



A MEGBÍZATÁSI IDŐ VÉDELME A JÓRI-ÜGYBEN ÉS ANNAK JELENKORI ALKOTMÁNYOS TANULSÁGAI

Tartalom

1. Az ügy tárgya és jelentősége	2
2. Jóri András megbízásának idő előtti megszüntetése	2
3. Miért volt jogellenes az idő előtti megszüntetés?.....	3
4. Miért nem igazolta a jogsértést az intézményi modellváltás?.....	4
5. Az ítélet tágabb alkotmányjogi jelentősége	5
6. Párhuzam a köztársasági elnök és az alkotmánybírák megbízásával.....	5
7. Következtetések	7

1. Az ügy tárgya és jelentősége

A „Jóri-ügyként” ismert C-288/12. számú, Bizottság kontra Magyarország ügyben az Európai Unió Bírósága 2014. április 8-án hozott nagytanácsi ítéletet (ECLI:EU:C:2014:237). Az EUMSZ 258. cikke alapján indított kötelezettségszegési eljárás központi kérdése az volt, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal Jóri András adatvédelmi biztos hat évre szóló megbízatásának annak lejárta előtti megszüntetése.

Az ügyben Jóri András személyes jogsérelménél szélesebb intézményi kérdés merült fel. A Bíróságnak azt kellett meghatároznia, hogy a független adatvédelmi felügyelő hatóság vezetőjének megbízatási ideje pusztán szervezeti-technikai szabály-e, amelyet a jogalkotó egy intézményi reform keretében szabadon megváltoztathat, vagy pedig a hatóság függetlenségének olyan garanciája, amely a politikai döntéshozóval szemben is védelemben részesül. A Bíróság az utóbbi értelmezést fogadta el: a megbízatási idő stabilitását a hatósági függetlenség lényeges elemének tekintette.

2. Jóri András megbízatásának idő előtti megszüntetése

Jóri Andrást az Országgyűlés 2008. szeptember 29-én választotta adatvédelmi biztossá. Megbízatása a hatályos magyar szabályok alapján hat évre szólt, így annak 2014 szeptemberében kellett volna lejárnia. Magyarország Alaptörvényének hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések azonban kimondták, hogy a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása 2011. december 31-én megszűnik. Jóri András ezért csaknem két év kilenc hónappal az előre meghatározott időpont előtt elveszítette tisztségét.

Az intézkedés az adatvédelmi felügyelet szervezeti átalakításához kapcsolódott. A korábbi országgyűlési biztosi modell helyébe 2012. január 1-jén a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság lépett. Az új Hatóság elnökévé a köztársasági elnök, a miniszterelnök javaslatára, Péterfalvi Attilát nevezte ki kilenc évre. A magyar álláspont szerint Jóri András megbízatásának megszűnése ennek az intézményi modellváltásnak volt szükségszerű következménye (19. és 40–45. pont).

Az ítélet helyes értelmezéséhez fontos rögzíteni, hogy a Bíróság nem általánosságban a NAIH létrehozását vagy az új adatvédelmi szabályozás egészét minősítette jogellenesnek. A jogvita végső

kérdése az volt, hogy az átalakítás során jogszerűen lehetett-e idő előtt megszüntetni a korábbi adatvédelmi biztos megbízatását.

3. Miért volt jogellenes az idő előtti megszüntetés?

Az ügy uniós jogi alapját a 95/46/EK irányelv 28. cikkének (1) bekezdése képezte, amely szerint a nemzeti adatvédelmi felügyelő hatóságoknak feladataikat „teljes függetlenségben” kell gyakorolniuk. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a független adatvédelmi felügyelet követelménye az elsődleges uniós jogból, így az Európai Unió Alapjogi Chartája 8. cikkének (3) bekezdéséből és az EUMSZ 16. cikkének (2) bekezdéséből is következik. A függetlenség ezért nem másodlagos szervezeti szempont, hanem a személyes adatok védelmének alapvető intézményi biztosítéka (47–48. pont).

