

A személyesen eljáró [redacted] kérelmezőnek a dr. Dudás Gábor ügyvéd (1011 Budapest, Iskola u. 38-42. A. épület I/6.) által képviselt Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (1125 Budapest, Szilágyi Erzsébet fasor 22/c.) kérelmezett ellen a kérelmezett által hozott NAIH-607-4/2014/H. számú közigazgatási hatósági végzés bírósági felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárásban a bíróság meghozta a következő

Végzést

A bíróság a kérelmezett NAIH-607-4/2014/H. számú végzését megsemmisíti, és a kérelmezettet új eljárás lefolytatására kötelezi.

A tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt eljárási illetéket az állam viseli.

A végzés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 11.K.33.485/2013/8. számú ítéletével a kérelmezett 2013. október 4-én kelt, NAIH-421-19/2013/H. számú határozatát hatályon kívül helyezte, és a kérelmezettet új eljárásra kötelezte. A bíróság szerint a felülvizsgálat határozat alapját a 2011. szeptember és október hónapokban történt adatkezelés képezte. A bíróság megállapította, hogy a megállapított jogsértések időpontjában - a 2011. október 1-jétől 2012. május 24-éig terjedő időtartamra megállapított folyamatos jogsértés kivételével - az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) és így a határozatban felhívott rendelkezések nem voltak hatályban. A 2011. szeptember és október hónapokra vonatkozóan vizsgált adatkezelés kizárólag az akkor hatályban lévő a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezései alapján minősíthető. A bíróság iránymutatásában azt hagyta meg, hogy a megismételt eljárásban a kérelmezettnek vizsgálni szükséges a 2011. szeptember és október hónapokra vonatkozóan megállapított adatkezelés tekintetében alkalmazandó Avtv. rendelkezéseit, és azt, hogy az Avtv. biztosít-e, és ha igen milyen hatósági hatáskört biztosít a kérelmezett részére a tárgyi adatkezelés vizsgálatára, az esetleges jogsértés megállapítására és szankcionálására. A kifogásolt adatkezelés vonatkozásában az Infotv. szerinti eljárásban kizárólag az Infotv. hatályba lépését követően elkövetett, illetőleg fennálló jogsértés vizsgálható és szankcionálható.

A kérelmezett a NAIH-607-4/2014/H. számú végzésével a megismételt eljárást megszüntette a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 22. § (1) bekezdése és 31. § (1) bekezdés i) és k) pontja alapján hatáskör hiánya miatt, illetve mivel a tényállás a határozat meghozatalához szükséges mértékben nem volt tisztázható. A kérelmezett szerint a kifogásolt cselekmény-sorozat 2011. szeptember 22. és 2011. október 5. között zajlott, ekkor 2011. december 31-éig az Avtv. volt hatályban. Majd a munkáltató tárolta a visszaállított állományt CD-n 2012. május 23-éig, illetve tárolja a winchesteren törölt, de visszaállítható formában a mai napig. Az adatvédelmi hatósági eljárás intézményét az Infotv. 2012. január 1-jei hatállyal vezette be. Az eljárás a Ket. szigorú eljárási rendjében zajlik és mérlegelési jogkörében hozott határozattal zárulhat. Az Avtv.-ben biztosított vizsgálati cselekmények

