

Jóri András

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság döntésének hatályon kívül helyezéséről*

Az adatvédelem bírói kontrollja

Hivatalos hivatkozás: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.29.3/2013.

Tárgyszavak: az Infotv. területi hatálya • személyes adat fogalma • személyes adatok védelme • tényállás megalapozatlansága

Értelmezett jogszabályhelyek: 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.) 50. § (1) bekezdés, 72. § (1) bekezdés • 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 2. és 3. §

1. A tények
2. Pertörténet
 - 2.1 A határozat
 - 2.2 Beadványok
3. A döntés érvelése
 - 3.1 Területi hatály, joghatóság
 - 3.2 Tárgyi hatály, a személyes adat fogalma
 - 3.3 A tényállás feltáratlansága
 - 3.4 További eljárási kérdések, határidő-mulasztás
4. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*
5. Az érvelés kritikája
 - 5.1 Területi hatály, joghatóság
 - 5.2 Tárgyi hatály, a személyes adat fogalma
 - 5.3 A tényállás feltáratlansága
6. Az ítélet jelentősége

1. A tények

A szlovákiai székhelyű Weltimmo S.R.O. magyar nyelvű honlapokat üzemeltet a www.ingatlanbazar.com és a www.ingatlan-depo.com címen. A honlapokon ingatlanhirdetéseket helyezhetnek el a hirdető, a hirdetések többsége Magyarországon található ingatlanra vonatkozik. A hirdetések tartalmát elsősorban az ingatlan adatai (alapterület, irányár, egyéb jellemzők) jelentik; a hirdető feltünteti saját elérhetőségeit (például e-mail, telefonszám), de név, lakcím, telefonszám közzlése a hirdetésben nem kötelező. A Weltimmo az első harminc napig ingyenesen, ezt követően meghatározott díj fejében közli a hirdetéseket. A Weltimmo honlapjait és az azokhoz kapcsolódó adatbázisokat tároló számítógépek nem Magyarország területén találhatók.

2012 januárjától a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (NAIH) számos olyan panaszbeadvány érkezett, amely kifogásolta, hogy a Weltimmo által üzemeltetett honlapokról a hirdetések nem törölhetők, valamint a cég adatokat továbbít harmadik személyeknek (követeléskezelő társaságoknak, egyéb honlapoknak). A NAIH 2012. július 31-én kelt határozatában¹ a Weltimmót tízmillió forint adatvédelmi bírság megfizetésére kötelezte. 2013. április 3-án kelt ítéletében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a NAIH hatá-

rozatát hatályon kívül helyezte és a hatóságot új eljárásra utasította.

2. Pertörténet

2.1 A határozat

A NAIH határozatának indokolása szerint a hatósági eljárást 2012. április 23-án indította meg, erről értesítette a Weltimmót, és számára nyilatkozattételi jogot biztosított a Ket. 29. és 51. §-a alapján. Ezt az értesítést a Weltimmo átvette, ám nyilatkozattételi jogával a határozat meghozataláig nem élt. Az indokolás szerint a Weltimmo „azáltal, hogy az Infotv. alábbi rendelkezéseire nem volt figyelemmel, az adatvédelmi követelményeket megszegte és a Hatósághoz érkezett 20 beadvány – és az Infotv. hatálybalépése előtt, az Adatvédelmi Biztos Irodájához érkezett 43, a tárgyi honlapok mindenkori üzemeltetője ellen benyújtott panaszbeadvány – alapján megállapítható, hogy személyek széles körével szemben nem tartotta be az alapvető adatvédelmi előírásokat”. A NAIH határozata szerint az adatkezelés akkor tekinthető jogszerűnek, ha az adatkezelő eleget tesz – többek között – a célhoz kötöttség követelményének [Infotv. 4. § (1)–(2) bekezdés], ha az adatkezelés lényeges körülményeiről előzetesen tájékoztatja az érintetteket (Infotv. 20. §), ha biztosítja az Infotv. 14–19. §-a szerinti, az érintettet megillető jogokat (így többek között a személyes adatok törléséhez fűződő jogot), s ha az „Infotv. 7. §-ával összhangban álló adatbiztonsági intézkedések alkalmazásával kezeli a személyes adatokat”. A határozat rögzíti, hogy adatfeldolgozó igénybevétele, külföldre irányuló adattovábbítás vagy statisztikai célú felhasználás esetén további kötelezettségek is terhelik az adatkezelőt.

Ezt követően a határozat idézi az adatkezelésnek az Infotv. által adott meghatározását (3. § 10. pont), majd rögzíti, hogy „a www.ingatlanbazar.com címen elérhető honlapon keresz-

* Szakmai lektor: SZABÓ MÁTÉ Dániel.

1 NAIH-510-6/2012/H; http://www.naih.hu/files/510_2012_jogellenes-adatk-ezeles-webes-tevekenyseg.pdf.

tül nyújtott szolgáltatással kapcsolatban [a] Kötelezett többféle célból, többféle módon kezelt személyes adatokat. Kötelezett a fent hivatkozott adatvédelmi követelményeknek több esetben nem tett eleget." A határozat szerint a Weltimmo „Magyarország területére irányuló információs társadalommal összefüggő szolgáltatást nyújtott”, ugyanis „a szolgáltatás során használt nyelv, pénznem és egyéb körülmények alapján nyilvánvaló, hogy azt magyarországi igénybe vevők számára kívánta elérhetővé tenni”. A honlap nyelve magyar, és a határozat szerint „a honlapon található hirdetések szinte kizárólag magyar ingatlanokat kínálnak megvételre, kiadásra”.

