

Varju Márton

# JOGÉRTELMEZÉS ÉS KONTEXTUS: AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ÚJABB ALAPJOGI ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATA

## BEVEZETÉS

Az elmúlt években az Európai Bíróság (továbbiakban: EUB) – amelyet az Alapjogi Charta pozíciójában megerősített – több nagy horderejű, alapjogokat érintő döntést hozott. Ezek a döntések, bár az Európai Unió (továbbiakban EU) alapjogvédelmi rendszere szempontjából egyenként jelentős új fejleményekkel szolgáltak, megerősíteni látszanak azokat a motivációkat és kényszereket, amelyek eddig is meghatározták az EUB ítélkezési gyakorlatát. Ezek közül kiemelkedő szerepe van az Uniónak – és azon belül az uniós jogrendszernek – érintő rendszerstabilizáló, valamint rendszerkonszolidációs megfontolásoknak, amelyek az ítélkezési gyakorlatban többféle módon is kifejeződhetnek. Az elmúlt évek döntéseiből is következik, hogy az EUB által működtetett, összetett alapjogvédelmi rendszer egyrészt funkcionális és instrumentális, az uniós kormányzás érdekeire is reflektálni képes szempontokat követve értelmezi az alapvető jogok szerepét. Másrészt pedig – az előbbivel összhangban, illetve ezzel párhuzamosan – képes „komolyan venni”<sup>1</sup> az alapvető jogok védelmét az Európai Unióban. Ez az egymást kiegészíteni képes kettősség kényelmes pozícióba helyezi az EUB-ot mint központi szereplőt, ami azt eredményezi, hogy a Bíróság jogi teljesítményén rendkívül nehéz fogást találni.

A tanulmány elsődleges célja, hogy az EUB által működtetett alapjogvédelmi rendszer ismérvei alapján elemezze és értékelje az elmúlt néhány év legjelentősebb luxembourgi döntéseit. Abból a felismerésből indul ki, hogy az EUB alapjogokat érintő ítéleteit elsősorban az azokat befolyásoló motivációkat és kényszereket alapul véve lehet – és kell – vizsgálni. Ennek érdekében a tanulmány először feltárja az EU alapjogvédelmi rendszerét meghatározó, annak tágabb politikai és alkotmányos kontextusából eredő megfontolásokat. Ezt követi az EU Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (továbbiakban EEJE) való csatlakozásának jogi

megengedhetőségéről döntő 2/13. számú vélemény elemzése, majd az uniós adatvédelmi rendszer alapjogi vetületeit taglaló Digital Rights Ireland-, Google Spain-, valamint Schrems-ügyekben hozott ítéletek vizsgálata. Az EEJE-vélemény egyértelmű tanúságát adja, hogy az uniós alapjogvédelmi rendszer az EU saját politikai és alkotmányos kontextusának produktuma. Ugyanez következik az adatvédelmi ügyekben született ítéletekből is, amelyek egyúttal azt is megerősítik, hogy az EUB képes felősen élni alapjogvédelmi hatáskörével.

## AZ ALAPVETŐ JOGOK VÉDELME AZ EUB ELŐTT: A JOGÉRTELMEZÉS ÉS A KONTEXTUS DINAMIZMUSA

Az alapvető jogok védelme az Európai Unió jogában – az Alapjogi Charta hatályba lépését megelőzően mindenképpen – elsősorban az EUB jogfejlesztő és jogértelmező tevékenységének eredménye.<sup>2</sup> Bár a Charta – mint a védelemben részesítendő alapvető jogok listáját, illetve az alapjogvédelem során követhető alkotmányos és jogértelmezési korlátokat tartalmazó jogi dokumentum – képes moderálni az EUB tevékenységét,<sup>3</sup> az alapjogvédelem szempontjából továbbra is kiemelkedő jelentősége van az EUB jogértelmezési tevékenységét meghatározó, az uniós politikai és jogrendszerből eredő motivációknak és kényszereknek.<sup>4</sup> Douglas-Scott értelmezése szerint az Unióban az alapvető jogok „lebegtetett” tartalmúak és felhasználhatóságúak, ami elsősorban azt jelenti, hogy értelmezésük és alkalmazásuk nem független a tágabb politikai és jogi környezettől.<sup>5</sup> Az

uniós jog központi jogelveit lefektető alkotmányos ítélkezési gyakorlatát követve,<sup>6</sup> az EUB az alapvető jogok védelme kapcsán is következetesen érvényesítette a tagállamok integrációs elkötelezettségét adottnak vevő, az uniós jogot az integrációs célkitűzést kiszolgáló képes rendszernek te-

ABBÓL A FELISMERÉSBŐL INDUL KI, HOGY AZ EUB ALAPJOGOKAT ÉRINTŐ ÍTÉLETEIT ELSŐSORBAN AZ AZOKAT BEFOLYÁSOLÓ MOTIVÁCIÓKAT ÉS KÉNYSZEREKET ALAPUL VÉVE LEHET – ÉS KELL – VIZSGÁLNI

kintő megközelítését.<sup>7</sup> Az alapvető jogok funkcionális és instrumentális értelmezése az uniós rendszer stabilizálása és konszolidációja szempontjából létfontosságú volt,<sup>8</sup> hiszen az alapvető jogok védelme biztosította az uniós kötelezettségek hatékony kikényszerítését megalapozó eszközök jogi és alkotmányos minőségét,<sup>9</sup> és ezzel a párhuzamos, tagállami szintű alkotmányos rendszerek felől érkező kihívásokkal szembeni védelem lehetőségét.<sup>10</sup>

Ezen keretek között került sor annak az alapvető elvnek a bevezetésére is, amely szerint az Unió (akkor EKG) működése, valamint a tagállamok ahhoz kapcsolódó fellépései során az alapvető jogokat védelemben kell részesíteni.<sup>11</sup> Az EUB – észlelve az uniós alkotmányos keret hiányosságait – ennek rögzítésével elsősorban azt kívánta elérni, hogy a jog mint a közös politikák megvalósításának eszköze jogilag érvényesen tölthesse be az integrációs folyamatban számára kijelölt szerepet. Az alapgondolat szerint a jog egyedül abban az esetben tudja kiszolgálni az uniós szakpolitikák hatékony végrehajtásának célját, amennyiben megfelel a jogrendszerekkel szemben támasztott – alapvetően a jogállamiság elvéből eredő – elvárásoknak. Kizárólag az a jogrendszer képes megfelelő módon szolgálni az integrációt, amelynek a jogalkotási és jogalkalmazási jellegű aktusai megfelelnek az alapvető jogoknak, és amely ennél fogva nem támadható, illetve bírálható a jogállamiság elve alapján. A funkcionális, illetve a jogállami megfontolások ilyenét összekapcsolása kényelmes pozíciót biztosít az EUB-nak mint intézményi aktornak, hiszen az alapvető jogok védelméhez kapcsolódó általános jogállami megfontolások, illetve a funkcionális – a tagállamok integrációs elkötelezettségét szigorúan számon kérő, az Unió, illetve egyes szakpolitikák hatékony megvalósulását, így fenntarthatóságát biztosító – elképzelések egymás mellett, akár egymást kiegészítve hívhatók fel. Ez a kettősség ráadásul elejét veheti az Unióval szemben megfogalmazott értékalapú kritikáknak, hiszen sajátosnak tekinthető gazdasági és társadalmi célkitűzései megvalósítására olyan általános értékűnek tekintett elvekre tekintettel kerül sor, mint az alapvető jogok védelme és a jogállamiság.<sup>12</sup>

Az EUB alapjogi ítélkezési gyakorlatának az integrációs célkitűzések megvalósításához kapcsolódó, meghatározóan funkcionális jellegét a jogirodalom régóta felismerte. Az alapvető jogok védelmének EUB általi elismerését elsősorban az uniós jog el-

sőbbségét rögzítő elv tagállami befogadásának biztosítása, illetve az uniós jogrend autonómiájára érkezett elutasító tagállami alkotmányos válaszok kezelése körében értelmezik. Az irodalom szerint az alapvető jogok védelme lehetőséget adott az EUB számára, hogy reagáljon a szuverenitásnak az Unió és a tagállamok közötti megosztásából ('divided sovereignty')<sup>13</sup> eredő alkotmányos feszültségekre, továbbá ennek révén arra is lehetősége nyílt, hogy hozzájáruljon a kialakulóban lévő, szupranacionális szuverenitással bíró rendszer saját intézményei által történő stabilizálásához és későbbi konszolidációjához.<sup>14</sup> Ahogy Williams is megállapítja, az alapvető jogok védelme – mint az uniós aktusok elismert jogszerűségi feltétele – ahhoz a történelmi folyamathoz kapcsolható, amelynek révén az Unió önálló, alkotmányos és jogi szempontból „hiteles” kormányzási térré vált.<sup>15</sup> Az alapvető jogok védelmét a jogirodalom összekapcsolta az európai integráció jog által vezérelt, tágabb programjával is,<sup>16</sup> amelynek kapcsán rámutatott annak kapcsolatára a jogilag irányított integráció központi elemének számító, az uniós jogrend hatékony érvényesülésének parancsával, valamint más, az uniós kormányzással szemben állított pragmatikus elvárásokkal.<sup>17</sup> A jogtudományi konszenzus szerint az alapvető jogok védelmének elismerésére – legalábbis a kezdeti időszakban – önmagán túlmutató célok érdekében, némiképp instrumentalizáltan került sor.<sup>18</sup> Ennek jellemzője, hogy a vonatkozó ítélkezési gyakorlatot bizonyos, „alacsonyabb rendű”<sup>19</sup> célok vezérelték, valamint az, hogy az EUB ítéleteiben az alapvető jogok felhívására az uniós kormányzás újabb és újabb területekre történő kiterjesztésének szándékával került sor.<sup>20</sup>

