jogellenes adatkezelést az adatok törlésével, zárolásával vagy megsemmisítésével megszüntethesse, illetve e körben az Avtv. kifejezetten rendelkezett már a hivatalbóli eljárásindítás lehetőségéről is. Szintén utalni szükséges arra is, hogy bár az Avtv. expressis verbis csak 2004-től kezdődően tartalmazta a hivatalbóli eljárásindítás lehetőségét, a biztosi joggyakorlat már a kezdetektől fogva elismerte – és bár ritkán, de alkalmazta is – az *ex officio* vizsgálatindítást.

abban, illetve az általános adatvédelmi rendeleten alapuló rezsím is egyértelmű abban a tekintetben, hogy az adatvédelmi felügyeleti hatóságok – a jogellenes adatkezelés megszüntetése érdekében – széles eszköztár alkalmazására jogosultak.

Ahogy arra a korábbiakban is utaltam, álláspontom szerint az adatvédelmi rezsímek legfőbb vívmánya és kiindulópontja az adatvédelmi alapelvek meghatározása és következetes érvényesítése. Az általános adatvédelmi rendelet összes rendelkezése alapvetően azt a célt szolgálja, hogy a személyes adatkezeléseket jogszerű keretek közé szorítsa, amely szükségszerűen az alapelvek érvényre juttatásával alapozható meg. **Az alapelvek – értelmezésem szerint – az adatkezeléseket egészükben áthatják, azokat főszabály szerint minden, az adott adatvédelmi rezsím hatálya alá eső adatkezelése szempontjából alkalmazni és érvényesíteni köteles, valamint ezt bizonyítani is tudnia kell.**

Az általános adatvédelmi rendelet 57. cikk (1) bekezdés a) pontja – amely a felsorolás első és legfontosabb eleme – szerint az adatvédelmi felügyeleti hatóság feladata, hogy **a rendelet alkalmazását kikényszerítse**. Az általános adatvédelmi rendelet 58. cikk (2) bekezdése szerint az ehhez nyújtott korrekciós hatáskörök keretében az adatvédelmi felügyeleti hatóságok jogosultak az adatkezelő figyelmeztetésére, elmarasztalására, a jogellenes adatkezelés megtiltására, illetve a hatáskörök kiterjednek az arra való utasításra is, hogy az adatkezelő **hozza összhangba az adatkezelését** az általános adatvédelmi rendelettel. Az adatvédelmi előírásokkal való összhang bizonyos esetekben megvalósítható lehet kisebb fokú korrekciókkal (így például az érintett tájékoztatásával, az érintett jogainak megfelelő gyakorlásával, esetlegesen a jogalap megváltoztatásával, további garanciák és az érintetteket védő intézkedések beépítésével, stb.), ugyanakkor bizonyos esetekben – így kifejezetten akkor, amikor az adatkezelési jogviszony inherens módon ellentétes a rendelettel és az adatkezelési alapelvekkel – az adatkezelés csak akként hozható összhangba a rendelettel, ha az adatkezelő az általa jogellenesen kezelt személyes adatokat visszaállíthatatlanul és haladéktalanul törli.

Ha az adatvédelmi felügyeleti hatóságok az eljárásaik során a rendeletet – illetve az alapelveket – sértő adatkezelési műveletekkel szemben nem léphetnének fel, azzal nem csupán az ügyben panaszt tevő, hanem az adatkezeléssel egyébként a potenciálisan felmerülő további érintett személyek (illetve azok csoportjai) védelmét is elmulasztanák. Ha az általános adatvédelmi rendeletet az indítványozó által bemutatott, illetve támadott ítéletek alapján kellene a jövőben értelmezni, az adatvédelmi felügyeleti hatóságok munkája kiüresedhetne azáltal, hogy a súlyosan jogsértő adatkezelések esetében a felügyeleti hatóságok csak azon érintettek érdekében léphetnének fel (és így a konkrét ügyből levezethetően csak az e személyek tekintetében törölthetnék a jogellenesen kezelt személyes adatokat), akik ezt a felügyeleti hatóság előtt kifejezetten kérték. Ha az adatvédelmi felügyeleti hatóságok eljárási mozgástere az érintettek jogérvényesítésétől függene, úgy ez a hatóságok legfőbb feladatát, azaz a rendelet kikényszerítését (ideértve az alapelveket sértő adatkezelések feltárását) is megakadályozná.