A határozat hangsúlyozza, hogy a panaszosok azt kifogásolták: ingatlanhirdetéseiket sem az ingyenes időtartamban, sem azt követően nem tudták törölni; „a legtöbb esetben a törlés iránti kérelmeknek éveken át nem tett eleget [a] Kötelezett”. Az érintett kérelmére az adatokat haladéktalanul törölni kell, azok „nyilvánossághoz való továbbközvetítése” még abban az esetben is sérti az Infotv. 4. §-ában foglalt célhoz kötöttség követelményét, ha az érintettnek fizetési kötelezettsége áll fenn; a határozat ez utóbbi esetben ezzel párhuzamosan a jogalap hiányát is megállapítja, sőt, a nyilvánosságra hozatal mint szankció alkalmazása a határozat szerint a „tisztességes és törvényes adatkezelés elvét” is sérti. További jogsértés, hogy az oldalról még az értékesítést követően sem voltak eltávolíthatók egyes hirdetések, így „sérül[t] az Infotv. 4. § (4) bekezdésében szabályozott adatminőség elve”. A határozat szerint több panaszos azt is sérelmezte, hogy a csupán egy honlapra feltöltött hirdetéseiket a Weltimmo egyéb honlapokon is megjelentette, s azokat tiltakozásuk ellenére sem távolította el.

A NAIH eljárása során a panaszok és a panaszosok által melékelrt iratok alapján szólította fel nyilatkozatra a Weltimmot, ám az nem reagált. A hatóság továbbá „megvizsgálta a honlapot” és megállapította, hogy a „hiányosságok fennállnak”. A határozat szerint a NAIH a döntéshozatal során támaszkodott a Gazdasági Versenyhivatal egy korábbi (hivatkozott) ügyében feltárt tényállási elemekre, valamint az adatvédelmi biztos (pontosan nem hivatkozott) korábbi vizsgálata során tett megállapításokra is.

A NAIH a Weltimmot tízmillió forint adatvédelmi bírság megfizetésére kötelezte. „A bírság kiszabása során figyelembe vette a jogsértéssel érintettek körének nagyságát, a jogsértés súlyát és ismétlődő jellegét és gyakoriságát, a jogsértő állapot időtartamát, valamint azt, hogy személyek széles körét érinti, hogy többszöri felszólítás ellenére, más hatóságok intézkedéseinek ellenére sem került sor az adatvédelmi követelményeknek való megfelelő gyakorlat bevezetésére.” Az összeg megállapításánál azt is figyelembe vették, hogy a tevékenység – az érkezett panaszbeadványokból láthatóan – továbbra is változatlanul folyik tovább, ezen túl a Weltimmo „gazdasági súlyát, visszaélésszerű eljárását és rosszhiszeműségét”, valamint azt is értékelték, hogy „az eljárás során nem működött együtt a Hatósággal”.

2.2 Beadványok²

A Weltimmo keresetében a NAIH határozatának hatályon kívül helyezését kérte. Álláspontja szerint az Infotv. 2. és 3. §-a

alapján a NAIH nem folytathat vizsgálatot olyan külföldi székhelyű vállalkozással szemben, amely Magyarország területén kívül végez adatkezelést. Figyelemre méltó, hogy a kereset hivatkozott az Ekertv. rendelkezéseire, a Ket. egyes szabályaira, valamint a 95/46/EK irányelv egyes előírásaira is. A Weltimmo álláspontja szerint a hirdetések közül nem lehet a hirdető személyére következtetni, így személyes adat nem került nyilvánosságra, a polgárjogi ügyletekben a szerződésekhez kapcsolódó adatok rögzítése pedig jogszabályi rendelkezéseken alapul. A Weltimmo vitatta, hogy évek óta nem tett eleget a törlési kérelmeknek, mivel a honlap csak 2012. január 1-je óta üzemel. Sérelmezte az eljárási határidő túllépését, valamint azt, hogy az eljárás megindításáról szóló értesítésben nem szerepelt az iratbetekintési jogra, valamint a nyilatkozattétel lehetőségére vonatkozó felhívás. Hiányolta továbbá azon esetek megjelölését, amelyeknél a törlési kérelmeknek nem tett eleget. A panaszokkal kapcsolatban úgy nyilatkozott, hogy azok nem hirdetések törlésével, hanem polgári jogi követelés érvényesítésével kapcsolatban nyilvántartott adatokra vonatkoztak.

A NAIH a kereset elutasítását és perköltsége megtérítését kérte. Az Infotv. 2. § (1) bekezdésére hivatkozott, amikor azt állította, hogy jogosult volt a vizsgálati és hatósági eljárás lefolytatására, és e körben hivatkozott az Infotv. 3. § 10. pontjára is, valamint arra, hogy az EU adatvédelmi irányelve más rendelkezést nem tartalmaz. Vitatta, hogy az ügyfél védekezési joga sérült volna, és úgy nyilatkozott, hogy a határidő túllépése az ügy érdemére kihatással nem volt. Pontosított perbeli nyilatkozatában azt állította, hogy az Ekertv. sem releváns, mert nem az alapján kellett eljárnia, a jogsértés az Infotv. 17. § (2) bekezdés b) pontján alapul. Előadta azt is, hogy a NAIH nem a panaszbeadványok megalapozottságát, hanem a „mindenkori honlap-üzemeltető” 2010 és 2012 közötti adatkezelési gyakorlatát vizsgálta.

3. A döntés érvelése

3.1 Területi hatály, joghatóság

A bíróság a Weltimmo keresetét megalapozottnak ítélte. Az ítéletben tárgyalta első fő kérdéskör az, hogy megállapítható-e a NAIH joghatósága az ügyben. A határozat idézi az Infotv. 2. § (1) bekezdését, amely szerint „e törvény hatálya a Magyarország területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira, valamint közérdekű adatra vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik”, valamint a 3. § 10. pontjában foglalt értelmező rendelkezést, amely szerint „adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így különösen gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, lekérdezése, továbbítása, nyilvánosság-

2 A keresetet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete alapján rekonstruáljuk.

ra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása, fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérynymat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése”.