Magyarország a függetlenséget elsősorban funkcionális értelemben fogta fel. E megközelítés szerint az uniós jog azt követelte meg, hogy a felügyelő hatóság döntései meghozatala során ne legyen utasítható, de nem garantálta a hatóság vezetőjének személyes tisztségben maradását. Ha tehát az újonnan létrehozott Hatóság működése és döntéshozatala független volt, a korábbi biztos személyének lecserélése önmagában nem sérthette az irányelvet.

A Bíróság ezt a szűk értelmezést elutasította. Megállapította, hogy a funkcionális utasíthatatlanság szükséges, de önmagában nem elégséges feltétele a teljes függetlenségnek. A felügyelő hatóságot nemcsak a kifejezett utasításokkal, hanem minden olyan közvetlen vagy közvetett külső befolyással szemben védeni kell, amely hatással lehet döntéseire. A függetlenség követelménye ezért a hatóság vezetőjének jogállására és megbízatásának stabilitására is kiterjed (51–52. pont).

A Bíróság érvelésének középpontjában nem a tényleges politikai beavatkozás bizonyítása, hanem már az ilyen beavatkozás objektív kockázata állt. Ha a politikai többség az előre meghatározott megbízatási idő lejárta előtt, a korábban rögzített feltételektől függetlenül megszüntetheti egy felügyelő hatóság vezetőjének megbízatását, akkor a tisztségviselő fölött mandátumának teljes időtartama alatt ott lebeg az eltávolítás lehetősége. Ez a Bíróság megfogalmazása szerint „idő előtti igazodáshoz” vezethet: a tisztségviselő már döntéseinek meghozatala előtt figyelembe veheti a politikai döntéshozók várható reakcióját. A független hatóságnak ugyanakkor nemcsak ténylegesen kell pártatlannak lennie, hanem a részrehajlás legcsekélyebb gyanújától is mentesen kell működnie (53–55. pont).

Jóri András megbízatásának megszüntetése azért volt jogellenes, mert arra nem a hivatalba lépésekor hatályos szabályokban meghatározott valamely megszűnési ok alapján került sor. A magyar jog tételesen felsorolta, hogy az adatvédelmi biztos megbízatása a megbízatási idő lejártával, halállal,

lemondással, összeférhetetlenség kimondásával, felmentéssel vagy a tisztségtől való megfosztással szűnhet meg. A felmentés és a tisztségtől való megfosztás csak szigorúan meghatározott feltételek mellett, minősített parlamenti döntéssel történhetett. Jóri András esetében egyik ilyen ok sem állt fenn, és a biztos hivatalosan nem mondott le. Megbízását egy utóbb elfogadott, kifejezetten az intézményi átalakításhoz kapcsolódó átmeneti rendelkezés szüntette meg (57–59. pont).

A jogellenesség lényege tehát nem egyszerűen a mandátum idő előtti lezárása volt, hanem az, hogy a jogalkotó utólag félretette a megbízás védelmére korábban létrehozott szabályokat. A megbízás időtartama csak akkor jelent tényleges függetlenségi garanciát, ha azt az adott tisztségviselővel kapcsolatban a politikai többség utólag nem rövidítheti le. Ellenkező esetben a határozott időre szóló megbízás elveszítené garanciális jellegét, hiszen a jogalkotó bármikor új megszűnési okot alkothatna.

A Bíróság nem mondta ki, hogy egy független hatóság vezetőjének megbízása semmilyen körülmények között nem szüntethető meg idő előtt. Erre sor kerülhet, ha azt súlyos, objektíve ellenőrizhető ok indokolja, és betartják az előzetesen meghatározott anyagi jogi és eljárási garanciákat. Az uniós jog tehát nem a tisztségviselő eltávolíthatatlanságát követeli meg, hanem azt, hogy az eltávolítás ne válhasson politikai vagy szervezeti célszerűségi döntéssé (55–57. pont).

4. Miért nem igazolta a jogsértést az intézményi modellváltás?

A Bíróság elismerte, hogy a tagállamok széles mozgástérrel rendelkeznek az adatvédelmi felügyelet szervezeti formájának meghatározásában. Magyarország ezért jogosult volt arra, hogy az országgyűlési biztos modellét önálló hatósági rendszerrel váltsa fel. A szervezetalkítási szabadság azonban nem jelentett felhatalmazást a már fennálló függetlenségi garanciák figyelmen kívül hagyására. A reformot olyan átmeneti szabályokkal kellett volna végrehajtani, amelyek lehetővé teszik Jóri András eredeti megbízási idejének tiszteletben tartását (60–61. pont).