Nézetem szerint az adatvédelmi felügyeleti hatóságok eljárási mozgástere messze túlmutat az érintettek által esetlegesen feltételezett és észlelt jogsértések vizsgálatán, illetve az általuk kért érintetti kérelmek érvényesítésén, ekként az adatvédelmi felügyeleti hatóságok a saját hatáskörükben, önállóan – akár kérelemre, akár hivatalból járnak el – a rendelet alkalmazását és betartását általánosságban kötelesek vizsgálni és kikényszeríteni. Súlyosan diszkriminatív helyzethez is vezetne a fenti értelmezés azzal, hogy az Infotv. hatálya alá tartozó – bűnüldözési, nemzetbiztonsági, honvédelmi – adatkezelések esetében az Infotv. *expressis verbis* megengedi a Hatóság általi hivatalbóli adattörleszt, míg az általános adatvédelmi

rendelet hatálya alá tartozó adatkezelések esetében a Hatóságnak tartózkodnia kellene a jogsértés nyomán a jogellenesen kezelt adatok törlésétől.

Ha a fenti értelmezést a Hatóságnak ezentúl követnie kellene – és ekként hivatalból, az érintett kifejezett kérelme hiányában nem dönthetne a jogellenesen kezelt adatok törléséről –, úgy álláspontom szerint a Hatóságot az Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdéséből levezethető, érdemi jogvédelmi funkciójától fosztaná meg, ekként a Hatóság nem tudná maradéktalanul, illetve hatékonyan ellátni az Alaptörvény alapján biztosítandó – és jelenleg is fennálló – feladatait. A fentiek alátámasztásául egy fiktív példát alapul véve, **az általános adatvédelmi rendelet 9. cikkében rögzített különleges adatok** [faji vagy etnikai származásra, politikai véleményre, vallási vagy világnézeti meggyőződésre vagy szakszervezeti tagságra vonatkozó adatok, illetve az Infotv. 5. § (7) bekezdése szerint a bűnügyi személyes adatok] **nagy sokaságot érintő jogellenes, alapelveket sértő kezelése esetén a Hatóságnak ilyen értelmezés mellett nem volna lehetősége az érintettek sokasága érdekében** – egyúttal az adatkezelés jogszerűtlenségéből fakadó súlyos érdeksérelmek, hátrányok ellen – **fellépni, az adatkezelőnek pedig csak a nála jelentkező érintettek tekintetében kellene felhagynia az adatok jogellenes kezelésével.** E példát továbbgondolva nehezen volna alkotmányosan magyarázható az is, hogy mindez a helyzet miért volna orvosolható a Hatóság által – törléssel – akkor, amikor az adatkezelésre nem az általános adatvédelmi rendelet, hanem az Infotv. hatálya alatt kerül sor. A jelen példát csak tovább bonyolítja, ha a Hatóság egyébként az általános adatvédelmi rendelet alapján **bírság kiszabásáról** is határoz, hiszen ekkor a példa szerinti töröltetés elrendelhetetlensége ellenére akár 20 millió euróig (illetve a vállalkozások esetében az előző pénzügyi év teljes éves világpiaci forgalmának legfeljebb 4 %-át kitevő összegig) terjedő bírság mégis kiszabásra kerülhetne.