Az ítélet szerint az adatgyűjtés helyének a határozat tárgyát képező panaszok esetében Magyarország minősül, nem a Weltimmo székhelye vagy szerveinek lokációja, mivel „a technológiai módszert maga az Infotv. 3. § 10. pontja tekinti lényegtelennek”. Az EU adatvédelmi irányelvére való hivatkozással kapcsolatban a bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy sem annak 4. cikk (1) bekezdése, sem 28–29. cikke „nem tekinthetők olyan közvetlen hatályos rendelkezéseknek, amelyekre tekintettel a bíróságnak az Infotv. tárgyi vagy területi hatályára vonatkozó egyértelmű előírását figyelmen kívül kellett volna hagynia”. A határozat szerint a Weltimmo hivatkozása arra, hogy székhellyel, telephellyel vagy szerverrel Magyarországon nem rendelkezik, szükségtelen: „azáltal, hogy elérhetővé tette (nem korlátozta) honlapjain a Magyarországról történő, illetve magyarországi ingatlanokra vonatkozó adatszolgáltatást, az adatgyűjtést is Magyarország területén végezte”. Fontos, hogy az ítélet szerint a NAIH nem alkalmazta az Ekertv.-t és azt nem is kellett alkalmaznia, mivel az Infotv. 3. § 10. pontjában a bíróság szerint a technológiasemlegesség oly módon jelenik meg, amelynek következtében az Infotv. érvényesülése független az Ekertv. előírásaitól.

3.2 Tárgyi hatály, a személyes adat fogalma

A határozat idézi a személyes adatnak az Infotv. 3. § 2. pontjában foglalt meghatározását („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 adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés”). A bíróság úgy foglalt állást, hogy a hirdetés adattartalma az érintettel kapcsolatba hozható „függetlenül attól, hogy abban az érintett személyazonosságának megállapítására közvetlenül alkalmas adatok szerepelnek-e” – vagyis ezek az adatok személyes adatok. Ezen a határozat szerint az sem változtat, hogy közvetlenül a hirdetésből nem derül ki a hirdető személyazonossága.

A bíróság szerint a hirdetés „eszköze” annak, hogy a hirdető megismerhető legyen, és a hirdetésből számos következtetés is levonható, így az érintett vagyoni helyzetére vonatkozóan, vagy például a hirdetővel már kapcsolatba került személy számára arról, hogy az ingatlant értékesítették-e. A bíróság szerint tehát a hirdetés adattartalma – „város, szobaszám, alapterület, állapot, irányár, képek, megjegyzés” – személyes adatnak minősül. Fontos, hogy e tekintetben a bíróság hivatkozza az Infotv. 4. § (3) bekezdését is: „A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Az érintettel akkor helyreállítható a kapcsolat, ha az adatkezelő rendelkezik azokkal a technikai fel tételekkel, amelyek a helyreállításhoz szükségesek.”

3.3 A tényállás feltáratlansága

A határozat vizsgálja, hogy a NAIH eleget tett-e a Ket. 50. § (1) bekezdésében („A hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le”) és a 72. § (1) bekezdés *ea*) pontjában („A határozatnak tartalmaznia kell [...] az indokolásban a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat”) foglalt követelményeknek. Ezzel kapcsolatban több szempontból is jogszabály-sértőnek minősíti a NAIH döntését:

1. A közigazgatási határozat „nem tartalmazza azokat a konkrét tényeket, amelyek alapján megállapítható lenne, hogy [...] pontosan ki, mikor milyen módon kezdeményezte hirdetésének törlését, vagy azt milyen objektív ok miatt nem tudta megtenni”. A NAIH a per során is sok „konkrétumokat nem tartalmazó, élményszerű” nyilatkozatot csatolt; a panaszbeadványok önmagukban nem alkalmasak olyan tényállás megállapítására, amely kifejezetten a Weltimmo általi mulasztást alátámasztaná a vizsgált honlapokkal kapcsolatban. A NAIH a Weltimmo és a panaszosok eljárásról történő értesítésén túl bizonyítási cselekményt nem végzett.

2. Egyes esetekben még a panaszok tárgya sem egyértelmű, vagyis az, hogy csupán a hirdetések törölhetetlenségére vagy a Weltimmo általi további adatkezelésekre is vonatkoznak (ideértve a polgári jogi követelések behajtása céljából végzett adatkezeléseket). Bár a NAIH utal arra, hogy egyes adatok a magánjogi követelésekre tekintettel nem kerültek törlésre, nem jelöl meg bizonyítékokat ebben a körben (ki által, mikor kezdeményezett adattörlést akadályozott meg a Weltimmo).

3. A NAIH az ügy tárgyalásán úgy nyilatkozott, hogy „a honlapok mindenkori [...] üzemeltetőjének 2010 és 2012 közötti adatkezelési gyakorlatát vizsgálta”. Ezzel kapcsolatban az ítélet megállapítja, hogy a gyakorlatról is csak abban az esetben tehető állítás, ha a konkrét cselekmények bizonyítottak. Arra is rámutat a bíróság, hogy a NAIH az adatkezelő felelősségét nem alapíthatja a „honlapok »mindenkori« üzemeltetőinek gyakorlatára”, mivel nincs ilyen egyetemleges felelősséget előíró jogszabályi rendelkezés. E körben ellentmondás, hogy a NAIH határozata a Weltimmo üzemeltetői minőségét 2012 januárjától állapította meg, ám maga a határozat két-három éves mulasztásra is hivatkozott. Bár jogutódlásnak helye van a közigazgatási eljárásban is, ez csak a jogelőddel szemben indított eljárásban megállapítható, ráadásul a NAIH még csak nem is vizsgálta azt a kérdést, hogy adott esetben szó lehet-e jogutódlásról. Az sem világos, hogy a NAIH a „mindenkori üzemeltetők” ellen benyújtott panaszokat a jogalap körében értékelte-e vagy a bírságszabás körében. Nem egyértelmű, hogy a hivatkozott GVH-vizsgálatból a NAIH mit és milyen összefüggésben értékelt a Weltimmo terhére, és ugyanez a helyzet a nem is hivatkozott adatvédelmi biztosi vizsgálattal kapcsolatban.