Ezt támasztotta alá a két intézmény közötti feladatköri folytonosság is. Bár az adatvédelmi biztos és a NAIH eltérő szervezeti formában működött, lényegében ugyanazokat az uniós adatvédelmi felügyeleti feladatokat látták el. A magyar szabályozás az ügyek és a kezelt adatok átvételéről is rendelkezett. A feladatok tehát nem szűntek meg, hanem azokat egy új szervezet vette át. Emiatt az intézményi átalakítás önmagában nem szolgáltatott objektív indokot a feladatkört addig ellátó személy megbízásának megszüntetésére.

A Bíróság érveléséből az következik, hogy az intézmény átalakítása nem használható fel egy független tisztségviselő személyi lecserélésére. Ha pusztán a szerv elnevezésének, jogállásának vagy szervezeti

formájának megváltoztatása elegendő lenne a vezető eltávolításához, akkor a megbízási idő védelme könnyen megkerülhetővé válna. A politikai többségnek elegendő lenne az intézményt formálisan megszüntetnie, majd lényegében azonos hatáskörrel új szervezetet létrehozni.

A Bíróság azt az érvet sem fogadta el, hogy a jogsértés alkotmányos szintű szabályozással történt. Az uniós jogból eredő kötelezettségek megsértését a tagállam nem igazolhatja belső jogának rendelkezéseivel, még akkor sem, ha azok alkotmányos rangúak. Az a körülmény tehát, hogy Jóri András megbízásának megszüntetéséről az Alaptörvény átmeneti rendelkezései rendelkeztek, uniós jogi szempontból nem szüntette meg a jogsértést (35. pont).

A Bíróság mindezek alapján megállapította, hogy Magyarország az adatvédelmi biztos megbízásának idő előtti megszüntetésével nem teljesítette a 95/46/EK irányelvből eredő kötelezettségeit. A kötelezettségszegés nem a NAIH létrehozásából, hanem abból fakadt, hogy az átalakítás során nem tartották tiszteletben a korábban meghatározott megbízási időt és az azt védő jogi garanciákat (62. pont).

5. Az ítélet tágabb alkotmányjogi jelentősége

A Jóri-ügy elvi jelentősége abban áll, hogy a Bíróság a megbízási idő stabilitását a független intézményi működés objektív feltételévé tette. A határozott időre történő megválasztás nem az adott tisztségviselő személyes privilégiuma, hanem az intézményt védi a politikai többséggel szemben. A garancia közvetlen jogosultja látszólag a tisztségviselő, valódi rendeltetése azonban az, hogy a szerv feladatait politikai következményektől való félelem nélkül lehessen ellátni.

Az ítélet logikája szerint különösen problematikus az olyan egyedi vagy átmeneti rendelkezés, amely a már hivatalban lévő személy megbízását úgy szünteti meg, hogy az új megszűnési okot csak utólag alkotják meg. Az ilyen szabályozás formálisan lehet általános jogi norma, tartalmilag azonban egy konkrét tisztségviselő vagy személyi kör eltávolítására irányulhat. Ez aláássa a jogbiztonságot, a kiszámíthatóságot és a hatalommegosztást, mert lehetővé teszi, hogy a politikai többség a mandátum tartama alatt változtassa meg a független tisztség viselésének feltételeit.

6. Párhuzam a köztársasági elnök és az alkotmánybírák megbízásával

A Jóri-ügy érvelése szoros intézményi párhuzamot mutat a magyar Alaptörvény 2026-ban elfogadott tizenhetedik módosításával. A módosítás záró rendelkezése kimondta, hogy a hivatalban lévő köztársasági elnök megbízása a módosítás hatálybalépését követő napon megszűnik. Ezzel

egyidejűleg az alkotmánybírók számára hetvenéves felső korhatárt vezetett be, és ezt a már hivatalban lévő, a korhatárt betöltött alkotmánybírókra is alkalmazni rendelte. A szabályozás tehát nem kizárólag a jövőben megválasztandó tisztségviselők jogállását rendezte, hanem már folyamatban lévő alkotmányos megbízatásokat is érintett.