Az alapvető jogok védelmének helyét és szerepét kijelölő korai ítélkezési gyakorlat egyértelműen kifejezi az abban követett motivációk és kényszerek funkcionalitását. Az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben hozott ítélet, valamint a *Hauer*-ügyben hozott – még drámaibb – ítélet<sup>21</sup> az alapvető jogok uniós védelmét az Unió jogrendjének autonómiájával, az uniós jog elsőbbségének elvével, valamint az ezekhez kapcsolódó funkcionális megfontolásokkal – az uniós jog egységes és hatékony érvényesülésével – kapcsolta össze.<sup>22</sup> E jogértelmezési konstrukció szerint az alapvető jogok védelme tudatosan és tervezetten járul hozzá a jognak az európai politikai és gazdasági integrációban betöltött szerepéhez, és ennek következtében az alapvető jogok értelmezése, illetve alkalmazása során nem hagyhatóak figyelmen

KIZÁRÓLAG AZ A JOGREND-  
SZER KÉPES MEGFELELŐ MÓ-  
DON SZOLGÁLNI AZ INTEG-  
RÁCIÓT, AMELYNEK A JOG-  
ALKOTÁSI ÉS JOGALKALMA-  
ZÁSI JELLEGŰ AKTUSAI MEG-  
FELELNEK AZ ALAPVETŐ JO-  
GOKNAK, ÉS AMELY ENNÉL-  
FOGVA NEM TÁMADHATÓ,  
ILLETVE BÍRÁLHATÓ A JOG-  
ÁLLAMISÁG ELVE ALAPJÁN

kívül a tágabb politikai és alkotmányos környezetben jelentkező szükségletek. Mindez kifejezetten megjelenik az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben hozott ítéletben, amelyben az EUB kijelentette, hogy az alapvető jogok védelmének a „Közösség céljainak keretei között kell megvalósulnia”.<sup>23</sup>

Az alapvető jogok védelmének bírói értelmezését a mai napig meghatározza annak az uniós jog autonómiájával ilyen módon felállított kapcsolata.<sup>24</sup> Az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben hozott ítélet jól ismert mondatai máig érvényesen rögzítik, hogy az uniós jog jogszerűségét egyedül saját alkotmányos elvárásai alapján lehet megítélni, mert amennyiben a tagállamok alkotmányos követelményei alapján kerülne sor a megítélésére, az aláásná az uniós jogrendszer belső integritását.<sup>25</sup> Az ugyancsak mérföldkőnek számító 2/96. számú vélemény – amely az EEJE-hez való csatlakozás megengedhetőségéről szól – kissé finomított ezen a megközelítésen, amikor részletesen foglalkozott azzal, hogy az uniós alapjogvédelmi rendszert befolyásolni és megváltoztatni képes külső alkotmányos elvárások az uniós jogrendszeren belül milyen alkotmányos jelentőséggel és hatással bírnak.<sup>26</sup> A Kadi-ügyben hozott ítéletben, az uniós és a nemzetközi jog alapjogvédelmi standardjai között tett alkotmányos jelentőségű választásra egyértelműen az uniós jogrend integritásának megőrzése érdekében került sor.<sup>27</sup> Az uniós jogrend autonómiája az uniós alapjogvédelem külső alkotmányos megítélésben is fontos szerepet játszott. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban EJEB) által felállított ún. „Bosphorus-elv” kialakítását alapvetően befolyásolta az a körülmény, hogy a strasbourgi bíróság szigorúan védendőnek nyilvánította az Európai Unió – mint az államok regionális integrációjának egyik kiemelt formája – jogi és egyéb eredményeit, vívmányait.<sup>28</sup>

Az ítélkezési gyakorlatot meghatározó, fent említett – nem kifejezetten alapjogvédelmi – szempontok érvényesülésének okát elsősorban abban kell keresni, hogy az uniós alapjogvédelem eltérő, nagy befolyású alkotmányos terek kereszttetszetében, azok közrehatása következtében alakult ki, és alakul mind a mai napig. Már az Internationale Handelsgesellschaft-ügy körülményei is rámutattak arra, hogy az EUB ítélkezési gyakorlatának egy többszintű – a tagállami alkotmányos rendszereket, az EEJE-t és az Uniót magában foglaló – alkotmányos rendszer keretében, az elemek közötti viszonyokra figyelemmel kellett stabilizálnia, majd konszolidálnia az uniós alkotmányos rendszert. Ennek megfelelően az ítélkezési gyakorlat tekintetében fontos mozgatóerőt jelent a párhuzamos alkotmányos aktorok – a nemzeti alkotmánybíróságok és a strasbourgi bíróság –

jóváhagyására való törekvés. Ez a törekvés olyan jogértelmezési gyakorlatokban testesül meg, mint az alapvető tagállami alkotmányos elvárások érvényesülésének elismerése, illetve a strasbourgi ítélkezési gyakorlatból történő szelektív, de megalapozott és rendszeres jogkölcsonzés.<sup>29</sup> Az uniós ítélkezési gyakorlatnak erre a „relációs” kifejezéssel illethető jellegére világosan rámutatnak azok az elméletek, amelyek az alapvető jogok védelmét az Unióban jogi diskurzuson, dialóguson alapulónak tartják.<sup>30</sup> Az ilyen, „reciprok jellegű kapcsolatokon” alapuló alapjogvédelmi rendszer – noha ezen kapcsolatai révén képes megteremtetni saját, rendszerszintű stabilitását – azzal az alapvető kritikával illethető, hogy az alapjogvédelem szempontjából közvetlen relevanciával nem bíró megfontolások befolyása következtében elvileg csak csökkentett szerepet tud biztosítani a tisztán alapjogvédelmi szempontoknak, és nem tudja feltétlenül biztosítani, hogy az alapjogok védelme valódi, és ne pusztán „parazitikus”, illetve „derivatív” jellegű legyen.<sup>31</sup>

Az ítélkezési gyakorlat ilyen jellegű minimalizmusát<sup>32</sup> homloktérbe helyező értékelés azonban nem ad teljes képet az alapvető jogok uniós védelmének természetéről. Ahogy de Búrca is megjegyzi, az uniós jog autonómiájának és elsőbbségének védelme nem szolgálhat az alapvető jogok EUB általi védelmének kizárólagos magyarázatául.<sup>33</sup> Ez különösen igaz az uniós jogrendszer alkotmányos konszolidációját követő időszakra, amikor a rendszer stabilizálásának indoka önmagában már csak mérsékelt magyarázó erővel bírhat. Ahogy azt korábban jeleztem, az alapvető jogok védelmének elsődleges szerepe az volt – alapvetően funkcionális és instrumentális megfontolásokat követve –, hogy az uniós jogrendszer megfeleljen a jogállamiság elvárásának, a jog mint eszköz pedig érvényesen, illetve az érvényességét érintő külső támadásoktól védetten, hatékonyan tudjon hozzájárulni az integrációs folyamat célkitűzéseinek megvalósításához. Ebben a konstrukcióban a kapcsolat az integrációs folyamat hatékony megvalósulásának elősegítése, valamint az uniós politikai és kormányzási rendszer jogállami minőségének biztosítása között szükségyszerűnek és megkerülhetetlennek tűnik. Ez az átfedés a rendszerstabilizációs, valamint a jogállami megfontolások között már jelzi, hogy az ítélkezési gyakorlatban tisztán alapjogvédelmi elképzelések is érvényesültek. Rendszerstabilizáció alatt az autonóm, a tagállami jogrendszerek szabályaival szemben – elsősorban funkcionális szempontok következtében – elsőbbséget élvező uniós jognak a kívülről érkező jogi és alkotmányos kihívásokkal szembeni, az uniós jog jogállami minőségének megerősítésével elért védelmét ér-

tem. A „jogállami megfontolások” kifejezést pedig olyan értelemben használom, hogy az uniós jogrendszernek érvényesen és jogszerűen kell hozzájárulnia az integrációs folyamat beteljesítéséhez.

