

IDEGENEKET HÍV MAGYAROK ELLEN SEGÍTSÉGÜL

Annak felismerésétől, hogy az alkotmányozó többséget maga mögött tudó kormányzati akaratot az alkotmányosság védelmének húsz éve bejáratos intézményei láthatóan nem képesek jogállami korlátok közé szorítani, rövid út vezet ahhoz, hogy a hiányzó alkotmányvédelmet nemzetközi intézményeknél kell keresni. Rájöttek erre a jogállamiságot fontosnak tartó magyarországi watchdog-szervezetek is, és olyan elemzéseket, kezdeményezéseket, indítványokat fogalmaztak meg, amelyek nemzetközi vagy európai uniós fórumokat próbáltak meggyőzni lényegében arról, hogy Magyarország eltávolodik az alkotmányosságtól. (Ezek egy része elérhető a www.alaptorveny.eu címen.) Később már a civileknek sem kellett annyira „nyomulniuk” véleményükkel: az olyan szervezetek, mint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Monitoring Bizottsága, a Velencei Bizottság, az Európai Parlament szabadságjogokkal foglalkozó bizottsága vagy az Európai Bizottság egy-egy biztosa maga kért tájékoztatást tőlük. A szakmai szempontból hasznos eszmecserék azonban nyilvánvalóan nem akadályozzák meg a jogállam lebontását. A következőkben – részben egy bírósági eljárás példáját felhasználva – azt igyekszem bemutatni, hogy az alkotmányos normák közösségi vagy nemzetközi intézmények útján történő védelmének mennyire korlátozottak a lehetőségei, és bár politikai szempontból hasznosak, mennyire nem vezetnek a kívánt eredményre. Egy olyan bírósági eljárást választottam ennek bemutatására, amelynek közvetlen előzménye az volt, hogy hazai szervezetek – az Eötvös Károly Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért és a Magyar Helsinki Bizottság – felhívta az Európai Bizottság figyelmét egy olyan magyarországi jogsértésre, amely az alkotmányos és az európai uniós normákkal egyaránt ellentétben állt. Így ez az ügy a civilek által alapvetően az alkotmányosság védelmében kezdeményezett, de az Unió és egy tagállam közötti jogvita ritka példája is egyben.

A magyarországi alkotmányosság deficitje nyilvánvalóan okozott egyéni jogsérelmeket, de az elmúlt hónapok közjogi változásai nemcsak ilyen következményekkel jártak. Az egyéni jogok megsértései mellett a jogállami intézményrendszer módszeres lebontásának is tanúi lehettünk. És amíg léteznek olyan, a kétharmados kormánytöbbség hatalmába

nem került (nemzetközi vagy közösségi) jogérvényesítési mechanizmusok, amelyek szolgálhatják az egyéni jogsérelmek orvoslását, addig az intézményi deficitre hasonló gyógyír – úgy tűnik – nem létezik. A jogállam intézményeinek lebontására adott nemzetközi vagy európai közösségi reakciók jellemzően nem jogi természetűek, sokkal inkább diplomáciaiak vagy politikaiak. Az Európai Parlament, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és az Európa Tanács különböző intézményei és testületei által megfogalmazott elmarasztaló észrevételek, állásfoglalások, határozatok ugyan használtak jogi érveket és gazdagították a legújabb magyar közjog kritikai elemzéseinek sorát, de nem bírói testület fogalmazta meg őket, és következményei sem hasonlítanak egy bírósági ítéletéhez. Akármilyen határozottan foglalt állást az Európai Bizottság a Magyar Nemzeti Bank függetlensége tárgyában, a Velencei Bizottság pedig a bírósági igazgatás vagy az Alkotmánybíróság hatáskörének megcsönkítése miatt, ezek a vélemények csak a politikai térben érvényesültek.