Minderre tekintettel a bíróság úgy foglalt állást, hogy a NAIH a tényállást nagy terjedelemben és lényeges körben nem tárta fel, így a határozatban foglalt tényállásból nem lehet

megalapozott következtetést levonni az Infotv. fent idézett rendelkezéseinek megsértésére.

3.4 További eljárási kérdések, határidő-mulasztás

A joghatósággal kapcsolatos fent említett érvek mellett a Weltimmo a Ket. 21. §-ára is hivatkozott, így a határozat az illetékesség kérdését is tárgyalja. Mivel az Infotv. szerint a NAIH autonóm államigazgatási szerv, illetékessége országos, így illetékességi jogsértés sem merülhet fel.

A bíróság szerint a NAIH határidő-mulasztása az ügyben nem volt közvetlen összefüggésben az ügy érdemével, így az Infotv. 60. § (5) bekezdésének megsértésére tekintet nélkül a közigazgatási határozat az ügy érdemére kihatóan nem jogszabálysértő.³

További kérdésként merült fel az, hogy a Weltimmo szerint nem gyakorolhatta nyilatkozattételi jogát az eljárásban. A bíróság az ezzel kapcsolatos bizonyítást mellőzte, mivel a nyilatkozattétel elmaradása nem mentesíti a közigazgatási szervet „a releváns tényállás megállapítására alkalmas bizonyítékok beszerzése és azok érdemi értékelése” alól.

4. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

A rendelkező rész a NAIH határozatát hatályon kívül helyezi és a NAIH-ot új eljárásra kötelezi. Az indokolás alapján a döntés mögötti elvek a következők: 1. A NAIH az Infotv. 2. § (1) bekezdése, 3. § 1. pontja és 38. § (1) bekezdése alapján joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik olyan adatkezelés (adatgyűjtés) vizsgálatára, amelyet Magyarországon székhellyel vagy telephellyel nem rendelkező adatkezelő Magyarország területén kívül elhelyezkedő szervezetek igénybevitelével végez, mivel a bíróság szerint adott esetben ez az adatkezelés Magyarország területén történik. 2. Az internetes felületen megjelentetett ingatlanhirdetés adattartalma (város, szobák száma, alapterület, állapot, irányár, képek, megjegyzés) az Infotv. 3. § 2. pontja és 4. § (3) bekezdése szerint személyes adatnak minősül. 3. A Ket. 50. § (1) bekezdése és 72. §-a sérelmét, a tényállás feltárásának nagy terjedelmű és lényeges körben történő elmulasztását jelenti az, hogy a NAIH határozata nem tartalmazza azokat a konkrét tényeket, amelyek alapján megállapítható lenne, hogy ki, mikor, milyen személyes adat törlését kezdeményezte és miért ütközött ez akadályokba; a felelősség megállapítása nem megalapozott, mivel az ráadásul nem is csupán a felperes, hanem a honlapok „mindenkori üzemeltetőinek” gyakorlatán alapul.

5. Az érvelés kritikája

5.1 Területi hatály, joghatóság

Az ítélet álláspontunk szerint tévesen állapítja meg, hogy a tárgyat képező adatkezelésre kiterjed az Infotv. hatálya. El kell ismerni, hogy az Infotv. „technológiai semlegességének” felhí-

vása kreatív megoldás, ám a bíróság érvelése nem meggyőző. Ha rekonstruálni akarjuk az érveket, azt találjuk, hogy mindössze annak rögzítése történt meg, hogy (a) az „adatgyűjtés” az adatkezelésnek a 3. § 10. pontja alatti fogalma körébe tartozik, valamint hogy (b) (további magyarázat nélkül) az adatgyűjtés Magyarországon történt (ezt támasztaná alá a bíróság szerint a „technológiai semlegesség” mint a szabályozás jellemzője; tehát a bíróság implikálja, hogy a weben történő adatgyűjtés „Magyarországon” zajlott, a szerver és az adatkezelő fizikai elhelyezkedésétől függetlenül).

Ezzel szemben a magyar adatvédelmi szabályozás területi hatályának szigorúan területiális meghatározása annak hagyományos (és igen problematikus) jellemzője.⁴ Nem véletlen, hogy az EU adatvédelmi irányelve a tagállamokat arra kötelezi: úgy alkossák meg nemzeti adatvédelmi szabályozásukat, hogy a területükön letelepedett adatkezelők által végzett adatkezelések essenek azok hatálya alá.⁵ Ha egy X államban letelepedett adatkezelő úgy végez adatkezelést Y tagállamban, hogy ott nem rendelkezik székhellyel/telephellyel stb., akkor adatkezelésére X állam adatvédelmi joga lesz alkalmazandó. A körültekintően megalkotott európai adatvédelmi törvények ezekben az esetekben (X állam esetén) megállapítják saját hatályukat, illetőleg (Y állam esetén) kivételt rögzítenek saját területi hatályuk alól.⁶ Ennek a követelménynek a hazai szabályozás az elfogadásától kezdve nem felel meg, és ebben az Infotv. 2012. január 1-jei hatálybalépése sem hozott változást. Ha a magyar Infotv. szabályozása megfelelne a 95/46/EK irányelv 4. cikkének, az kizárta volna a fenti – nézetünk szerint helytelen – jogalkalmazói értelmezést.