Ennek megfelelően az uniós jog egyértelmű alapjogvédelmi elkötelezettségének kinyilvánítása – Williams megfogalmazásában – egy „retrospektív mítoszépítési folyamatban”, az uniós jog mint rendszer felépítéséhez kapcsolódóan, azzal párhuzamosan került sor.<sup>34</sup> Ennek a törekvésnek a központi eleme az volt, hogy az alkotmányos elvein keresztül még markánsabb hatalommal felruházott Uniót – a jogállamiság elvének megfelelően – jogi korlátok közé kell szorítani.<sup>35</sup> Az elsőbbség, a közvetlen hatály, valamint a beleértett hatáskörök valódi hatalomátruházást megalapozó és biztosító elvei (‘power-shifting doctrines’) az Unió számára kétségtelen hatalomszerzéssel jártak (‘arrogation of power’), ami szükségessé tette, hogy az EUB – az alapjogok uniós védelmét (is) meghirdető – beavatkozásával hatékonyan korlátozható legyen az Unió által gyakorolt hatalom.<sup>36</sup> Az alapvető jogok uniós védelmének ilyen tartalmú jelentésével először a Nold-és a Hauer-<sup>37</sup> ügyekben hozott ítéletekben találkozhattunk; ezt később a 2/94. számú vélemény is megerősítette, megismételve azt a fordulatot, amely szerint az Unió aktusai csak abban az esetben lesznek jogszerűek, amennyiben megfelelnek az alapvető jogoknak, amelyek érvényesüléséről általában is gondoskodni kell az Uniónak.<sup>38</sup> Az EUB Kadi-ügyben hozott ítélete egyértelműen kifejezte, hogy az alapvető jogok bírói védelme alkotmányos tény, az Unió alkotmányosságának egyik alapköve, amelynek szerepe és működése az Unió belső és külső fellépései során nem kerülhet veszélybe.<sup>39</sup> Az alapvető jogok védelmének ez az értelmezése politikai befogadást akkor nyert, mikor az Unió (akkor Közösségek) intézményeinek 1977-es közös nyilatkozata rögzítette, hogy az intézmények hatásköreik gyakorlása – és általában az Unió célkitűzéseinek megvalósítása – során tiszteletben kell tartani az alapvető jogokat.<sup>40</sup> Az elv politikailag is támogatott alkotmányos rangot az EUSz. volt 6. cikkén (jelenleg EUSz. 6. cikk) keresztül nyert, amely változás alapszerződési szintű alkotmányos korlátokat állított az uniós intézmények hatalomgyakorlása számára, illetve ezzel egyidejűleg megalapozta az alapszerződés bírói felülvizsgálatát ellátó EUB hatáskörét az alapvető jogok kikényszerítésére.<sup>41</sup>

AZ EUB ALAPJOGVÉDELMI GYAKORLATA AZ EGYÉN, VALAMINT A TÉNYLEGES HATALMAT GYAKORLÓ UNIÓS, ILLETVE TAGÁLLAMI INTÉZMÉNYEK KÖZÖTTI VISZONYT LÉNYEGÉBEN VÁLTOZTATTA MEG

Az egyének jogainak védelme – mint az ítélkezési gyakorlatban felmerülő, fontos narratív elem – tovább erősítette az uniós alapjogvédelem jogállami, alapjogvédelmi szempontokat is kifejező jellegét.<sup>42</sup> Az EUB alapjogvédelmi gyakorlata az egyén, valamint a tényleges hatalmat gyakorló uniós, illetve tagállami intézmények közötti viszonyt lényegében változtatta meg.<sup>43</sup> Az egyének jogi védelmét megalapozandó, az uniós jog elismerte a hatalomgyakorlás (az eljárások) tisztességességének, valamint az egyenlő bánásmód alapvető elveit, továbbá lépéseket tett az egyénekhez köthető értékek védelmének biztosítása céljából.<sup>44</sup> Ezeknek a viszonylag korlátozott hatású jogi fejleményeknek tágabb politikai relevanciája is volt. Az Unió mint politikai és kormányzási rendszer mélyebb és tágabb politikai és jogi legitimitációja megalapozásának egyik jelentősebb eszköze az egyén uniós keretek közötti helyzetének és szerepének jogi megalapozása volt.<sup>45</sup> Ebben a folyamatban kiemelkedő jelentősége volt annak a fejleménynek, hogy az uniós polgárság intézménye megjelent az alapszerződések szintjén, ami – az uniós identitás építésére tett politikai kísérlettel párhuzamosan – azzal a következménnyel is járt, hogy az alapvető jogok védelmének negatív, hatalomkorlátozó jellege mellett megjelent az alapjogvédelem pozitív, politikai és alkotmányos közösséget konstituálni képes természete is. A folyamat az alapvető jogok – korábban már említett – alapszerződési (EUSz. 6. cikk) elismerésében csúcspontot ért el: az alapszerződés az alapvető jogokat az Unió által megtestesített politikai közösség értékeiként ismerte el, amelyek védelme a tagállamok közös kötelezettsége.

Az uniós alapjogvédelmi rendszer lényeges – az Unió egyre növekvő, alapvető jogokat érintő szabályozási tevékenységével párhuzamosan megjelenő – sajátossága, hogy a kifejezetten alapjogvédelmi szempontokat követő ítélkezési gyakorlat rendszeresen

az uniós jogalkotó akaratára hivatkozva, az uniós másodlagos jog szabályaiban foglaltakat követve látja el feladatát.<sup>46</sup> Alkotmányos szempontból ilyen esetekben más jellegű bírói tevékenységgel állunk szemben, mint amikor az EUB az alapvető jogok védelmének általános elvéből kiindulva, illetve az alapvető jogokat általános jogelvként értelmezve foglalkozik alapjogvédelmi kérdésekkel. Az uniós jogalkotói akarat érvényesítésével az EUB a hatalmi ágak megosztására vonatkozó – az uniós keretek között sajátosan alakuló – elvnek tesz eleget, ami az uniós kor-

mányzás többszintű rendszerében nemcsak a Parlament és a Tanács közösen kifejezett akaratának, hanem az uniós jogi aktusok kapcsán kifejezett tagállami jogalkotói akarat követését is magában foglalhatja. Ez utóbbi eshetőség abból következik, hogy az alapvető jogokat érintő uniós szabályok végrehajtása, illetve a szabályokban foglalt alapvető jogok érvényesítése tagállami jogalkotói, illetve jogalkalmazói tevékenységet igényel, ami az EUB számára arra is lehetőséget ad, hogy az uniós szabályok alapvető jogoknak való megfelelésének vizsgálatakor a vonatkozó tagállami jogszabályokra, közigazgatási és bírósági eljárásokra, valamint jogorvoslati mechanizmusokra hivatkozzon.<sup>47</sup> Az EUB számára abból keletkezhet alkotmányos dilemma, ha észleli, hogy az uniós jogalkotó akarat, illetve az annak eleget tenni kívánó tagállami szintű, végrehajtási jellegű jogi aktus ellentétben áll a Chartában foglaltakkal, illetve az általános jogelvként védett alapvető jogokkal. Ítéletében ilyenkor a vonatkozó uniós aktus érvénytelensége mellett kell döntenie, illetve alapozhat arra a jogértelmezési konstrukcióra, miszerint a vonatkozó uniós szabályt lehetőség szerint úgy kell értelmezni, hogy az uniós jogalkotó akarat, illetve az irányulhatott az alapvető jogok megsértésére.<sup>48</sup>

Összességében az alapvető jogok védelme az Európai Unióban – Miguel Maduro kifejezését kölcsönvéve – „kettős alkotmányos életet”<sup>49</sup> él. Egyrészt fontos rendszerstabilizációs és rendszerkonszolidációs eszközként alkalmazták, amely révén megtörténhetett az uniós jogrendszer olyan célú jogállamisítása, hogy az alkalmas legyen az integrációs célok kiszolgálására. Másrészt fontos szerepet játszott abban, hogy az uniós jog, először jogi alapelv, majd politikai elvárás, végül alkotmányos követelmény teljesítéseképpen megfeleljen az elsősorban a közhatalom korlátozhatóságát magában foglaló jogállamiság követelményének. Ezen kettőséget jól tükrözi a Charta 47. cikkében elismert, a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal sok közös elemet mutató hatékony bírói jogvédelemhez való jog bírói értelmezése. Az ítélkezési gyakorlat egyértelmű alapjogvédelmi szempontok (pl. az igazságszolgáltatáshoz való jog) érvényesítése mellett, abból a célból is igyekszik érvényre juttani ezt a jogosultságot, hogy a tagállami kötelezettségeket megtestesítő, uniós jog által biztosított alanyi jogosultságok tagállami szintű kikényszerítésével hozzájáruljon a közös politikák hatékony megvalósításához.<sup>50</sup> Lényeges kérdés, hogy az érvényesítendő megfontolások (a követendő kényszerek és motivációk) sokfélesége, valamint egymást kiegészítő, támogató jellege, amely az EUB-ot mint központi aktort ítélkezési gyakorlata alakítása során kényelmes pozícióba he-

lyezi, illetve amely megnehezíti az ítélkezési gyakorlat kritikus értékelését, vajon milyen körülmények között vezet el oda, hogy az EUB-ot azzal lehessen vádolni, hogy nem veszi komolyan az alapvető jogok védelmét.

## AZ ÚJ ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLAT: MÉGIS, MIT VÁRTUNK?

Az elmúlt években az EUB több olyan, nagy jelentőségű döntést hozott, amelyben a bírói érvelésnek érintenie kellett az EU alapjogvédelmi rendszerének fentebb ismertetett alapvetéseit, illetve tanúságot kellett tennie azok érvényességéről és valódiságáról. A 2/13. számú, az Unió az EEJE-hez való csatlakozásának jogi megengedhetőségét tárgyaló véleményében az EUB, miután áttekintette a rendszer alapvető pilléreit, világosan rámutatott az alapvető jogok uniós védelme mögött rejlő kényszerekre és motivációkra, amelyek következtében, annak ellenére, hogy attól az uniós alapjogvédelem megerősítését várták, az EEJE-hez történő csatlakozás meg nem engedhetősége mellett foglalt állást. A *Digital Rights Ireland*-, a *Google Spain*-, valamint a *Schrems*-ügyekben hozott, az adatvédelemhez kapcsolódó alapjogi kérdéseket érintő ítéletek egyértelmű lehetőséget biztosítottak az EUB számára annak bebizonyítására, hogy komolyan veszi az alapvető jogok védelmét. Az ítéletek meghozatala az EUB és az uniós alapjogvédelmi rendszer számára nem volt tét nélküli, hiszen úgy kellett az autonómiájában a 2/13. számú vélemény által megerősített EU alapjogvédelmi rendszert működtetnie, hogy azzal választ adjon az Unió jogalkotási tevékenységével szembeni külső aggályokra.