lényegében az Infotv. vizsgálati eljárásának feleltethetőek meg [Infotv. 54. § (1) bekezdés], a vizsgálatra a Ket. szabályai nem alkalmazandók [Infotv. 52. § (2) bekezdés]. Az Avtv. 25. § (4) bekezdésben biztosított határozathozatali jog nem feleltethető meg az adatvédelmi hatósági eljárásnak, az csupán a vizsgálat során feltárt jogellenes adatkezelés tilalmára vonatkozó döntés, intézkedés kikényszeríthetőségét takarja. A hatósági eljárás a vizsgálathoz képest többletjogosítványokat és kötelezettségeket tartalmaz az eljárás részt vevői számára. Mivel az Avtv. az Infotv. eljárásának megfelelő eljárásrendet nem tartalmazott, így jelen esetben az ítélet értelmében az Infotv. hatályba lépése előtti (2011. szeptember 22-től 2011. december 31-éig) adatkezelés vonatkozásában az Infotv. adatvédelmi hatósági eljárásában a hatósági eljárásban biztosított eljárási cselekmények nem alkalmazhatóak. Ezen időszakra vonatkozó, rendelkezésre álló információk mint előzmény figyelembe vehetőek, azonban jogsértés megállapítására és emiatt szankció alkalmazására nincs mód. A kérelmezett a 2012. január 1-je utáni adatkezelési cselekmények vonatkozásában megállapította, hogy az Infotv. 71. § (2) bekezdése értelmében a kérelmezett a vizsgálat során beszerzett adatokat hatósági eljárásában felhasználhatja. Jelen ügyben az Infotv. 60. § (4) bekezdés b) pontja alapján vizsgálati eljárás lefolytatása nélkül indult hatósági eljárás. Így vizsgálati eljárás hiányában keletkeztek olyan adatok, melyet a 2012. január 1-je után fennálló adatkezelés hatósági eljárásban történő vizsgálatakor fel lehetne használni a jogalap megállapítására, anélkül, hogy a határozatban a 2012. január 1-je előtti adatkezelésre vonatkozóan megállapítás tétele, cselekmény jogellenesnek minősítése, vagy szankció alkalmazása történné. Mivel az adatkezelés jogalapjának és céljának vizsgálata hatósági eljárásban és eszközökkel nem lehetséges, az adatkezelés 2012. január 1-je után fennálló körülményeire bizonyítási eljárást folytatni és megalapozott megállapítást tenni nem lehet. Jogellenes adatkezelés megállapítása és szankcionálása csak megfelelő bizonyítottság esetén lehetséges, ami adott esetben az Infotv. hatályba lépése előtti cselekményekre vonatkozó bizonyítást tenne szükségessé.

A kérelmező bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a kérelmezett NAIH-607-4/2014/H. számú végzése ellen. Álláspontja szerint a kérelmezett téved abban, hogy a bíróság arra kívánta felhívni a figyelmét, hogy abban a vizsgálatban, melynek eredményeként határozatát meghozta, nem alkalmazhatta volna az Infotv. anyagi és eljárásjogi szabályait. A kérelmező hivatkozott a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 15. § (1) bekezdésére és a KGD2014.31. számú döntvényre. Az Infotv. nem tartalmaz arra vonatkozó szabályt, hogy a törvényben szabályozott eljárási szabályokat a hatályba lépése előtti állapotokra nem lehet alkalmazni. A kérelmezett a vizsgálatát 2013. március 1-jén, vagyis az új eljárási szabályok hatályba lépése után több mint egy évvel indította meg. A 2012. január 1-je előtti adatkezeléseket vizsgálhatta az Infotv. által szabályozott eljárási szabályokkal. Emellett sérelmezte a kérelmező, hogy a kérelmezett nem tisztázta a tényállást.

A kérelmezett érdemi ellenkérelmében fenntartotta a támadott végzést, és utalt a Ket. 109. § (4) bekezdésére, valamint arra, hogy jelen ügyben az esetleges jogsértés elkövetésére még az Infotv. hatályba lépését megelőzően kerülhetett sor, így ezzel kapcsolatos megállapításra a kérelmezett hatósági eljárásban nem jogosult, ennek hiányában pedig az Infotv. hatályba lépését követő adatkezelések értékelése sem lehetséges.

A közigazgatási bíróság felhívta a [redacted]-t mint ellenérdekű felet a beavatkozás lehetőségére, ugyanakkor beavatkozás iránti kérelem nem érkezett.

A felek egyéb észrevételt nem tettek.

A kérelmező bírósági felülvizsgálati kérelme alapos.

A Ket. 109. § (4) bekezdése a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el.

A Ket. 121. § (1) bekezdés f) pontja alapján a Ket. VII. fejezetében szabályozott eljárások során a döntést meg kell semmisíteni, ha a döntés tartalma a Ket. 109. § (3) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel ellentétes.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 336/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján, mely a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knptv.) 4. §-a folytán alkalmazandó, a bíróság hivatalból bizonyítást rendelhet el a közigazgatási határozat semmisségének észlelése esetén az annak alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében.