A Magyarországgal szembeni jogi eljárások jellemzően nem az intézményi változások, hanem egyéni jogsértések miatt indultak. A strasbourgi bíróság értelemszerűen egyéni alapjogsérelemlről beszámoló panaszok alapján foglalkozik a magyar közjoggal (indokolás nélküli elbocsátások a közszférában, visszaható hatályú konfiskatórius adóztatás, bírák nyugdíjazása, magánnyugdíj-pénztári megtakarítások elvétele stb.). A luxemburgi bíróság előtt jelenleg két olyan kötelezettségszegési eljárás van folyamatban Magyarországgal szemben, amelyek középpontjában a közjogunk átalakulásának egy-egy fontos eseménye áll: ezek a bírák, ügyészek és közjegyzők nyugdíjkorhatárának leszállítása (C-286/12. sz. ügy) és az adatvédelmi biztos intézményének a megszüntetése (C-288/12. sz. ügy) miatt az Európai Bizottság által kezdeményezett eljárások. Az előbbi köztudomásúan nem az igazságszolgáltatás függetlensége, hanem a nyugdíjazottak életkoron alapuló diszkriminációja miatt folyik, legalábbis a keresetlevél szerint. A Bizottság által benyújtott kereset jogi érvelése ugyanez lehetne akkor is, ha köztisztviselők, halászok vagy pékek nyugdíjkorhatárának törvényes cél nélküli leszállítása miatt fogalmazták

volna meg. Így van ez akkor is, ha feltételezhető, hogy a Bizottság nem reagált volna ilyen határozottan a nyugdíjazásra akkor, ha az nem az igazságszolgáltatásban dolgozókat érintette volna. Az adatvédelmi biztosi intézmény megszüntetésével kapcsolatos eljárás – amelyben felmerül egy intézmény függetlenségének kérdése – áll a legközelebb ahhoz, hogy valamely jogállami intézményt ne az érintett személyek jogain keresztül érintse. Éppen ezért ez az az eljárás, amelyet még a Bíróság ítéletének megszületése előtt is érdemes alaposabban szemügyre vennünk.

Az eljárás arról szól, hogy az adatvédelmi biztos idő előtti menesztésével Magyarország megsértette-e azt az előírást, miszerint az európai adatvédelmi szabályokat átültető tagállami rendelkezések alkalmazását a rájuk bízott feladatok gyakorlása során *teljes függetlenségben eljáró tagállami hatóságnak* kell felügyelnie. A Bizottság nem azt vitatja, hogy az újonnan felállított adatvédelmi hatóság független lenne, hanem azt állítja, hogy átszervezés módja – az, hogy ez a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatási ideje alatt történt – a függetlenség sérelmét okozta.

Magyarországon az adatvédelmi hatóság 2011. december 31-ig az adatvédelmi biztos volt, akit az Országgyűlés hat éves időszakra választott. A 2011. december 31-én hivatalban lévő, utolsó adatvédelmi biztos megbízatása 2008. szeptember 29-én kezdődött, így rendes körülmények között 2014 szeptemberéig tartott volna. Ám 2012. január 1-jén a magyar szabályozás megváltozott, ennek következtében az adatvédelmi biztos intézménye és a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása is megszűnt. Az Európai Unió joga által megkívánt adatvédelmi felügyelő hatóság Magyarországon az újonnan létrehozott Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság lett. Ebben nem kapott tisztséget a korábbi adatvédelmi biztos.

A Bizottság szerint az adatvédelmi biztos megbízatásának idő előtti megszüntetése sérti a felügyelő hatóságnak az európai adatvédelmi irányelvben előírt függetlenségét. Ez az európai irányelv nem határozza meg az adatvédelmi felügyelő hatóság megbízatásának időtartamát, így azt a tagállamok elvben szabadon határozzák meg, azonban a független jogállásból az következik, hogy miután egy tagállam meghatározott valamilyen megbízatási időtartamot, azt tiszteletben is kell tartania. Ha ez nem így lenne, a megbízatás idő előtti megszüntetésének kockázata befolyásolhatná az adatvédelmi felügyelő hatóságot feladatai végrehajtásában, ez pedig a függetlensége sérelmét okozná.