A két helyzet jogi alapja és eljárási környezete nem azonos. A strukturális hasonlóság ugyanakkor egyértelmű. Mindkét esetben előre meghatározott időtartamra létrejött közjogi megbízatást szüntettek meg vagy rövidítettek le utólag elfogadott, alkotmányos szintű átmeneti rendelkezéssel. Az új szabályok nem a tisztségviselő hivatalba lépésekor hatályos megszűnési okok valamelyikét alkalmazták, hanem maguk hoztak létre új jogcímet a már fennálló mandátum lezárására. Ez ugyanazt az alapvető garanciális problémát veti fel, amelyet a Bíróság a Jóri-ügyben azonosított: ha a politikai többség a mandátum tartama alatt megváltoztathatja annak időbeli határait, akkor az eredetileg meghatározott megbízatási idő nem nyújt tényleges védelmet.

A jelenlegi helyzet ebből a szempontból szélesebb körű és alkotmányos súlyát tekintve súlyosabb, mint a Jóri-ügy alapjául szolgáló intézkedés. Jóri András esetében egyetlen, bár alapjogvédelmi szempontból kiemelt jelentőségű felügyelő hatóság vezetőjének megbízatásáról volt szó. A tizenhetedik módosítás ezzel szemben az államszervezet demokratikus működése felett őrködő köztársasági elnököt, valamint az Alaptörvény védelmére hivatott Alkotmánybíróság elnökét és egyes tagjait is érinti.

Az analógia legerősebb eleme az „idő előtti igazodás” kockázata. Ha a független vagy autonóm alkotmányos tisztséget betöltő személyek azt tapasztalják, hogy a politikai többség egyedi alkotmánymódosítással is megszüntetheti megbízatásukat, akkor a formális utasítás hiánya többé nem biztosítja tényleges függetlenségüket. A jövőbeni tisztségviselők döntéseit befolyásolhatja annak tudata, hogy mandátumuk időbeli védelme politikai konfliktus esetén alkotmánymódosítással félretehető. Ez a kockázat a Jóri-ítélet logikája szerint önmagában is gyengíti az intézményi autonómiát.

A párhuzamot maga a hivatalban lévő köztársasági elnök is megfogalmazta a módosítás elfogadását megelőző közleményében. Álláspontja szerint az államfői megbízatás stabilitásának fontos biztosítéka, hogy a hivatalvesztésre csak előre meghatározott okokból és az Alkotmánybíróság közreműködésével kerülhessen sor. A közlemény arra is figyelmeztetett, hogy egyedi alkotmánymódosítással elmozdíthatóvá válhatnak más független intézmények vezetői és tagjai is. Ez természetesen az érintett államfő jogi-politikai álláspontja, nem bírósági döntés, de pontosan megmutatja a megbízatási idő garanciális funkciójával kapcsolatos alkotmányos problémát.

7. Következtetések

Jóri András megbízatásának idő előtti megszüntetése azért volt jogellenes, mert Magyarország az intézményi modellváltásra hivatkozva figyelmen kívül hagyta a határozott idejű megbízatás védelmére előzetesen létrehozott szabályokat. A megszüntetés nem a korábban meghatározott törvényes okok valamelyikén alapult, és nem igazolta súlyos, objektíve ellenőrizhető körülmény. Az utólag elfogadott alkotmányos átmeneti rendelkezés ezért kiüresítette a megbízatási idő garanciális funkcióját, és ezzel megsértette az adatvédelmi felügyelő hatóság teljes függetlenségét.

Az ítélet legfontosabb tanulsága, hogy a függetlenséget nem lehet kizárólag a közvetlen utasítások hiányával azonosítani. A független intézmény vezetőjének és tagjainak tudniuk kell, hogy megbízatásuk az előre meghatározott időpontig fennmarad, kivéve, ha velük szemben valamely előzetesen szabályozott, objektív megszűnési ok következik be. Ha a politikai többség ezt a biztonságot utólag, akár alkotmányos szintű jogalkotással elvonhatja, a mandátum formálisan határozott idejű marad, ténylegesen azonban a politikai hatalom mindenkori döntésétől válik függővé.