A közigazgatási bíróság a Ket. 121. § (1) bekezdés bevezető mondata és a Knptv. 4. §-a folytán alkalmazandó Pp. 336/A. § (1) bekezdése értelmében hivatalból vizsgálja a semmisségi okokat. Ennek egyik esete a Ket. 109. § (4) bekezdésének vizsgálata, amelynek értelmében a közigazgatási bíróság hivatalból vizsgálja a bíróság ítéletének megfelelő végrehajtását. A Ket. 121. § (1) bekezdése és a Ket. 109. § (4) bekezdése így arra szolgál, hogy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság ítéletének megfelelő végrehajtása felett hatékony és érdemi bírósági felülvizsgálat legyen. A megismételt eljárásban hozott közigazgatási hatósági döntés felülvizsgálata során a Ket. 121. § (1) bekezdése és a Pp. 336/A. § (1) bekezdése folytán a közigazgatási bíróság hivatalból köteles vizsgálni azt, hogy a közigazgatási hatóság maradéktalanul eleget tett a bírói ítéletben foglalt iránymutatásnak. Az egyedi ügyben így a jog az, amit a bírói iránymutatás tartalmaz, amelyhez a közigazgatási hatóság kötve van, a megismételt eljárásban ítélező közigazgatási bíróság feladata pedig a konkrét ügyben kimondott jog végrehajtásának törvényességi ellenőrzése.

A 11.K.33.485/2013/8. számú ítélet iránymutatása azt rögzítette, hogy az új eljárás során az alperesnek vizsgálni szükséges a 2011. szeptember és október hónapokra vonatkozóan megállapított adatkezelés tekintetében alkalmazandó Avtv. rendelkezéseit, és azt, hogy az Avtv. biztosít-e, és ha igen, milyen hatósági hatáskört biztosít az alperes részére a tárgyi adatkezelés vizsgálatára, az esetleges jogsértés megállapítására és szankcionálására. E körben a kérelmezett arra a jogi következtetésre jutott, hogy az Infotv. hatálya lépését megelőzően elkövetett jogsértést a kérelmezett hatósági eljárás keretében nem jogosult vizsgálni, mert az Avtv. 25. § (4) bekezdésében biztosított határozathozatali jog nem feleltethető meg az adatvédelmi hatósági eljárásnak, az csupán vizsgálat során feltárt jogellenes adatkezelés tilalmára vonatkozó döntés, intézkedés kikényszeríthetőségét takarja, vagyis az Avtv. nem tartalmazott az Infotv. hatósági eljárásának megfelelő eljárásrendet.

Az Avtv. irányadó 25. § (4) bekezdése szerint ha az adatkezelő vagy adatfeldolgozó a személyes

adatok jogellenes kezelését (feldolgozását) nem szünteti meg, az adatvédelmi biztos határozatban elrendelheti a jogosulatlanul kezelt adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését, megtilthatja a jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást, továbbá felfüggesztheti az adatok külföldre továbbítását. A határozat ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak nincs helye.