A Bizottság ugyanakkor nem vitatta Magyarországon azon jogát, hogy kedve szerint átalakíthatta az adatvédelmi felügyelő hatóságát, így azt, hogy a korábbi ombudsmani modelltől egy autonóm jogállású államigazgatási hatóság modelljére térjen át. Nem az átalakítás maga, annak eredménye, hanem csak annak mikéntje az, amit az európai jog szempontjából aggályosnak tartott, mert az intézményi modell megváltoztatása egyáltalán nem tette szükségessé az adatvédelmi biztos megbízatásának idő előtti megszüntetését. Lehetséges lett volna – mutat rá a keresetlevélben a Bizottság –, hogy Magyarország a belső jogában előírja akár azt, hogy az új modellel csak a hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatási ideje lejárta után kell áttérni, vagy akár azt, hogy az új modell szerinti hatóság első elnöke a korábbi adatvédelmi biztos legyen a megbízatásából hátralévő időtartamra.

Mindebből úgy tűnik, az intézményi átalakítás – a parlamenti ombudsmani modell helyett egy államigazgatási hatóságra való áttérés – kifogásolása helyett a Bizottság több fantáziát látott egy olyan perben, amely tulajdonképpen Jóri András munkaügyi jogvitájáról szól. Pedig ebben az ügyben nagy lehetőségek lettek volna, amelyeket a Bizottság nem használt ki. A függetlenség követelményének az Európai Unió jogába való becsempészesével és e követelmény bírói úton történő érvényesítésével ugyanis klasszikus alkotmányjogi-államszervezeti tételeket lehetett volna a szuverenitásukból eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorló európai tagállamok közös minimumává tenni. Ez azonban most elmaradt. A keresetlevélből kiolvashatóan a Bizottság szerint a függetlenség követelményéből nem következik az a tilalom, amely szerint egy független intézmény jogállásának alapfeltételein a jogviszony időtartama alatt nem lehet változtatni, hiszen elfogadhatónak tartott volna egy olyan megoldást, hogy Jóri Andrást a parlamenti méltóságként működő adatvédelmi biztosi székéből egy államigazgatási szerv élére helyezik át arra az időre, amíg le nem jár az eredeti mandátuma. De a Bizottság azt a lehetőséget sem látta meg ebben az ügyben, hogy a „teljes függetlenség” irányelvben előírt követelményéből kiolvassza azt, az alapjogvédelem elért szintjéről szólóhoz hasonló tételt, amely szerint az adatvédelmi felügyelő szerv függetlensége egyirányú utca: a függetlenség korábban elért szintjéhez képest a visszalépés akkor sem elfogadható, ha vannak más tagállamokban olyan hatóságok, amelyek függetlenségét kevesebb garancia övezi; az egyes tagállamokban a függetlenség tekintetében elért szintet nem lehet már leszállítani. A „teljes függetlenség”-hez

képest a kevesebb garanciával övezett függetlenség már kétségkívül nem lehet teljes. A magyarországi változás mégis ilyen volt: az adatvédelmi biztos Parlament általi megválasztásának széles politikai konszenzust szükségessé tevő, szigorú szakmai feltételeket meghatározó szabályait lecserélték olyanokra, amelyek kevesebb szakmai tapasztalatot követelnek, és amelyek szerint az adatvédelmi hatóság vezetőjét a miniszterelnök jelöli meg.

A magyar adatvédelmi biztos ügyében tehát ott lett volna a lehetőség, hogy a bíróság egy intézményi átalakítás európai jognak való megfelelése tekintetében egy alkotmányos-államszervezeti intézményi alapvetet bontson ki és alkalmazzon. De ebben az ügyben is a leginkább egyéni jogvédelminek számítót, az intézményi kérdésektől a legtávolabb lévő elemet sikerült kiemelni, és ezzel ezt a lehetőséget elszalasztani. Nem állítom, hogy marginális kérdés volna Jóri András idő előtti elmozdítása a pozíciójából, éppen ellenkezőleg, ezzel sértette meg a magyar állam a legnyilvánvalóbb módon az intézmény függetlenségét, ezért ezzel foglalkozni kell. De mivel a Bizottság elismeri a tagállam jogát a független intézmények átszervezésére akkor is, ha a változás eredményeképpen a függetlenséget korábbinál kevesebb garanciával övezi, ezzel relatívvá teszi a függetlenség követelményét.