Álláspontunk szerint a következő érvek szólnak amellett, hogy az Infotv. területi hatálya nem terjed ki a Weltimmo adatkezelésére (sem az adatgyűjtés, sem más adatkezelési művelet vonatkozásában):

1. A leírt esetben több adatkezelési művelet is megvalósul: maga az adatalany továbbítja személyes adatait (amennyiben ezek az adatok személyes adatok – lásd alább) az adatkezelő számára (ez egyben külföldre történő adattovábbítás is), az adatkezelő pedig „felveszi”, gyűjti”, illetőleg a továbbiakban „tárolja” az adatokat (valamint egyéb műveleteket végez rajtuk). Magyarországon e műveletek közül kizárólag a továbbítás

3 A hat. e körben az 1/2011. (V. 9.) KK vélemény 2. pontját is felhívja álláspontja alátámasztására.

4 Lásd erről a kérdésről bővebben JÓRI András: *Adatvédelmi kézikönyv* (Budapest: Osiris 2005) 92–94.

5 A 95/46/EK irányelv 4. cikk (1) bek. a) pontja szerint „[a] személyes adatok feldolgozására [kezelésére] minden tagállam az ezen irányelvnek megfelelően elfogadott nemzeti rendelkezéseket alkalmazza, amennyiben: [...] az adatkezelést az adatkezelő olyan szervezete tevékenységének keretében végzi, amely a tagállam területén telepedett le [...]” Ford.: J. A. Azért közlünk a hivatalos helyett saját fordítást, mert az irányelv hivatalos (a többi nyelvi változattól értelemszerűen eltérő) magyar változata épp a tárgyalat kérdésben vezetheti tévútra az adatvédelmi jogban kevésbé jártas jogkövetőket. Lásd JÓRI (4. l.) 92.

6 Lásd pl. osztrák adatvédelmi tv. 3. §.

valósul meg. Ezt az értelmezést támasztja alá az adattovábbítás törvényi meghatározása:⁷ ennek értelmében külföldre továbbításnak minősül az is, ha az adatkezelő az adatot harmadik fél számára hozzáférhetővé teszi. Az adatkezelő ebben az esetben maga az adatalany (hiszen ő maga, saját önrendelkezési jogával élve szolgáltatja ki az adatot); az pedig nézetünk szerint nyilvánvaló, hogy ha a külföldre irányuló adattovábbítás *már megtörtént*, akkor további adatkezelési műveletek nem történhetnek Magyarországon.⁸

2. További érv, hogy az EuB gyakorlata szerint minden tagállami jogalkalmazó szerv kötelezettsége, hogy irányelvet átültető jogszabály esetén az értelmezés összhangban álljon az irányelv rendelkezéseivel.⁹ A 95/46/EK irányelv szerint a vonatkozó adatkezelésekre egyértelműen a szlovák adatvédelmi jog rendelkezéseit kell alkalmazni (mivel azt Szlovákiában letelepedett adatkezelő tevékenységének körében végzik); ehhez az eredményhez pedig a magyar jogalkalmazó úgy juthat el, ha adott esetben az Infotv. „Magyarország területén folytatott” adatkezelésre vonatkozó fordulatát oly módon (a fentiek szerint) értelmezi, hogy azzal az adatkezelést a területi hatály alól kizárja.

Vizsgálódásunkat azonban nem zárhatjuk le itt. A területi hatály problematikájának van még egy lényeges eleme: ez az Ekertv. alkalmazhatóságának kérdése (tárgyi és területi hatálya). Aligha véletlen az, hogy a NAIH határozatában kifejezetten rögzíti: a Weltimmo szolgáltatása az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás, és hogy a használt nyelv, pénznem és egyéb körülmények alapján nyilvánvaló, hogy az Magyarországra irányult. (Megjegyzendő, hogy egy magyar nyelvű, Dél-Szlovákiából szolgáltatást nyújtó gazdasági társaság esetén ez korántsem egyértelmű, mivel a magyar nyelven nyújtott szolgáltatás célcsoportja a térségben élő magyar nemzeti kisebbség is lehet.) A NAIH azonban e megállapítás rögzítésén túl nem hivatkozik határozatában az Ekertv.-re, illetve perbeli nyilatkozata szerint az Ekertv.-t nem kellett alkalmaznia. A tárgyaló bíróság határozat pedig kifejezetten úgy foglal állást, hogy erre nincs szükség, mivel az Infotv. „érvényesülése független az Ekertv. előírásaitól” (azaz a bíróság érdemben nem vizsgálta azt a kérdést, hogy az Ekertv. területi hatálya megállapítható-e). Az Ekertv. szabályozása extraterritoriális hatályt állapít meg.¹⁰ Bár e szabályozás az Ekertv. adatvédelmi rendelkezéseit illetően problematikus,¹¹ az egyéb – az ítélet által nem vizsgált – feltételek esetén megalapozhatja azt, hogy a Weltimmo által végzett adatkezelés e szabályok hatálya alá essen.

Összességében elmondható, hogy mind az Infotv., mind az Ekertv. adatvédelmi rendelkezéseinek területi hatályára vonatkozó szabályok ellentmondanak az EU adatvédelmi irányelvnek. Ha ez nem így lenne, az magyar adatvédelmi szabályozás területi hatálya és a magyar adatvédelmi felügyelet joghatósága semmiképpen nem lenne megállapítható. Az Infotv. területi hatálya és a NAIH joghatósága az ügyre fenti érvelésünk alapján az Infotv. hatályos szabályozása alapján sem mondható ki. Azonban az Ekertv. extraterritoriális hatályát előíró szabály alkalmazása lehetséges a tárgyaló ügyre is. Ehhez természetesen vizsgálni kellett volna, hogy valóban fennáll-e az

információs társadalommal összefüggő szolgáltatásként történő minősítés és hogy a szolgáltatás valóban Magyarországra irányul-e (vagyis a tárgyi és területi hatály problematikáját). Ezen kívül külön kérdés az, van-e az ügyre joghatósága és hatásköre a NAIH-nek (vagy ez esetleg más magyar hatóság által vizsgálható).