### *A 2/13. számú vélemény: rendszerszintű megfontolások és alapjogvédelem*

Az EEJE-hez való csatlakozást – az Unió akkori alkotmányos és politikai állapotára tekintettel – hatásköri alapon elutasító 2/94. számú véleményt követően az EUB a Lisszaboni Szerződéssel alkotmányos és politikai szempontból egyaránt átalakított Unió csatlakozásáról is kinyilváníthatta jogi véleményét. A jogi helyzet leginkább abból a szempontból változott, hogy az EUSz. 6. cikk 2. bekezdés alapján az Uniónak alkotmányos kötelessége keletkezett arra nézve, hogy az EEJE-hez való csatlakozás lehetőségét keresse. Az EUB – korábbi ítélkezési gyakorlatát, különösen az uniós alapjogvédelmi rendszer autonómiáját megerősítő, *Kadi*-ügyben hozott ítéletét<sup>51</sup> ismerve – nem okozott meglepetést azzal, hogy úgy

foglalt állást, hogy a csatlakozás jogilag nem megengedhető. Számos hiányosságot felmutatva elsősorban a csatlakozás jogi előkészítettségét találta elégtelennek. Az uniós alapjogvédelem rendszerét érintő leg-  
alapvetőbb problémának azt tartotta, hogy a csatlakozás jogi előkészítése során az EUB által az uniós jogrendet, illetve az alapvető jogok uniós védelme kapcsán kialakított jogelveket nem vették kellő al-  
possággal figyelembe; illetve azt, hogy nem volt biztosított, hogy a belső, rendszeralkotó jogelvek a csatlakozás következtében nem sérülnek.<sup>52</sup> Véleményével az EUB egyértelművé tette, hogy az alapvető jogok jogszerű védelme az Unióban csakis a megszo-  
kott jogi, politikai, illetve kormányzási kérdéseket is érintő értelmezési keretek között képzelhető el.

A 2/13. számú vélemény – követve a Kadi-ügyben hozott ítélet által az uniós jogrend és a nemzetközi közjog közötti viszonyt illetően megállapítottakat<sup>53</sup> – az uniós jogrend egyértelmű autonómiája és sérthetetlensége mellett foglalt állást. Ezek az elvek adták az EUB jogi értékelésének alapját, amely szerint az EUB egyedül abban az esetben adta volna meg a hozzájárulást az EEJE-hez való csatlakozáshoz, amennyiben a csatlakozáshoz feltétlenül szükséges kötelezettségek vállalásán túl biztosított lenne az uniós jogrend autonómiája, valamint az ahhoz kapcsolódó, az uniós jog hatékony tagállami szintű kikényszerítését biztosító alapelvek sérthetetlensége.<sup>54</sup> Az EUB külön felhívta a figyelmet arra, hogy az alapvető jogok uniós védelmének érdekében megvalósítandó csatlakozás alá van vetve az alapvető jogok védelmének eredeti – uniós – értelmezési kontextusának, amely az alapvető jogok védelmét az Unió alkotmányos és politikai rendszerének létrehozása, illetve konszolidációja tekintetében lényeges rendszeralkotó eszközként értelmezi.<sup>55</sup> Mindez a korábbiakban említettek értelmében nem jelenti azt, hogy az alapvető jogok védelme – és ezzel a jogállamiság – alárendelt szerepet játszana az Unióban. Az EUB mindössze azt rögzítette, hogy a rendszerkonszolidációs, illetve az alapjogvédelmi megfontolások közötti összefüggések miatt csak abban az esetben megengedhető az EEJE-hez való csatlakozás, amennyiben az nem veszélyezteti az alapvető jogok uniós védelmének rendszeralkotó és rendszerkonszolidációs aspektusát.

Az előbbieknél megfelelően a vélemény egyértelműen elutasította, hogy az uniós jogrendet, valamint azon belül az alapvető jogok védelmét új alkotmányos – és ezzel együtt új jogértelmezési –

alapokra helyezze. Ez különösen azért ellentmondásos, mert a csatlakozás ösztönzése mögött vélhetően az a jogalkotói szándék húzódik meg, amely a csatlakozás tényével alapvetően pozitív irányban módosítaná – tehát megerősítené – az Unió jogi és alkotmányos alapjait. Az EUSz. 6. cikk 2. bekezdése nem rendelkezik kifejezetten arról, hogy a csatlakozásnak a fennálló alkotmányos keretek megváltoztatása vagy változatlanul hagyása mellett kell-e végbemennie. Az Alapszerződésekbe való beillesztése azonban egyértelműen válaszként szolgált az Unióval mint alkotmányos és politikai rendszerrel szemben támasztott, gyakran értékalapú<sup>56</sup> kritikákra, illetve kísérletet tett az uniós jogrend egyik jelentős alkotmányos hiányosságának orvoslására.<sup>57</sup> Ennek kapcsán nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az uniós jogrend integritását védő, illetve az alapvető jogok uniós védelmét szolgáló alapvető elveket egy meghatározott – és alapvetően funkcionális – cél megvalósítása érdekében hívták életre. Az elsőbbség, az autonómia, a közvetlen hatály, valamint a közvetett hatály elveit lefektető EUB-ítéletek – a jogi formalizmus nyelvét beszélve, valamint a jogot mint eszközt az európai gazdasági integráció céljára felajánlva<sup>58</sup> – a tagállamokat kötelezettségekkel terhelő, közös uniós politikák hatékony tagállami szintű (tagállamokkal szembeni) kikényszerítését szolgálják.<sup>59</sup> Alkalmazásuk – bár a jogrendszer hatékonyságára való hivatkozás meggyőzőerejét hiba lenne alábecsülni – nem valamely univerzális cél, illetve az értékek szempontjából is kiegyensúlyozott politikai közösség megteremtése érdekében történik. Ennek következtében támadhatónak tűnik az az álláspont, amely a fennálló alkotmányos struktúra megváltoztathatatlanságát védi, és – tévesen – elutasítja az EEJE-hez való esetleges csatlakozás következtében szükségessé váló újrapozicionálását a struktúrának. Az EUB visszakozása természetesen érthető, hiszen egyik önként vállalt feladata az Unió mint rendszer identitásának és integritásának védelme, és ebbe beletartozik a külső – akár az EEJE felől érkező – destabilizációs és dezintegrációs hatások elhárítása is.

A véleményből sajnos nem derül ki, hogy milyen tényleges kockázatok megelőzése érdekében volt szükség csatlakozási folyamat megállítására. Azt sem tudjuk meg, hogy milyen megoldások révén lehetne továbbgörgetni a folyamatot. Nem világos, hogy a csatlakozás milyen konkrét módon gyengítené a tagállami kötelezettségek hatékony kikényszerítését és ezzel a közös politikák

EGY. AZ ÖNKORMÁNYZAT ÁLTAL BIZTOSÍTOTT ADAPTIVITÁS ELŐNYEIT AZ ÁLLAMI SZERVEZÉssel JÁRÓ NAGYOBB KISZÁMÍTHATÓSÁGGAL ÉS EGYENLETESEBB ELLÁTÁSI SZÍNVONALLAL KOMBINÁLÓ BONYOLULTABB SZERVEZÉSI MEGOLDÁS SZERENCSÉSEBB LETT VOLNA, MINT A TOTÁLIS ÁLLAMOSÍTÁS

hatékony megvalósítását. A vélemény nem részletezi, hogy miként lehetne jogilag úgy levezényelni a csatlakozást – amelynek szükségességét az EUB véleménye nem kérdőjelezte meg –, hogy az uniós jogrend alapelvei ne sérüljenek. Mindebből az következik, hogy az EUB számára csakis olyan csatlakozás lenne elfogadható, amely az uniós alapjogvédelmi rendszer és az EEJE közötti jelenlegi, az uniós jogrend autonómiáját elismerő, valamint az alapvető jogok védelmében nagyfokú szabadságot biztosító helyzetnek felel meg.<sup>60</sup> Kérdés, hogy egy teljes csatlakozást előirányzó jogi dokumentumban milyen módon lehet kifejezni egy ilyen – harmonikus párhuzamosságot, együttélést preferáló – megoldást. Az EEJE a rendelkezésre álló eszközeivel – különösen a „mérlegelési mozgáster” (margin of appreciation) doktrína alkalmazásával – elvileg képes fenntartani a jelenlegihez hasonló helyzetet, és ez a csatlakozási dokumentumban is elismerhető lehet, ami azonban az EUB számára nem feltétlenül lesz elfogadható, tekintettel arra, hogy a csatlakozás jogi lehetőségét az EEJE adta lehetőségek számításba vétele nélkül, alapvetően belső indokokra alapozva zárta ki. Amennyiben az EUB elsősorban abban látja a csatlakozás kockázatát, hogy az uniós jogrendszer – és azon belül az alapvető jogok védelme – kikerül az EUB által felállított, megszokott értelmezési kontextusokon, az Uniónak az EEJE-hez való csatlakozása nem jöhet létre jogilag érvényesen.