A jogsértés orvoslása a Bizottság szerint lehetséges, de csak azt tartja szükségesnek, hogy a korábbi adatvédelmi biztos ismét olyan megbízatást kapjon – a megbízatásából az intézmény megszüntetését követően még hátralévő időtartamra –, amely az adatvédelmi szabályok megtartásának felügyeletét jelenti. „A Bizottság el tudja fogadni a jogsértés megfelelő orvoslásaként, ha erre az időtartamra a korábbi adatvédelmi biztost az új Hatóság elnöki posztjára nevezik ki” – fogalmaz a kereset. Ez a keresetlevélben ajánlott megoldás – azon túl, hogy szükségképpen együtt jár a szintén függetlennek mondott, tehát „elmozdíthatatlan” pozícióba időközben kinevezett Péterfalvi Attila elmozdításával – egyszerűen tudomásul veszi, hogy a régi ombudsman megbízatási ideje lejártá után már egy új, kevésbé független intézmény folytatja a működését, amely

esetében az elnök kinevezése már egészen máshogy történik, mint az elődje esetében. Az intézmény függetlenségét tehát ez sem védené meg: megtörténhet, hogy a hatóság elnökének személyén keresztül a kormány maga alá gyűrje azt az intézményt, amely a korábbi adatvédelmi biztos hatásköreit viszi tovább.

Ha pedig a Bizottság keresete nyomán olyan bírói ítélet születik, amely ezt lehetővé teszi, akkor ez az eljárás nem védi meg az intézmény függetlenségét, tehát nem éri el tulajdonképpeni célját: azt, hogy az intézmény európai jog által megkövetelt teljes függetlensége megvalósuljon. Az európai intézmények eljárásának magyar kezdeményezői, akik ezzel egy független alkotmányos intézmény védelmében léptek fel, szintén kudarcot vallanak.

Persze ennek a – Jóri András munkajogi jogvitájára emlékeztető – pernek is vannak intézményi következményei. Ha egy adatvédelmi biztos megbízatása az intézmény átalakításával egyszerűen eltávolítható lenne a pozíciójából, akkor az Európai Unió összes adatvédelmi felügyelő hatóságának vezetője állandóan ki lenne téve annak a veszélynek, hogy a megbízatása idő előtt megszüntethető; úgy, hogy az általa vezetett hatóság helyett egy újat hoznak létre. Anélkül, hogy ezt bárhol – Magyarország mintáját követve – megtennék, az ennek eredményeképpen előálló befolyásolhatóság pusztá kockázata is a függetlenség felszámolásához vezetne.

Ha sikeres lesz a Bizottság indítványa, és Magyarországot elmarasztalja a Bíróság ebben az ügyben, annak – a volt adatvédelmi biztos jogainak reparálásán túl – elsősorban nem jogi, hanem politikai következményei lesznek. Ha a megbízatási idő előtti menesztés az intézmény függetlenségét egy bírói ítéletben megállapítottak szerint is megsérti, akkor ez az érvelés a Legfelsőbb Bíróság menesztett elnökének hasonló történetére is igaz lesz. Az ítélet tehát nem elsősorban azáltal hasznosul, hogy a jog erejével megszünteti a jogsértő helyzetet, hanem azzal, hogy a magyarországi intézményi átalakításokról szóló, jogi érveket is használó, de jellemzően politikai természetű vitákban hivatkozni lehet rá.

Ez szerintem, ahhoz képest, hogy mit lehetett volna kihozni belőle, kevés eredmény.