Az adatvédelmi biztos már az Avtv. idején is e jogkörében közigazgatási hatósági jogkört gyakorolt, amely eljárásra a Ket. rendelkezéseit kellett alkalmazni. Bár az adatvédelmi biztos éppen a végrehajtó hatalom ellenőrzésére jogosult szerv volt, törvényalkotói döntés - és hatáskör-kiszervezés - eredményeként olyan jogkört gyakorolt, amely a hatósági-közhatalmi jogkörgyakorlás valamennyi elemével rendelkezett: kötelezettséget állapított meg egyoldalúan tőle független, az eljáró szerven kívüli jogalanyokra nézve, és ezt állami úton ki is kényszeríthette. Ennek megfelelően függetlenül attól, hogy az Avtv. erről külön rendelkezett-e vagy sem, olyan közhatalmi jogkört gyakorolt, amely igényelte a Ket. garanciarendszerét, és amely valamennyi elemében megfelelt a Ket. 12. § (2) bekezdésében foglalt hatósági fogalomnak. Ezt a jogértelmezést az Avtv. 2011. január 1-jén beiktatott 25. § (6) bekezdése megerősítette, hiszen tételesen is kimondta, hogy ha az adatvédelmi biztos a (4) bekezdésben szabályozott eljárásában határozatot hoz, az Avtv.-ben nem szabályozott kérdésekben a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvényt - az elektronikus kapcsolattartásra és a felügyeleti eljárásra vonatkozó rendelkezések kivételével - alkalmazni kell. Ebből következően már az Avtv. idején is az adatvédelmi biztos a jogellenes-jogosulatlan adatkezelés vizsgálatát valójában „adatvédelmi hatóságként”, adatvédelmi hatósági jogkörben folytatta le függetlenül a szervezeti jogállásától, alkotmányjogi státuszától. A Ket. 12. § (4) bekezdése ugyan a szoros értelemben vett közigazgatási szerveken kívüli szervezetek közhatalmi-hatósági jogkörgyakorlása tekintetében megkívánná és megkívánta, hogy a külön törvényben kifejezetten meg kell jelölni ebben az esetben azokat az ügyeket, amelyekben hatósági jogkört gyakorol egy szervezet, ez a szabály azonban elsősorban arra szolgál, hogy mindig egyértelműen biztosítható legyen a kiszámítható eljárási rend. Nem zárja ki azonban, hogy akkor is elismerhető legyen a Ket. hatálya, ha egyébként törvényalkotói mulasztás folytán e kodifikációs kötelezettség elmarad, hiszen a Ket. hatósági ügy fogalma ettől függetlenül levezethető, ahogyan levezethető volt már az adatvédelmi biztos esetén is az Avtv. 25. § (6) bekezdése nélkül is, amely egyébként - ahogyan arra a módosítás is utalt - csak egyértelműsítés volt.

Mindebből az következik, hogy az Avtv. is valójában közigazgatási, sőt közigazgatási hatósági feladat ellátására jogosította fel az adatvédelmi biztost, s így valójában adatvédelmi hatóságként adatvédelmi hatósági jogkörben vizsgálhatta a jogosulatlan/jogellenes adatkezelést az Avtv. szabályai alapján. Ettől el kell különíteni azt a kérdést, hogy a jogellenesség megállapítása mellett az adott anyagi jogi szabályozás éppen milyen terjedelmű hatósági eszközrendszerrel ruházta fel az adatvédelmi hatóságot, és a jogellenes adatkezeléshez milyen szankciós vagy más eszközök kapcsolódtak. Ez ugyanis mindig az adott anyagi jogi szabályozás döntése, és nem a Ket.-re tartozó kérdés.

Téves tehát a kérelmezett azon álláspontja, hogy az Avtv. nem szabályozott adatvédelmi hatósági hatáskört, s nem volt olyan hatósági eljárásrend, amelyben alkotmányosan nem volna vizsgálható az Avtv. idején elkövetett jogellenes adatkezelés bizonyítási eljárás keretében. Az Infotv. megerősítette az adatvédelmi hatósági jogköröket, különösen a szankciós intézkedések körében, ugyanakkor a kérelmezettnek továbbra is maradtak „puha” eszközei a helyes adatvédelmi gyakorlat kialakítása