*Komolyan vett alapjogvédelem?  
Az EUB újabb adatvédelmi ítélezési gyakorlata*

A Digital Rights Ireland-ügyben hozott ítélet<sup>61</sup> sok szempontból mérföldkőnek számít az EUB alapjogvédelmi ítélezési gyakorlatában. Az Európai Unió története során először került sor arra, hogy az EUB az alapvető jogok és a Charta szigorú és következetes értelmezésével megállapítsa egy fontos uniós jogszabály egészének érvénytelenségét. Az ítélet érvelése nem tartalmaz túl sok radikális megállapítást, hiszen a felülvizsgálat alá vont Adatmegőrzési Irányelv<sup>62</sup> olyan súlyos hiányosságoktól szenvedett, hogy még a legalapvetőbb jogállami standardoknak sem felelt meg.<sup>63</sup> Az EUB dolgát nagyban megkönnyítette, hogy az alapvető jogok sérelmének megállapítása az uniós jogalkotó szándékát követve,<sup>64</sup> a személyes adatok elektronikus hírközlési ágazatban történő védelmének rendszerét létrehozó 95/46/EK és

2002/58/EK irányelvekre hivatkozva történhetett meg.<sup>65</sup> Az adatmegőrzési irányelven az sem segített, hogy az uniós jogalkotó élt a vonatkozó standardok tagállami szabályozási kompetenciába történő utalásának eszközével, ami lehetővé tette volna az irányelvnek a tagállami szint felől történő, alapjogvédelmi szempontú megerősítését.

Ugyanakkor, az Adatmegőrzési Irányelv megsemmisítése az EUB számára nem volt teljesen problémamentes, mert egy olyan jogszabály alapvető jogoknak való megfeleléséről volt szó, amelynek elfogadásakor az uniós jogalkotó deklarálta, hogy a rendelkezések összhangban állnak az Alapjogi Chartának a magánélet védelméhez, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jogosultságát biztosító 7. és 8. cikkeivel.<sup>66</sup> Az EUB-nak választania kellett, hogy az Alapszerződésekben rögzített mandátumának megfelelően biztosítja az alapvető jogok védelmét, vagy – tiszteletben tartva hatásköreinek alkotmányos korlátait, valamint az uniós intézmények közötti egyensúly elvéből eredő (EUSz. 13.

cikk 3. bekezdés) követelményeket – követi a demokratikus felhatalmazással bíró uniós jogalkotó akaratát, amely utóbbi – célja szerint – az alapjogok védelmére is kiterjed. Az EUB alapjogvédelmi hatásköreinek gyakorlása természetesen nem jelenti a szóban forgó jogi aktus automatikus megsemmisítését, hiszen az EUB

hatáskörében eljárva dönthet úgy is, hogy megállapítja, hogy a jogalkotó megfelelő módon biztosította az alapvető jogok védelmét, illetve, hogy az általa az alapvető jogok és az azokkal versenyző más legitim megfontolások között a jogi aktusban megteremtett egyensúly megfelelő volt.<sup>67</sup>

Az Adatmegőrzési Irányelv szabályozási célja az volt, hogy harmonizálja azokat a tagállami rendelkezéseket, amelyek a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szervezetek, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatói által előállított vagy kezelt adatok megőrzését abból a célból szabályozzák, hogy ezen adatok súlyos bűncselekmények megelőzése, kivizsgálása, felderítése és üldözése céljából rendelkezésre álljanak. Az irányelv legellentmondásosabb, 3. cikke alapján az így megőrzött, személyes adatnak minősülő adatokat az illetékes nemzeti hatóságok részére hozzáférhetővé kell tenni. A hatóságok ezen adatok alapján „igen pontos” következtetéseket vonhatnak le az érintett személyek magánéletéről, különösen a napi szokásaikról, állandó vagy ideiglenes tartózkodási helyeiről,

helyváltoztatásairól, tevékenykedéseiről, társadalmi kapcsolatairól, valamint az általuk látogatott társadalmi közegekről.<sup>68</sup> Annak érdekében, hogy a megőrzés, illetve a hozzáférés biztosítása során ne történjen alapjogsértés, az irányelv rögzítette, hogy az irányelv implementálása során kötelező érvényesíteni az uniós adatvédelmi jogszabályok tartalmát.<sup>69</sup>

Az EUB, miután megállapította az Alapjogi Charta 7. és 8. cikkében foglalt jogokba való beavatkozás tényét,<sup>70</sup> ítéletét a Charta által felállított igazolási rendszert követve hozta meg.<sup>71</sup> Döntését nagyban befolyásolta, hogy az irányelv által az alapvető jogokba történő beavatkozást általában széles körűnek – és ezért különösen súlyosnak – tekintette; illetve, hangsúlyozta, hogy az irányelv azt az érzést keltheti az érintett személyekben, hogy magánéletük „*állandó felügyelet alatt áll*”.<sup>72</sup> Az EUB azonban általános jelleggel azt is elismerte, hogy az irányelv rendelkezései nem sértik a magánélet védelméhez való jog lényeges tartalmát, mivel az adatmegőrzés, illetve az adatokhoz való hozzáférés nem foglalja magában az érintett elektronikus közlések tartalmának megismerését.<sup>73</sup> Az EUB a személyes adatok védelméhez fűződő jog lényeges tartalmának megsértését sem tudta megállapítani, mivel az irányelv úgy rendelkezett, hogy implementálása során érvényt kell szerezni az uniós adatvédelmi jog által előírt adatvédelmi biztosítékoknak.<sup>74</sup> A beavatkozás igazolhatósága körében az EUB általában megállapította, hogy a korlátozás valós és legitím közérdekű célokat szolgál, mivel a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem, a közbiztonság biztosítása, valamint a terrorizmus elleni küzdelem – tehát a nemzetközi béke és biztonság fenntartása – a célja.<sup>75</sup>

A beavatkozás arányossága tekintetében az alapjogvédelmi szerepét komolyan vevő EUB először is elvi jelleggel rögzítette, hogy „*amennyiben alapvető jogokba való beavatkozásról van szó, az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörének terjedelme korlátozott lehet bizonyos körülményektől függően, amelyek között szerepel többek között az érintett terület, a szóban forgó, Charta által biztosított jog jellege, a beavatkozás jellege és súlyossága, valamint annak célja*”.<sup>76</sup> Ennek alapján az EUB – az ügy körülményeire tekintettel – megállapította, hogy az érintett alapvető jogok fontosságát, illetve a beavatkozás mértékét és súlyosságát figyelembe véve, az uniós jogalkotó mérlegelési lehetősége korlátozottabb volt, és ezzel szigorúbb bírói felülvizsgálatra kerülhetett sor.<sup>77</sup> Ezzel egyértelműen je-

AZ EUB AZONBAN ÁLTALÁNOS JELLEGEL AZT IS ELISMERTE, HOGY AZ IRÁNYELV RENDELKEZÉSEI NEM SÉRTIK A MAGÁNÉLET VÉDELMÉHEZ VALÓ JOG LÉNYEGES TARTALMÁT, MIVEL AZ ADATMEGŐRZÉS, ILLETVE AZ ADATOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS NEM FOGLALJA MAGÁBAN AZ ÉRINTETT ELEKTRONIKUS KÖZLÉSEK TARTALMÁNAK MEGISMERÉSÉT

lezte, hogy az uniós jogalkotó által az Adatmegőrzési Irányelvben az alapvető jogok védelme tekintetében kialakított rendszert felülbírálnak, az azon belül felállított, az alapjogvédelem szintjét érintő egyensúlyokat pedig újragondolhatónak tartja.

Az EUB, miután elfogadta, hogy az Adatmegőrzési Irányelv alkalmas a benne foglalt célok megvalósítására,<sup>78</sup> részletes vizsgálatnak vetette alá a korlátozás szükségességét. Kiindulási pontja

az volt, hogy annak ellenére, hogy az irányelv kiemelten fontos közérdekű célokat szolgál, ez a tény önmagában nem alkalmas a benne foglalt alapjogi korlátozások igazolására.<sup>79</sup> Ez következett az EUB korábbi ítélezési gyakorlatából is, amelyben az EUB rögzítette, hogy a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való jog korlátozása egyedül a „feltétlenül szükséges határon belül” valósulhat meg.<sup>80</sup> Ez az uniós joggyakorlatban különösen azt jelenti, hogy az alapjogok korlátozását megvalósító szabályozásnak a szóban forgó intézkedés hatálya és alkalmazása vonatkozásában egyértelműnek és pontosnak kell lennie, valamint minimális követelményeket kell előírnia annak érdekében, hogy azon személyek, akiknek az adatait megőrizték, elegendő jogi biztosítékkal rendelkezzenek személyes adataik hatékony védelme érdekében, a visszaélések veszélyével, illetve a jogellenes hozzáféréssel és felhasználással szemben.<sup>81</sup> Az EUB szerint ezen alapvető, a jogállamiság követelményéből levezethető követelményeknek különösen akkor kell érvényt szerezni, amennyiben a szóban forgó jogi rendelkezések alapján a személyes adatok automatikus kezelésére kerülhet sor, valamint jelentős a veszélye annak, hogy a kezelt adatokhoz jogellenesen hozzáférhetnek.<sup>82</sup>