5.2 Tárgyi hatály, a személyes adat fogalma

Az adatvédelmi jog alapfogalma a személyes adaté, amelynek meghatározása egyben általában meghatározza az adatvédelmi szabályozás tárgyi hatályát is. A fogalom értelmezésének egyik fontos vetülete a kapcsolat („az érintettel *kapcsolatba* hozható”) és a kapcsolat megteremtésének lehetősége. Ha azokat az adatokat minősítjük személyes adatnak, amelyek az adatkezelő által (az általa ismert egyéb adatok birtokában) hozhatók összefüggésbe meghatározott természetes személlyel, akkor szűkítjük a tárgyi hatályt (kevesebb bürokratikus kötelezettséget előírva az adatkezelőknek, ám egyben csökkentve a jogvédelem szintjét is). Ha az előbbieken kívül olyan adatokat is személyes adatoknak tekintünk, amelyeket az adatkezelő *vagy harmadik fél* hozhat kapcsolatba egy meghatározott természetes személlyel (s továbblépve: akár más szemé-

7 Infotv. 3. § 11. pont: „adattovábbítás: az adat meghatározott harmadik személy számára történő hozzáférhetővé tétele.”

8 Megjegyzendő, hogy ez a leírás azt az álláspontunkat tükrözi, amely szerint az érintett lehet adatkezelő saját adatainak vonatkozásában (mivel az Infotv. fogalmaiból más nem következik). Más értelmezés szerint ez kizárt, mivel ellentétes az adatvédelmi szabályozás logikájával, amelyben az érintett főképp a jogosult, az adatkezelő pedig a kötelezetti oldalon szerepel. Jelen írás szempontjából az csak mellékszál, ezért érvelésünket itt nem adjuk elő, ám utalunk arra, hogy a főszöveg gondolatmenete szempontjából a kérdés nem lényegi: ha az érintett saját adatai vonatkozásában nem adatkezelő, akkor is a fentiek valósulnak meg, hiszen 1. az adattovábbításnak az Infotv. 3. § 11. pontjában foglalt fogalma nem zárja ki, hogy a továbbítás alanya maga az érintett legyen, és 2. ha a továbbítás alanya nem lehetne az érintett, hanem az általa végzett cselekmény a tv. rendszerében kizárólag „közlés”, „átadás” lehetne – vö. Infotv. 6. § (7) bek. –, a leírásban jelentkező terminológiai különbség nem lenne befolyással arra, hogy a külföldi adatkezelőnek „átadott” adaton ezen átadást követően nem lehetséges Magyarországon végezni az adatkezelési műveleteket. A kérdésre SZABÓ Máté Dániel hívta fel a figyelmemet.

9 Lásd az EuB gyakorlatát, pl. 14/83. sz., von Colson és Kamann ügyben 1984. április 10-én hozott ítélet [EBHT 1984., 1891. o.].

10 Ekertv. 1. § (1) bek: „E törvény rendelkezéseit kell alkalmazni: a) a Magyarország területéről nyújtott, valamint a Magyarország területére irányuló információs társadalommal összefüggő szolgáltatásra; b) az a) pontban meghatározott szolgáltatás tekintetében igénybe vevőnek, illetve szolgáltatónak minősülő természetes, illetve jogi személyre vagy jogi személyiség nélküli szervezetre.”

11 A szerző fogalmazta meg szakértőként az Ekertv. adatvédelmi rendelkezéseit; az eredeti szövegjavaslat az Ekertv. e rendelkezéseinek területi hatályát nem a tv. általános szabálya szerint, hanem az adatvédelmi szabályozáshoz igazodva állapította volna meg.

lyek birtokában lévő információk felhasználásával), akkor az adatvédelmi szabályozás tárgyi hatálya szélesebb lesz, (egyéb körülmények változatlanúsága esetén) magasabb lesz a jogvédelem szintje, ám több kötelezettséget írunk elő (akár olyan adatkezelők számára is, amelyek az adatalannal csak igen távoli kapcsolatban állnak).

A magyar adatvédelmi szabályozás és joggyakorlat hagyományosan az utóbbi álláspontra helyezkedett, és abban az esetben is megállapítandónak vélte a személyes adat jellegét, ha az adat csak igen távolról volt társítható meghatározott személyhez.¹² Ehhez képest elmozdulásnak tetszett az Infotv. már idézett 3. § (4) bekezdése, amely szerint az adat és az érintett között csak abban az esetben helyreállítható a kapcsolat, ha ehhez „az adatkezelő” (és nem más) rendelkezik a technikai feltételekkel. A NAIH eddigi gyakorlata azonban ezt a várakozást nem erősítette meg, és továbbra is szélesen értelmezi a személyes adat fogalmát.¹³

A tárgyalat határozat e széles értelmezés megerősítése a bírói gyakorlat által. Bár a honlap látogatói számára a hirdetés közzétételje nem feltétlenül beazonosítható, a kapcsolat (esetleges) felvétele után már igen. Az érvelés ebben az esetben tkp. a hirdetést olvasó/elérő felet tételezi adatkezelőként, vagyis a kérdés az, hogy az olvasó számára a hirdető beazonosítható-e (vagy más oldalról: a Weltimmo által személyes adatok nyilvánosságra hozatala történt-e). Az ugyanis nyilvánvaló, hogy a Weltimmo mint adatkezelő számára ezek az adatok személyes adatok, hiszen a polgári jogi szerződés teljesítése érdekében azokat mindenképpen meghatározott természetes személyhez kell kötnie.

A bíróság állásfoglalása az ügyben nézetünk szerint helyes, ám dogmatikailag tisztább lett volna, ha az ítélet azonosítja az adatkezelőt (még hozzá a Weltimmo személyében), és ehhez képest foglal állást a személyes adatkénti minősülésről. Az adatkezelést (tárolást, nyilvánosságra hozatalt) ugyanis a Weltimmo végezte, és az adatalányok is hozzá mint adatkezelőhöz fordultak törlési igényükkel. E körben az a kérdés, hogy a nyilvánosságra hozott adatok (a látogatók számára) közvetlenül nem hozhatók összefüggésbe természetes személlyel, irreleváns. Ráadásul a Weltimmo mint adatkezelő vonatkozásában ezek az adatok még a lehetséges legmegszorítóbb értelmezéssel élve is személyes adatok, míg a bíróság által választott megoldás ellen lehet érvelni az Infotv. által bevezetett 3. § (4) bekezdés alapján.