érdekében. Ahogyan korábban az adatvédelmi biztosnak, úgy a kérelmezettnek is el kell különítenie ezeket a „puha” és a közhatalmi jogkörben megtehető intézkedéseket, utóbbiakkal szemben ugyanis a legalitás elve érvényesül, érvényre kell juttatnia a közigazgatási joghoz kötöttségének alkotmányos elvét. Az Infotv. - annak ellenére, hogy az Infotv., illetve más jogszabály erről elmulasztott rendelkezni - hatásköri jogutódlást hajtott végre abban az értelemben, hogy az adatvédelmi hatósági jogkörgyakorlására egy kifejezetten a végrehajtó hatalom köré tartozó, államigazgatási szervként működő közigazgatási szervet jogosított fel. Van tehát olyan eszköz, eljárás, amelyben a kérelmezett ki tudja kikényszeríteni az által is helyesen idézett ügyféli jogokat és kötelezettségeket, és képes alkotmányos kiszámítható eljárási rendben a tényállást tisztázni. A jogellenesség megállapítására pedig az Avtv. 25. § (4) bekezdése is lehetőséget adott, hiszen a jogellenesség megállapítása volt az előfeltétele már intézkedés alkalmazásának. Figyelemmel arra, hogy ezzel megdőlt az a kérelmezett által a támadott végzésében és az érdemi ellenkérelmében hivatkozott megállapítás, hogy a kérelmezett hatósági eljárásban nem jogosult az Infotv. hatályba lépése előtt elkövetett jogsértések vizsgálatára az Avtv.-hez mérve a jogsértéseket, megdőlt az az állítása is, hogy az Infotv. hatályba lépését követő adatkezelések értékelése, az előzmények hatósági eljárásban és hatósági eszközökkel történő vizsgálata sem lehetséges.

A kérelmezettnek a támadott végzésben foglalt azon sajnálkozásával kapcsolatban, hogy a bíróság ítélete az akadálya a hatékony jogérvényesítésnek, a közigazgatási bíróság utal arra, hogy egyrészt a fentiek szerint a közigazgatási bíróság ítélete nem akadálya a kérelmezett által a támadott végzésben foglalt valószínűsített jogsértés kivizsgálásának, más kérdés, hogy az Infotv. nem kellően kidolgozott átmeneti szabályai folytán a közigazgatási bíróságra hárul a kérelmezett mint közigazgatási hatóság vizsgálódási jogköre alkotmányos határainak kijelölése. A bíróság ítéletének irányzatát az az célja, hogy az Infotv. visszamenőleges hatályának elkerülése érdekében a jogellenes adatkezelés elkövetésével eljárás alá vont személyek vonatkozásában elkerülhető legyen, hogy olyan jogszabályok alapján és olyan szankciókkal vonják felelősségre az érintettet, amelyek számára a jogsértés pillanatában még nem voltak előreláthatók. Ezt a körülményt a kérelmezettnek egyedileg kell vizsgálnia, vizsgálva azt is, hogy a jogsértés elkövetése idején milyen anyagi jogi adatkezelési követelményeknek kellett megfelelni.

Figyelemmel arra, hogy a kérelmezett nem hajtotta végre a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.33.485/2013/8. számú ítéletét, a közigazgatási bíróság a Ket. 121. § (1) bekezdés f) pontja alapján - figyelemmel a Ket. 109. § (4) bekezdésére - a támadott végzés megsemmisítéséről rendelkezett, a kérelmezett új eljárásra kötelezése mellett, amelynek során a 11.K.33.485/2013/8. számú ítéletben foglaltakat a jelen végzésben fent kifejtettek figyelembe vétele mellett köteles végrehajtani.

Figyelemmel arra, hogy a kérelmezett a támadott végzésben eleve kizárta a bizonyítási eljárás lefolytatásának jogalapját, így a Ket. 50. §-a szerinti tényállás-tisztázásra nem kerülhetett sor, A kérelmező által e körben előadott érvek és a téves ténymegállapítások az ügy érdemében folytatott eljárásra tartoznak, így a közigazgatási bíróság a jelen közigazgatási nemperes eljárásban ezek vizsgálatát mellőzte, arra is tekintettel, hogy már a fentiek szerint a kérelmező jogorvoslati kérelme eredményes volt.

A jogorvoslati kérelem megalapozott volt, ezért az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a

továbbiakban: Itv.) 43. § (7) bekezdése szerinti 10.000.-forint közigazgatási nemperes eljárási illetéket - figyelemmel az Itv. 5. § (1) bekezdés c) pontjára - a 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 14. §-a alapján az állam viseli.

A bíróság mellőzte a kérelmezett perköltség viselésére vonatkozó kötelezését, mivel a kérelmező személyesen járt el, és igazolt költséget nem terjesztett elő.

A végzés ellen a jogorvoslat lehetőségét a Knptv. 3. § (4) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2014. szeptember 26.

Dr. Barabás Gergely s. k.
bíróági titkár

A kiadmány hitelezül:
tisztviselő