Ezen alapvetésekre figyelemmel az EUB az Adatmegőrzési Irányelvben több, alapvető szabályozási hiányosságot fedezett fel. Először is azt állapította meg, hogy az irányelv korlátozásai rendkívül széles, leszűkíteni meg sem próbált személyi kör alapvető jogait érintik: rendkívül tág tárgyi és személyi hatálya kiterjed valamennyi, „*mindenki mindennapi élete során*” rendszeresen használt elektronikus hírközlési eszközre, valamint minden előfizetőre és nyilvántartott felhasználóra.<sup>83</sup> Az EUB hangsúlyozta, hogy az irányelvnek meg kellett volna kísérelnie, hogy legalább a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem célja alapján „*megkülönböztetést, korlátozást vagy kivételt*” vezessen be az érintett személyek, hírközlési

eszközök, valamint az adatforgalommal kapcsolatos adatok tekintetében.<sup>84</sup> Különösen azt hiányolta, hogy az irányelv nem írta elő, hogy az érintett személyek, valamint az irányelv alapján üldözendő súlyos bűncselekmények között valamiféle kapcsolatnak kell fennállnia ahhoz, hogy az adatmegőrzésre jogszerűen kerülhessen sor; valamint kivételeket sem állít, hogy az irányelv hatálya alól mentesüljenek azok a személyek, akiknek a közlései „*a nemzeti jog szabályai alapján szakmai titoktartás körébe tartoznak.*”<sup>85</sup> Ugyancsak problematikusnak találta, hogy az irányelv a benne biztosított eszközök gyakorlása feltételeként nem követelte meg, hogy kapcsolat álljon fel a megőrizendő adatok, valamint a közbiztonság elleni fenyegetés között, illetve azt, hogy az eszközök használatát nem korlátozta valamely súlyos bűncselekménnyel kapcsolatba hozható időszakra és/vagy földrajzi területre és/vagy személyi körre.<sup>86</sup> Az EUB szerint az irányelvnek olyan korlátozást is kellett volna tartalmaznia, amely leszűkíti az adatmegőrzés lehetőségét olyan személyekre, akik „*egyéb okokból*” képesek hozzájárulni súlyos bűncselekmények megelőzéséhez, felderítéséhez és üldözéséhez.<sup>87</sup>

Másodsorban, az ítélet szerint az irányelv fent felsorolt hiányosságait tovább súlyosbította az a körülmény, hogy az irányelv nem tartalmaz objektív szempontot, amely lehetővé tenné a benne szereplő eszközök alkalmazásának körülhatárolását, az alapjogvédelmi igazolhatóság érdekében.<sup>88</sup> Az irányelv túlzottan általános szempontállítást – hogy csak egy jogalkotói kereszthivatkozást tartalmazott a tagállami jogrendszerekben egyébként önállóan meghatározható, súlyos bűncselekményekre – az EUB elégtelennek találta.<sup>89</sup> Ugyancsak hiányossággként értékelte, hogy az irányelv a benne biztosított eszközök gyakorlását nem kötötte anyagi- és eljárásjogi feltételek teljesüléséhez.<sup>90</sup> Az EUB kifogásolta, hogy az irányelv – valódi és szigorú közös szabályok lefektetése helyett – a tagállamok hatáskörébe utalja a kapcsolódó eljárási szabályok kialakítását, valamint a teljesítendő feltételek rögzítését; jóllehet, a szükségesség és arányosság követelményeinek érvényesítését kiköti.<sup>91</sup> Bár a jogalkotási és jogalkalmazási részletkérdések tagállami hatáskörbe való utalása bevett – és általában indokolt – uniós hatalomszervezési gyakorlat, amely arra is lehetőséget adhat az EUB számára, hogy az esetleges alapjogsértésekért való felelősséget a tagállami szintre hárítsa, az irányelv kapcsán az EUB ezt nem találta

követhetőnek. Kijelentette, hogy az irányelvnek rögzítenie kellett volna az objektív szempontját annak, hogy milyen módon történjen meg a feljogosított személyek körének meghatározása; szabályoznia kellett volna a megőrzött adatokhoz való hozzáférés bírósági, illetve független közigazgatási szerv által, előzetesen indokolt kérelem alapján végzett, előzetes, a beavatkozásnak a követett cél eléréséhez feltétlenül szükséges mértékére vonatkozó felülvizsgálatának lehetőségét; valamint rendelkeznie kellett volna az előbbieket tagállami bevezetésre vonatkozó pontos kötelezettségekről.<sup>92</sup>

Utolsó hiányossággként az EUB megállapította, hogy az általános, legalább hat hónap hosszú adatmegőrzési időszak túlzottan korlátozó, mivel nem tesz különbséget az egyes adatkategóriák között azok

hasznossága vagy az érintett személyek szerint.<sup>93</sup> Hasonló problémának tartotta, hogy az irányelv nem írt elő objektív szempontokat annak biztosítása érdekében, hogy a megőrzési időszakot a feltétlenül szükséges mértékre korlátozhassák.<sup>94</sup>

A Google Spain-ügyben hozott ítélet,<sup>95</sup> amely elvi jelleggel rögzítette a felejtéshez való jogot az interneten, egyértelmű bizonyosságot adta az EUB elkötelezettségének az alapvető jogok védelme iránt. Az EUB e törekvését ille-

tően komoly támaszra talált az EU Adatvédelmi Irányelvében,<sup>96</sup> valamint az Alapjogi Charta vonatkozó rendelkezéseiben, így a Bíróság az uniós jogalkotó akaratára hivatkozva tudta megalapozni az alapvető jog gyakorlásához kapcsolódó jogosultságot a személyes adatok letörléséhez a keresőmotorok indexéről, valamint az adatokhoz való jövőbeli hozzáférés megakadályozásához. Az EUB rögzítette, hogy a keresőmotorok üzemeltetői az irányelv értelmében adatkezelőnek minősülnek,<sup>97</sup> valamint azt, hogy a keresőmotorok által végzett szisztematikus, állandó és rendszerezett adatgyűjtés és gyűjtés, ezek indexáló programok segítségével történő visszakeresése, rögzítése és rendszerezése, ezek szervereken való tárolása, illetve ezek közlése és hozzáférhetővé tétele az interneten, ugyancsak adatkezelésnek minősülnek az irányelv alapján.<sup>98</sup> Ugyanígy jelentőséggel bírt annak megállapítása, hogy az irányelv területi hatálya kiterjed a nem kizárólag az Unió területén letelepedett vállalatok nem kizárólag az Unió területén végzett tevékenységére is.<sup>99</sup> Erre a megállapításra az EUB egyrészt az irányelv céljait követő jogértelmezés eredményeképpen,<sup>100</sup> másrészt a jogalkotói aka-

ratra hivatkozva jutott.<sup>101</sup> Ugyancsak szerepe volt az irányelvben foglalt, alapjogi vetülettel bíró adatvédelmi kötelezettségek és biztosítékok hatékony érvényesülését előíró követelménynek, valamint annak az elvnek, amely megkövetelte a természetes személyek – irányelv által is elismert – alapvető jogainak és szabadságainak hatékony és teljeskörű védelmét.<sup>102</sup>

Az EUB a felejtéshez való jog alapjogi megalapozottságát az Adatvédelmi Irányelvnek a Chartából is levezethető alapjogvédelmi célkitűzései, valamint az azokhoz kapcsolódó adatvédelmi részletszabályai, illetve az irányelvben kifejezetten megjelölt ellentétes irányú közérdekű célok közötti, az internetes keresések kontextusára kiterjesztett, meghatározóan textuális jogértelmezésre alapozott egyensúlyozási gyakorlat eredményeképpen állapította meg.<sup>103</sup>

Az ítélet szerint a „keresőmotor által végzett személyes adat-kezelés jelentősen érintheti a magánélet tisztelgetben tartásához és a személyes adatok védelméhez való alapvető jogot, ha a keresőmotorral egy természetes személy nevére keresnek rá, mivel az említett adatkezelés lehetővé teszi, hogy a találati lista alapján bármely internethasználó rendszerezett összefoglalóhoz jusson az e személlyel kapcsolatos, interneten megtalálható olyan információkról, amelyek potenciálisan érinthetik az érintett magánéletének számos vonatkozását, és amelyeket az említett keresőmotor nélkül nem, vagy csak nagyon nehezen lehetett volna összekapcsolni, és így az érintett többé-kevésbé részletes profilját lehet létrehozni. Ezenkívül az érintett említett jogaiba történő beavatkozás mértékét megsokszorozza az internet és a keresőmotorok modern társadalomban betöltött jelentős szerepe, mivel ezek az ilyen találati listán szereplő információknak mindenütt jelenvaló jellegét kölcsönözik.”<sup>104</sup>

Az alapjogokba való beavatkozás súlyosságából következően az EUB úgy vélte, hogy az alapjogok védelmével szemben álló, egyébként legitim magánérdekek nem igazolhatják az alapjogsértést.<sup>105</sup> Ebben a körben az ítélet különbséget tett a keresőmotorok működtetőinek gazdasági érdekei, illetve az internethasználók általános, az információkhoz való hozzáférést magában foglaló érdekei között. Ez utóbbi kapcsán az EUB – általános alapjogvédelmi szempontokat követve – szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy ezen érdekek védelme nagyban függ az információk jellegétől; különösen attól, hogy azok mennyire érzékenyek a magánélet védelme szempontjából, illetve, hogy fűződik-e valamilyen nyomós érdek azok nyilvánosságra hozatalához. Az ítélet az egyensúlyozás szempontjából azt is fontosnak tartotta, hogy a felejtéshez való jogból eredő kötelezettségeket egyedül a keresőmotorok üzemeltetői számára tartotta fenn, és nem terjesztette ki az internetes tartalmakat létrehozó weboldal-szerkesz-

tőkre.<sup>106</sup> Ennek elsősorban azért volt jelentősége, hogy elutasítható legyen az az érv, amely szerint a felejtéshez való jogot elsősorban nem a keresőmotor-üzemeltetőkkel, hanem az internetes tartalmak létrehozásáért felelős személyekkel és szervezetekkel szemben kell érvényesíteni.<sup>107</sup>