5.3 A tényállás feltáratlanúsága

Mind a korábbi adatvédelmi biztos, mind a NAIH eszköztárban megtalálhatók az ombudsmani és a szorosabb értelemben vett hatósági eszközök, eljárások. A hatósági eszköztár 2003-ban, az EU-csatlakozást megelőzően bővült, ám ezekkel az eszközökkel csupán a 2008-ban kezdődő ciklusban kezdett nagyobb jelentőségű ügyekben élni az adatvédelmi biztos;¹⁴ ezen ügyek¹⁵ következménye lett az intézmény (lehetséges, hogy európai jogot sértő¹⁶) megszüntetése, amelyet ironikus módon éppen az utódszervezet NAIH állítólagosan újszerű „érdemi” hivatali hatásköreivel indokolt a jogalkotó.¹⁷

Az adatvédelmi biztos, majd az azt felváltó NAIH tehát több funkcióval, változatos hatáskörökkel bíró szervezet. Első funkciója az alapjogvédelem, amely az adatvédelmi biztos esetén hangsúlyosan, a NAIH esetében csökevényes módon jelenik meg: e körben említhető az alkotmányos jogok érvényesülésének monitorozása, a jogszabályi környezet alakítása nemzeti és uniós szinten, az adatkezelést szabályozó jogszabályok alkotmánykonform értelmezésének megállapítása és az információs jogok érvényesítésének más módokon (például a tudatosság növelésével) történő elősegítése. Cikkünk tárgya szempontjából azonban fontosabb az adatvédelmi felügyelő szerv második és harmadik funkciója (amelyek, hangsúlyozzuk, mind az adatvédelmi biztos, mind a NAIH esetében leírhatók): az ombudsmani jogalkalmazás és a hatósági jogalkalmazás funkciója. Míg az első esetben az intézmény formákkal nem terhelt, gyors eljárást folytathat le, amelynek eredménye (általános vagy az adott ügyet érintő) ajánlás, addig az utóbbi eljárást a közigazgatási eljárásjog formalizmusa, az az által nyújtott garanciák jellemzik, és a végeredmény hatósági határozat.¹⁸

12 Ez azzal együtt igaz, hogy az adatvédelmi biztosi gyakorlat némelykor elmentéses következtetésre jutó állásfoglalásokat is tartalmaz. A személyes adat fogalmának részletes elemzéséhez és az ezzel kapcsolatos jogalkalmazói gyakorlathoz lásd JÓRI (4. Ij) 98–121.

13 Lásd pl. NAIH-2512/2012/V. sz. ügy (2012. április); http://www.naih.hu/files/2512_V_2012-2.pdf.

14 Arról, hogy a korábbi biztos szerint „csak elvéve kell a hatósági jellegű jogositványokkal élni”, lásd SZABÓ Máté Dániel: „Erős jogvédő szemlélettel, de a törvényi felhatalmazás keretein belül kell dolgoznunk.» Péterfalvi Attila adatvédelmi biztossal Szabó Máté Dániel beszélget” *Fundamentum* 2004/4. 38–43. Jelentősebb ügyben a 2007-ig hivatalban lévő adatvédelmi biztos nem is hozott hatósági határozatot.

15 Míg korábban adatvédelmi biztosi hatósági ügyek nem kerültek a média érdeklődésének középpontjába, a 2008-ban kezdődő ciklusban mind az ún. hódmezővásárhelyi szegyenlista, mind a „szociális konzultáció” ügyében hozott határozatok széles körű médiaérdeklődést és politikai vitákat váltottak ki. Az előbbi ügyről lásd SOÓS Andrea Klára: „A hódmezővásárhelyi szegyenlista-ügy adatvédelmi jogi tanulságai” *Infokommunikáció és Jog* 2011. 20–43. Adatvédelmi biztosi határozat bírósági felülvizsgálatára (és hatályában fenntartására) 2010-ben került sor. Lásd *Az adatvédelmi biztos beszámolója 2010* (Budapest: Adatvédelmi Biztos Irodája 2011) 170–171.

16 Lásd erről SOÓS Andrea Klára: „Az adatvédelmi hatóságok »teljes függetlensége«. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata” *Infokommunikáció és Jog* 2012. 219–223.

17 Lásd RÉPÁSSY Róbert közigazgatási minisztériumi államtitkár expozéját az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény általános vitájában (2011. június 23.).

18 Az adatvédelmi felügyeleti szervek funkcióiról lásd JÓRI András: „Az adatvédelemért és információszabadságért felelős biztos intézményéről” *Fundamentum* 2010/2. 20–29. Megjegyezzük, hogy a főszevegben jelzett funkciókat a hivatkozott írás szerinti értelemben használjuk és az ott alkalmazott csoportosítást alkalmazzuk. Más megközelítést használ SZABÓ Máté Dániel, aki nem az – akár egy szervezet által ellátható – funkciók között különböztet, hanem magukat a szervezeti modelleket (adatvédelmi

Bár, mint fent említettük, 2008-tól a hatósági hatáskörök nagyobb hangsúlyt kaptak az adatvédelmi biztos tevékenységében, a biztos ügyforgalmának jelentős része továbbra is az ombudsmani jogalkalmazás keretében zajlott. Érdekes (különösen létrejöttének körülményeire tekintettel), hogy így van ez a NAIH esetében is: 2012-ben 2929 bejelentés ügyében indult vizsgálat a szervezetnél, ám a hatósági eljárások száma csupán 33 volt¹⁹ – vagyis a NAIH gyakorlatában az ombudsmani jellegű vizsgálatok vannak túlnyomó többségben.