Szakmai álláspontom szerint az ilyen értelmezés nem csupán az általános adatvédelmi rendelettel volna ellentétes, hanem **az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított információs önrendelkezési jog** – illetve a VI. cikk (4) bekezdésben előírt hatékony jogvédelem – évtizedek óta fenntartott **magas védelmi szintjét is jelentősen csökkentené, kiüresítené.** Tekintettel továbbá arra is, hogy az általános adatvédelmi rendelet tárgyalása során az Igazságügyi Minisztérium készítette elő és koordinálta az egységes kormányzati álláspontot, szükségesnek tartom megjegyezni, hogy sem a tanácsi munkacsoporti, sem pedig a végrehajtást előkészítő bizottsági munkacsoporti tárgyalások során – tudomásom szerint – olyan irányú értelmezés nem merült fel, amely az adatvédelmi felügyeleti hatóságok mozgásterét a fentiek szerint szűkítően értelmezte volna.⁸ Megjegyzendő az is, hogy bizonyos esetekben a jogellenes adatkezelés nem csupán az adatvédelmi jogági értékelést, hanem büntetőjogi értékelést is nyer, így a jogellenes adatkezelés bűncselekményt is megvalósíthat.⁹ A bűncselekményt is megvalósító adatkezeléssel szemben szintén nem volna észszerűen feltételezhető és elvárható, hogy az összes érintett aktív közreműködése legyen szükséges az adatkezelés jogellenességének megszüntetéséhez (azaz az adatok törléséhez).

⁸ Mindezekkel szemben rendszertani szempontból elmondható az is, hogy az általános adatvédelmi rendelet számos helyen az érintettek minél szélesebb körű és sokaságot érintő képviselőinek lehetőségét is megteremti. Az általános adatvédelmi rendelet 80. cikke akár – tagállami jog ilyen rendelkezése alapján – arra is lehetőséget ad, hogy az érintett az érintettek képviselőiben eljáró szervezetek az érintett érdekében, az érintett megbízása hiányában is fellépjenek.

⁹ Lásd a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 219. § (1) bekezdése szerinti személyes adattal visszaélés bűncselekményét. Szintén e § alapján büntetendő az is, aki a személyes adatok védelméről meghatározott rendelkezések megszegésével az érintett hozzáféréshez való jogának gyakorlása érdekében szükséges tájékoztatására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, és ezzel **más vagy mások érdekeit jelentősen sérti.** Látható tehát, hogy még a büntetőjogi védelem terjedelme is messze túlmutat az egyes érintettek érdekein, azok esetében kifejezetten értékelhető az érintettek sokasága is.

Szintén utalni szükséges arra is, hogy az általános adatvédelmi rendelet 79. cikke nem csupán az adatvédelmi felügyeleti hatósághoz, hanem **a közvetlen bírósághoz fordulás jogát** is biztosítja az érintettek számára. Az Infotv. 23. § (1) bekezdése szerint ebben az esetben az érintett közvetlenül fordul a bírósághoz, ugyanakkor az Infotv. 23. § (5) bekezdés a) és b) pontja a bíróságot feljogosítja arra is, hogy általában „**a jogellenes adatkezelési művelet megszüntetésére**”, illetve az „**adatkezelés jogszerűségének helyreállítására**”¹⁰ kötelezze az adatkezelőt, függetlenül attól, hogy a keresetet az adatkezeléssel érintett indíthatja meg.¹¹

II.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelme

Ahogy arra már a korábbiakban is utaltam, a jogszabályok autentikus értelmezésére a Kormány nem jogosult, illetve a támadott bírói ítéletekben foglalt megállapítások értékelésétől – a hatalommegosztás elvére figyelemmel – a Kormány a jelen ügyben is tartózkodni kíván.

Felhívom a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy az általános adatvédelmi rendelet – mint uniós jogi aktus – végső, hiteles értelmezésére az adatvédelmi felügyeleti hatóságok, a bíróságok, illetve – végső soron – az Európai Bíróság jogosult, amelynek joggyakorlata az adatvédelmi felügyeleti hatóságokra és a tagállami bíróságokra nézve is kötelező. Az indítványozó által jelzettek szerint az indítványozó kívánatosnak tartotta volna, ha a kérdéses jogi rendelkezések értelmezése tekintetében a hazai bíróságok előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeztek volna az Európai Bíróság előtt. Figyelemmel arra, hogy a tárgybeli kérdések nem csekély jelentőségűek, hanem a Hatóság működését érintő igen komplex kérdéskört érintenek, állásponatom szerint az ilyen jellegű **uniós jogi** kérdések tekintetében a hiteles és végső értelmezésre jogosult szerv adhat végső és megnyugtató választ, amely egyúttal az ügyet – uniós jogi szempontból – egyértelműen eldönthetővé tenné a hazai bíróságok számára is.