Az Adatvédelmi Irányelv szövegéhez ragaszkodó értelmezés révén került sor a felejtéshez való jog terjedelmének megállapítására is.<sup>108</sup> Az EUB különösen fontosnak tartotta, hogy a természetes személyek adatvédelmi jogosultságai pontos – nem hibás – adatok esetén is gyakorolhatóak legyenek; különösen olyan esetekben, amikor az adatok – kezelésük eredeti céljára és az eltelt időre tekintettel – „nem megfelelők, vagy már nem relevánsak, illetve túlzó mértékűek”.<sup>109</sup> Ennek alapján az EUB szerint az internetes keresésekhez kapcsolódó adatvédelmi kérelmek elbírálása tekintetében többek között azt kell vizsgálni, hogy az érintett személynek joga van-e ahhoz, hogy „a személyével kapcsolatos információt aktuálisan már ne lehessen a neve alapján indított keresés nyomán megjelenő találati lista segítségével a nevével összekapcsolni”.<sup>110</sup> Ezen jog megállapításának nem feltétele, hogy az érintett személy az adatkezelés folytán kárt szenvedjen.<sup>111</sup>

Alláspontját az EUB saját alapjogvédelmi hatáskörére hivatkozva is megalapozta. Úgy érvelt, hogy a Charta vonatkozó alapjogi rendelkezései alapján lefolytandó egyensúlyozási gyakorlatban a felejtéshez való jogot sem a keresőmotorok működtetőjének gazdasági érdekei sem az internethasználók információs joga nem előzheti meg, mivel a jogsértés – a korábban megállapítottaknak megfelelően – túlságosan súlyosnak minősül.<sup>112</sup> Azonban – ugyancsak a korábban megállapítottak alapján – kijelentette, hogy az egyensúlyozás kimenetele másként alakul, amennyiben „valamilyen sajátos okból kifolyólag, például a közéletben játszott szerepe folytán” az érintett alapvető jogaiba való beavatkozást igazolja az internet-felhasználók „ahhoz fűződő nyomós érdeke, hogy a kérdéses információhoz hozzá lehessen férni azáltal, hogy az szerepel a találati listán.”<sup>113</sup> Mindezen szempontokat, értelemszerűen, az adott ügy körülményeire tekintettel kell mérlegelni.<sup>114</sup>

A 2015 októberében a Schrems-ügyben<sup>115</sup> meghozott, ugyancsak adatvédelmi kérdéseket feszegető ítélet világosan tükrözi, hogy a mandátumának eleget tenni kívánó EUB-tól mire számíthatunk az alapjogvédelem területén. A Nagytanács ítélete – követve az uniós jogalkotó szándékát – következetesen érvényesítette az uniós jogalkotó által részletes szabályokkal megtámogatott alapjogi követelményeket.<sup>116</sup> Erre azonban úgy került sor, hogy az EUB – kifejezve az uniós adatvédelem territorialitását, pon-

tosabban annak kockázatát, hogy az Unió területén élő személyek adatai kikerülnek az Unió területéről – megerősítette az uniós alapjogvédelmi rendszer autonómiáját. Az alapjogvédelmi elvárások érvényesülésének ilyen módon történő megerősítése – az uniós alapjogvédelmi rendszerre jellemző módon – az EUB saját maga számára megállapított alapjogvédelmi hatáskörére, valamint az uniós jogalkotó jogszabályi rendelkezésekben kifejezett akaratára egyszerre hivatkozva történt meg. Ezen kettősségnek valódi szerep jutott a jogi probléma megoldásában. Az EUB – azzal, hogy a Bizottság által felállított, abszolútnak tűnő megegyezőségi vélelmet felpuhította<sup>117</sup> – közvetíteni próbált a jogalkotói akarat, illetve az alapjogvédelmi feladatából származó következmények között.<sup>118</sup> Az ítélet szóhasználata azt is egyértelművé tette, hogy a jogi probléma megoldásában rendszerstabilizációs megfontolások is szerepet játszottak.<sup>119</sup>

Maga az ügy az Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma által kiadott „biztonságos kikötő” adatvédelmi elvek által biztosított védelem megfelelőségéről szóló 2000/52/EK bizottsági határozat<sup>120</sup> érvényességét érintette. A bizottsági határozat által felállított megfelelőségi vélelem értelmében lehetőség volt arra, hogy az Unióban honos vállalkozások az Unió területén lakóhellyel rendelkező személyeknek – mint online szolgáltatások felhasználóinak – a személyes adatait az Unión kívülre, az Egyesült Államokba továbbítsák, és azokat ott található szervezetek kezeljék és tárolják. Az írásban a High Court által megfogalmazott, előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szerint – a Bizottság vélelmével ellentétesen – az Egyesült Államok adatvédelmi joga és gyakorlata nem nyújt megfelelő védelmet az érintett személyek számára, és magában hordozza a Chartának a magánélet, valamint a személyes adatok védelmét, illetve a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot rögzítő rendelkezéseinek megsértését. Ugyancsak alapjogvédelmi jelentőségű volt az a kifogás, amely szerint a határozat által felállított vélelem következtében sérül az irányelv 28. cikkében rögzített jogosultság arra, hogy a természetes személyek tagállami felügyelő hatóságánál terjeszthessenek elő kérelmet személyes adataik védelmével kapcsolatban.

A jogi probléma alapjogi vetületeit kidomborító bevezetést<sup>121</sup> követően az EUB-nak azonban meg kellett küzdenie azzal a jogi szempontból felmerülő ellentmondással, hogy míg a nemzeti felügyelő ha-

tóságok csakis saját joghatósági területükön láthatják el feladataikat, a szóban forgó esetben a jogköreik megsértéséből eredő alapjogsérelmet harmadik országban történő adatkezelés és adattárolás tekintetében kellett vizsgálni.<sup>122</sup> Az ítélet rögzítette, hogy alapesetben magából az irányelv rendelkezéseiből következik, hogy az uniós jog által biztosított adatvédelem harmadik országokra is kiterjed, amennyiben az oda továbbított és ott kezelt adatok valamely tagállam területéről származnak.<sup>123</sup> Az irányelv – a Charta rendelkezéseivel összhangban – ugyanis előírja, hogy a tagállami felügyelő hatóságok ilyen esetekben is kötelesek az irányelv rendelkezéseinek érvényesülését biztosítani.<sup>124</sup> Olyan esetben, amikor az uniós jog vélelmet állít fel a harmadik országban történő adatkezelés megfelelősége tekintetében, a tagállami felügyelő hatóságok joghatósága nem ennyire egyértelmű.<sup>125</sup> Ilyenkor, mivel a megfelelőséget megállapító uniós aktus kötelezi őket, a tagállami felügyelő hatóságok elvileg nem ellenőrizhetik a harmadik országokba történő adattovábbítás jogszerűségét.<sup>126</sup>

Az EUB az irányelv különböző rendelkezéseinek<sup>127</sup> összeütközéséből eredő ellentmondást azzal oldotta fel, hogy az adatvédelmi szint megfelelőségének általános vélelme az egyes esetekben nem korlátozhatja, hogy az érintett személyek a felügyelő hatóságokhoz fordulhassanak, a felügyelő hatóságokat pedig nem akadályozhatja meg abban, hogy az irányelvben rögzített jogköreiket gyakorolják.<sup>128</sup>

A jogalkotói akaratra alapozott textualizmus és teleologikus értelmezés által szolgáltatott érvek alapján az EUB kijelentette, hogy a védelmi szint megfelelőségét megállapító vélelem sem írhatja felül – kivétel állításával – a felügyelő hatóságok feladat- és jogköreire vonatkozó, kivételeket nem ismerő szabályok érvényesülését.<sup>129</sup> Ezek mellett az uniós jog sajátos, az EUB által régóta propagált hatékonysági megfontolása is szerepet kapott. Az EUB szerint a megfelelőségi vélelem sérthetlenségének kimondása megfosztaná a hatékony érvényesülés lehetőségétől a Charta adatvédelmi rendelkezéseit.<sup>130</sup> Az ítélet felvetette azt is, hogy itt valójában nem az irányelv két rendelkezése közötti ellentmondás feloldásáról van szó, hanem arról, hogy az irányelv keretei között milyen módon lehet érvényesíteni az abban, valamint a Chartában foglalt alapvető jogokat és szabadságokat.<sup>131</sup> Az EUB – saját értelmezése szerint – ilyen esetben a jogállamiság elvéből eredő rendszerstabilizációs ha-

tásköreinek egyikét gyakorolja, amelynek alapja az a követelmény, hogy az EU-ban mint „jogi unióban” biztosított legyen a jogi kötelező erővel bíró aktusok érvényességének felülvizsgálata.<sup>132</sup>

A bizottsági határozat érvénytelenségét az EUB több okból is megállapíthatónak tartotta. Először is, annak ellenére, hogy a megfelelő védelmi szint vélelmének felállítása tekintetében az uniós jogalkotót elvileg széles mérlegelési jogkör illeti meg, az nem jelent mentesülést az irányelvben foglalt alapvető jogok védelme alól, illetve a védelem magas szinten való, folyamatos fenntartására vonatkozó kötelezettsége alól.<sup>133</sup> Ezen általános korlátozást az EUB olyan módon alakította át ténylegesen is alkalmazható korlátozássá, hogy a „megfelelő védelmi szint” kifejezést az irányelv és a Charta által biztosított védelmi szinttel azonos védelmi szintet megkövetelő fordulatként értelmezte, az EUB és az irányelv céljaira, valamint az előbb említett általános kötelezettségekre hivatkozva.<sup>134</sup> Ugyanakkor, ebben az értelmezésben az azonosság követelménye nem jelenti azt, hogy az alkalmazott eszközöknek teljesen meg kell egyezniük. Az ítélet szerint ezen eszközöknek a „gyakorlatban hatékonynak kell lenniük ahhoz, hogy az Unióban biztosított védelemmel lényegében azonos védelmet biztosítsanak”.<sup>135</sup> Az ítélet egyértelműen rögzítette, hogy a megfelelés vélelmének ki kell terjednie a harmadik országbeli szabályok tartalmára és az azokhoz kapcsolódó gyakorlatra is, illetve figyelemmel kell lennie az azokban bekövetkező változásokra, méghozzá annak érdekében, hogy megállapítható legyen, hogy a vélelem „továbbra is ténybelileg és jogilag igazolt-e”.<sup>136</sup>