Az ombudsmani ajánlás, amelynek célja, hogy egy (például adott üzleti szektorra jellemző) adatkezelési tevékenység „legjobb gyakorlatát” rögzítse vagy a felek számára nem kötelező erejű jogi iránymutatást adjon, sok esetben fogalmaz meg általános előírásokat. Ráadásul – bár jól működő adatvédelmi hatóság esetében ez természetesen helytelen gyakorlat – a tényállás megfelelő feltárásának elmaradása sem jár jogi következményekkel: az ajánlás ugyanis nem kötelező erejű a felek számára.

A tárgyalat esetében a határozat megsemmisítéséhez az vezetett, hogy a NAIH hatósági határozatban a Ket. szabályait sértően hiányos tényállást használt jogi következtetései levonására. Ebből nem derül ki, mely magatartásokat tekint jogsértőnek, konkrétan ki, mikor, milyen személyes adatok törlését kérte, ráadásul a kötelezett közjogi felelősségének megállapításához alapul szolgáló tényállás a „honlapok mindenkor üzemeltetőinek” gyakorlatán nyugszik. A NAIH tehát az eseteinek többségét jelentő ombudsmani eljárásokban következményekkel nem járó hibát vétett hatósági eljárásban: az ombudsmani jogalkalmazói funkciójában megszokott módon működött hatósági jogalkalmazói funkciójában – ami megengedhetetlen.

A bíróság szerint e megismételt eljárásban a hatóságnak 1. ki kell jelölnie azt az időintervallumot, amelyre a vizsgálat irányul; 2. meg kell határoznia az érintett honlapo(k)at; 3. amennyiben harmadik személlyel szemben is felelősséget kíván megállapítani, akkor ennek érdekében külön vizsgálatot kell indítania; 4. ezt követően pedig bizonyítási eljárást kell lefolytatnia és ennek keretében megállapítani, hogy kinek, mikor és milyen hirdetés esetében nem biztosította a Weltimmo az inaktíválást. Ha a kérelmek nemcsak a hirdetések, hanem valamennyi személyes adat törlésére irányultak, akkor a bizonyítási eljárásnak ki kell terjednie arra, hogy ezekre az adatokra nézve fennáll-e – vagy az Infotv. 6. § (4)–(5) bekezdésére tekintettel megmarad-e – az adatkezelési jogalap. Mindez szükséges a Ket. 50. § (1) bekezdésében foglaltak teljesüléséhez. A Ket. 72. § (1) bekezdésére tekintettel e bizonyítékokat (ha a bizonyítási eljárást követően is jogellenességet állapít meg a hatóság) a meghozott határozatban pontosan meg kell jelölni, valamint rögzíteni kell az esetlegesen alkalmazott szankció okszerű mérlegelési szempontjait is. A bíróság a megismételt eljárásra vonatkozóan azt is kimondja, hogy „az ügyféli jogok gyakorlásának hiánya önmagában nem azonos az együttműködési kötelezettség megsértésével”, és a NAIH figyelmébe ajánlja azokat az eszkö-

zöket (idézés, tárgyalás tartása), amelyek abban az esetben vehetők igénybe, ha az ügyféli nyilatkozat a tényállás megállapításához nélkülözhetetlen.

A határozat fenti rendelkezéseivel maradéktalanul egyetértünk: azok olyan követelményeket rögzítenek és olyan garanciákra hívják fel a NAIH figyelmét, amelyek a megismételt eljárás során biztosíthatják, hogy a szervezet kielégítően lássa el hatósági jogalkalmazási funkcióját.

6. Az ítélet jelentősége

Az ügyben eljáró bíróság több, az adatvédelmi jog alkalmazása szempontjából lényeges kérdésben állást foglalt: megállapította az Infotv. területi hatályát és a NAIH joghatóságát olyan esetben, amelyben külföldi székhelyű adatkezelő külföldi szerverek segítségével végez adatgyűjtést (nézetünk szerint helytelenül, bár kreatív értelmezéssel); megerősítette a személyes adat fogalmának széles értelmezését (elfogadható eredményre jutva, ám a kelleténél összetettebb, így támadhatóbb érvelés használatával), és helyesen mutatott rá arra, hogy az adott ügyben a NAIH elmulasztotta a tényállás feltárását (nézetünk szerint azért, mert a hatóság nem reflektált az ombudsmani és a hatósági eljárás különbségeiből fakadó követelményekre).

Az eset jelentősége azonban nagyobb ennél. Az adatvédelmi hatósági eljárások előnye, hogy az adatvédelmi jog bejárhatóvá válik a közigazgatási bíróságok által: remélhetőleg egyre több és nagyobb horderejű vita kapcsán kell majd interpretálniuk az adatvédelmi jogot. A jogászai dogmatikával felvértezett bírák kontrollja megakadályozhatja, hogy egy szűk csoport privilégiuma legyen a jogértelmezés ezen a területen, s szerencsés esetben emelheti a jogalkalmazás színvonalát. Az eljárás alá vont adatkezelők a hatósági eljárásban a Ket.-ből következő ügyféljogokat is élvezhetik. Az ismertetett bírósági határozat az egyik első lépés ebbe az irányba. Bár nézetünk szerint az ítélet egyes pontokon bírálható, a lényeg mégis az, hogy a bíróság érvényt szerzett a közigazgatási eljárásban megkövetelt garanciáknak.

Jóri András ügyvéd • Budapest • andras.jori@dataprotection.eu

ombudsman vs. adatvédelmi hatóság) állítja szembe. SZABÓ Máté Dániel: „Az adatvédelmi ombudsman hiánya” *szuveren.hu* 2012. február 23.; <http://www.szuveren.hu/vendeglap/szabo-mate-daniel/az-adatvedelmi-ombudsman-hianyja>. Az általunk meghatározott alapjogvédelmi és ombudsmani jogalkalmazási funkció (amennyiben vizsgálatunkat elsősorban a szervezeti modellek szembeállításával, illetőleg a funkciókat az ombudsmani szervezeti modellen belül elkülönítve végeznénk) megfeleltethető lenne az ombudsman objektív jogvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkciójának.

19 *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója [sic!] a 2012. évi tevékenységéről* (Budapest: NAIH 2013) 7.