Szükséges hozzátenni ugyanakkor azt is, hogy – a korábbiakban kifejtettek szerint – állásponatom szerint a Hatóság jogi eszköztára, az érintettek érdekében történő fellépésének lehetősége nem csupán az általános adatvédelmi rendeletből, hanem az Alaptörvényből, illetve az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján betartott nemzetközi jogból fakadó kötelezettségekből (ld. a Kiegészítő Jegyzőkönyv korábban utalt cikkei) is levezethető. Ahogy azt a jogalkotó az általános adatvédelmi rendelet végrehajtását szolgáló törvénymódosítások indokolásában is egyértelművé tette,¹² a jogalkotónak tartózkodnia kell az uniós joggal ellentétes jogalkotástól, amely ugyanakkor azt is jelenti, hogy az azt kiegészítő, az Alaptörvényből eredő és az abból fakadó védelmi szintet fenntartó jogértelmezés az uniós joggal egyébként nem ellentétes.

A fentiekből következően tehát, ha arra az értelmezésre kellene jutni, hogy az uniós jog nem teszi lehetővé a Hatóságnak az érintettek egészére irányadó fellépését, állásponatom szerint az

¹⁰ Fontos, hogy az általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 2. pontja szerint az adatkezelés fogalma alatt a személyes adatokon vagy adatállományokon automatizált vagy nem automatizált módon végzett bármely művelet vagy műveletek összességét (így a gyűjtés, rögzítés, rendszerezés, tagolás, tárolás, átalakítás vagy megváltoztatás, lekérdezés, betekintés, felhasználás, közlés továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel útján, összehangolás vagy összekapcsolás, korlátozás, törlés, illetve megsemmisítés) kell érteni, ekként az Infotv. szövege is tág értelemben, általában az adatkezelés egészére utal.

¹¹ Az Infotv. – a hatálya alá tartozó adatkezelések esetében – megjeleníti azt is, hogy e tekintetben az **alapelvek érvényesülését** különös tekintettel figyelembe kell venni, ekként az Infotv. is általában az adatkezelés vizsgálatára, és nem az érintett tekintetében történő alkalmazhatósághoz adja meg a bírósági kereteket.

¹² Ld. a 2018. évi XXXVIII. törvényhez, illetve a 2019. évi XXXIV. törvényhez fűzött jogalkotói indokolást, amelyek egyaránt utalnak a hazai jogalkotó negatív és pozitív tartalmú jogalkotási kötelezettségeire, különösen azon normákra, amelyek a rendelet alkalmazásának megkezdésével már nem tarthatók fenn.

Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdéséből, illetve az Infotv. rendszertani értelmezéséből egyaránt levezethető olyan értelmezés, amely a Hatóság ilyen hatáskörét megállapítja, és amely egyébként ilyen módon egyébként sem volna ellentétes az uniós jogból fakadó kötelezettségekkel.

II.3. A hazai adatvédelmi jogalkotás legújabb fejleményei

Végezetül szükségesnek tartom felhívni a tisztelt Alkotmánybíróság figyelmét arra is, hogy az Országgyűlés – 2021. november 9-én – elfogadta az egyes igazságügyi tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXII. törvényt (a továbbiakban: Módtv.), amelynek 10. alcíme az Infotv. módosításáról is rendelkezik.

A Módtv. 65. §-a akként módosítja az Infotv. 61. § (1) bekezdés a) pontját, hogy az – az utaló szabály pontosításával – egyértelművé teszi, hogy a Hatóság az adatvédelmi hatósági eljárásban hozott határozatában a 2. § (2) és (4) bekezdésében meghatározott adatkezelési műveletekkel összefüggésben *(azaz azon adatkezelésekben, amelyekre az általános adatvédelmi rendeletet kell alkalmazni)* a Hatóság az általános adatvédelmi rendeletben meghatározott jogkövetkezményeket alkalmazhatja, így különösen kérelemre vagy hivatalból elrendelheti a jogellenesen kezelt személyes adatok általa meghatározott módon végrehajtandó törlését, illetve átmenetileg vagy véglegesen egyéb módon korlátozhatja az adatkezelést. A Módtv. nyomán tehát immáron az Infotv. szövege is egyértelművé kívánja tenni, hogy az Infotv. alapján és az általános adatvédelmi rendelet alapján fennálló, a Hatóság rendelkezésére álló eszköztár azonos terjedelmű, a Hatóság pedig jogosult akár hivatalból, akár az érintett kérelmére a jogellenesen kezelt személyes adatok törlését vagy más módon történő korlátozását – illetve más, a rendeletben szabályozott intézkedést – elrendelni.

A Módtv. 129. § (2) bekezdése szerint az Infotv. módosítása 2022. január 1-jén lép hatályba.

III. Összegzés

Az indítvánnyal összefüggésben – az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás elvét is figyelembe véve – a fentiekben bemutatottak alapján összességében ismételen szükségesnek tartom kiemelni, hogy álláspontom szerint

- az Alkotmánybíróság értelmezésében információs önrendelkezési jogként értelmezett, az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jog érvényesülésére kialakított rezsím Magyarországon a rendszerváltás óta igen magas szintű védelmet biztosít, amely az adatvédelmi biztos jogintézményétől kezdődően a hatósági jogvédelem felállításáig folyamatosan – az Alkotmánybíróság gyakorlatával kölcsönhatásban – fejlődött és erősödött;
- az információs önrendelkezési jog védelme érvényesülésének legfőbb vívmányai az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből is levezethető alapelvek, amelyek az adatkezelési jogviszonyokat teljességükben áthatják, azok tehát folyamatos érvényesülést (és igazolást) igényelnek;
- az adatvédelmi felügyeleti hatósági kontroll terjedelmének szélessége (a beavatkozás lehetősége) mind az Alaptörvényből, mind az uniós jogból, mind pedig a nemzetközi jogból fakadó kötelezettségek alapján biztosított és biztosítandó, az általános adatvédelmi rendeletet megelőző rezsímben is e lehetőségek széles körben, nem vitatottan biztosítottak voltak;

- az általános adatvédelmi rendelet valamennyi rendelkezését az általános adatvédelmi rendelet 57. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint az adatvédelmi felügyeleti hatóságok kötelesek kikényszeríteni, amely nem korlátozódhat csupán a jogsértést észlelő és panaszt benyújtó érintettekre, mivel e rendelkezések bármely érintettre vonatkozóan kihatnak;
- az általános adatvédelmi rendelet alapján biztosított ún. korrekciós hatáskörök a Kormány szakmai álláspontja szerint kiterjednek arra is, hogy az adatvédelmi felügyeleti hatóságok az adatkezelőket felszólíthassák arra, hogy hozzák összhangba az adatkezeléseiket a rendelettel (amely akár a jogellenesen kezelt személyes adatok törlését is jelentheti), illetve ezzel ellentétes irányú jogértelmezésről a Kormánynak az általános adatvédelmi rendelet tagállami végrehajtásával összefüggésben nincs tudomása;
- az esetlegesen eltérő jellegű jogértelmezés súlyosan hátrányos, alkotmányosan nem indokolható helyzethez vezetne az érintettek nézve, hiszen olyan helyzet állna elő, amelyben az érintettek sokasága az általános adatvédelmi rendelet alkalmazása során kifejezett akaratkinyilvánítás hiányában nem jutna jogvédelemhez, illetve amelyben az Infotv. hatálya alá tartozó adatkezelések érintettjeinek e védelem a rendelkezésére állna, ezzel alkotmányosan indokolhatatlanul különböző (diszkriminatív) és eltérő jellegű rezsimek jönnének létre;
- a jogalkotó a Módtv. elfogadásával az Infotv.-ben, annak a 2022. január 1. napján hatályba lépő módosításával is igyekezett az értelmezést egyértelművé tenni, azt pontosítani az egységes – az uniós jognak elsőbbséget adó – jogértelmezés megkönnyítése érdekében.

Kérem a fenti tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2021. december „13”

Tisztelettel:


dr. Varga Judit