Másodsorban, az EUB problémásnak találta, hogy a bizottsági határozat egy, az unióstól nagyban eltérő adatvédelmi rendszer megfelelését állapította meg. Annak ellenére, hogy az irányelv nem tiltja meg az öntanúsításra alapuló rendszerek megfelelésének elfogadását, az EUB nem látta biztosítotttnak, hogy az Egyesült Államok „biztonságos kikötő” rendszere az irányelvvel azonos szintű védelmet képes nyújtani.<sup>137</sup> Ennek elsődleges oka az volt, hogy a szóban forgó öntanúsítási rendszer által felállított adatvédelmi kötelezettségek – a rendszer jellegéből következően –, egyedül az Unió területéről adatokat fogadó gazdasági szereplőkre vonatkoztak; az Egyesült Államok hatóságait azok tiszteletben tartására semmiféle kötelezettség sem terhel-

te.<sup>138</sup> Az EUB azt is kifogásolta, hogy a Bizottság nem indokolta kellő részletességgel, hogy az Egyesült Államok adatvédelmi rendszere milyen módon garantálja az uniós védelmi szinttel megegyező védelmi szint fennállását.<sup>139</sup> Ugyancsak kritikával illette azt a körülményt, hogy a befogadó állam joga nem biztosította az adatvédelmi kötelezettségek, valamint a velük versenyző közérdekű megfontolások közötti egyensúlyozás lehetőségét, hanem utóbbiakat csaknem automatikusan az egyébként is túlságosan leegyszerűsítetten kezelt, alapjogi háttérű adatvédelmi kötelezettségek elé helyezte.<sup>140</sup> Az EUB további, a Chartában védett alapvető jogok ún. eljárási és intézményi vetületét, illetve a 47. cikkben foglalt hatékony bírói jogvédelemhez jogot sértő,<sup>141</sup> súlyos hiányosságként értékelte a „biztonságos kikötő” rendszerben felállított jogvédelmi lehetőségek korlá-

tozottságát, tekintettel arra, hogy azok nem terjedtek ki az alapjogsértést megvalósító állami beavatkozások felülvizsgálatára.<sup>142</sup> A fogadó állam joga ráadásul nem biztosította azon közigazgatási, illetve bírói jogvédelmi lehetőségeket, amelyek segítségével elérhető lett volna, hogy az adatvédelmi megfontolások közérdekű célokból történő háttérbe szorítása esetén is érvényesülhessenek bizonyos adatvédelmi előírások.<sup>143</sup>

Végül, az alapvető jogok korlátozásának szükségessége kapcsán az EUB kijelentette, hogy az Egyesült Államokba irányuló adattovábbítás szabályozása túlzottan általános, kevésbé célzott, valamint a kötelezettségeket tekintve elégtelenül körülhatárolt volt; illetve, a hatósági beavatkozást nem kötötte objektív és ellenőrizhető kritériumokhoz.<sup>144</sup>

Harmadik, utolsó kifogásként az EUB megemlítette, hogy az irányelv és a benne foglalt alapjogvédelmi megfontolások szempontjából elfogadhatatlan, hogy egy alapjogvédelmi szempontból aggályosnak tekinthető megfeleléségi vélelem eredményeképpen a tagállami felügyelő hatóságok – az adatvédelemhez kapcsolódó alapjogvédelmi feladatkörükben eljárva – nem vizsgálhatnak meg teljes függetlenséggel „minden, a személyt érintő adatok kezelése vonatkozásában a jogainak és szabadságainak védelmével kapcsolatos kérelmet”, illetve nem hozhatják meg a szükséges biztosító intézkedéseket.<sup>145</sup> Az ítélet a korábban lefektetett általános elveknek megfelelően rögzítette, hogy a Bizottság nem gyakorolhatja a harmadik országok adatvédelmi rendszerei megfelelésének vélelmezésére irá-

nyuló végrehajtási jogkörét olyan módon, hogy azzal korlátozza a nemzeti felügyelő hatóságok számára az irányelv más rendelkezései által biztosított jogkörök gyakorlását.<sup>146</sup>

## KONKLÚZIÓ

Az elmúlt évek alapvető jogokat érintő ítélkezési gyakorlata megerősítette, hogy az EUB – a már korábban rögzített kényszerektől és indítékoktól hajtva – az uniós politikai és alkotmányos rendszer adta kontextusra figyelemmel értelmezi az alapvető jogokat. Bár a rendszerstabilizációs megfontolások talán már nem annyira lényegesek, mint az integráció kezdeti évtizedeiben, a rendszerszempon-tú megfontolások továbbra is megtalálhatók a tisztán alapjogvédelmi megfontolások mellett. A Charta alkalmazása is ebbe a rendszerbe illeszkedik: egyrészt még kifejezettebbé tette az uniós alapjogvédelem rendszerének autonómiáját, másrészt megerősítette az EUB alapjogvédelmi mandátumát. A három, nagy jelentőségű adatvédelmi ítélet világosan kifejezte, hogy a rendszerszintű megfontolások nem mehetnek az alapjogvédelem szintjének rovására; sőt az alapvető jogok védelmét egyedül a rendszerszintű megfontolásokra figyelemmel lehet alkotmányosan megvalósítani – különös tekintettel a hatalmi ágak megosztásának uniós elvével való összhangra.

## JEGYZETEK

1. A fordulatot egy korai, nagy visszhangot kiváltó tudományos polémiából kölcsönöztük, lásd Jason COPPEL – Aidan O'NEIL: *The European Court of Justice: taking rights seriously?*, *Common Market Law Review*, 1992, 669–692, 670, és Joseph H.H. WEILER – Nicolas J.S. LOCKHART: „*Taking Rights Seriously*” *Seriously?*: *the European court and its fundamental rights jurisprudence – part 1*, *Common Market Law Review*, 1995, 51–94, Joseph H.H. WEILER – Nicolas J.S. LOCKHART: „*Taking Rights Seriously*” *Seriously?*: *the European court and its fundamental rights jurisprudence – part 2*, *Common Market Law Review*, 1995, 579–627.
2. A bírói hatalomnak az EUSz. 19. cikk általi tág szabályozása adta az alkotmányos felhatalmazást arra, hogy az EUB ítélkezési gyakorlatában foglalkozzon az integrációs folyamat igényeivel, illetve menedzselje azokat, valamint – a Weiler által alkalmazott kifejezéssel élve – hogy megtegye azt az előremutató lépést ('judicial leap'), hogy védelmet biztosítson az alapvető jogoknak az uniós jogban. Lásd Joseph H. H. WEILER:

*Eurocracy and Distrust: some questions concerning the role of the European Court of Justice in the protection of fundamental rights within the legal order of the European Communities*, *Washington Law Review*, 1986, 1103–1142, 1118.

3. Lásd Koen LENAERTS – Eddy DE SMIJTER: *The Charter and the Role of the European Courts*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, 90–101; Koen LENAERTS – Jose A. GUTIÉRREZ-FONS: *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU law*, *Common Market Law Review*, 2010, 1629–1669.
4. Lásd a 2/13. számú vélemény elemzését alább.
5. Douglas-Scott a 'floating concept' kifejezést használja, lásd Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: *Constitutional Law of the European Union*, London, Pearson, 2002, 635. Grainne de Búrca egyik korai írásában úgy vélekedett, hogy az alapjogok Unióban betöltött szerepének értelmezésekor tekintettel kell lenni az egyes jogok – azok különböző természetéből eredő – összetettségére, a szóban forgó alapvető jog felhívásának tényleges környezetére és annak különös jellegzetességeire, illetve a felhívott alapvető jog által ebben a környezetben elfoglalt helyére, valamint arra gyakorolt hatására, Grainne DE BÚRCA: *The Language of Rights and European Integration*, in *New Legal Dynamics of European Union*, eds. Jo SHAW – Gillian MORE, Oxford, Clarendon, 1995, 53.
6. Lásd *The Past and Future of EU Law: the classics of EU law revisited*, eds. Miguel MADURO – Loïc AZOULAY, Oxford, Hart, 2010.
7. A jog és az integrációs folyamat közötti kapcsolatról lásd Joseph H. H. WEILER: *The Transformation of Europe*, *Yale Law Journal*, 1991, 2403–2483; *New Legal Dynamics of European Union*, eds. Jo SHAW – Gillian MORE, Oxford, Clarendon, 1995; 'Integration through law' *Revisited: the making of the European polity*, eds. Daniel AUGENSTEIN, Farnham, Ashgate, 2012.
8. Maduro főtanácsnok 2007. szeptember 12-i indítványa C-380/05. sz. Centro Europa 7-ügyben [EU:C:2007:505], 19. pont: 'existential requirement'.
9. Az uniós hatalmi rendszer hatékonysága visszatérő megfontolás az ítélkezési gyakorlatban – különösen az uniós jogi kötelezettségek hatékony érvényesülése, a tagállami bíróságok hatékony részvétele az uniós kötelezettségek kikényszerítésében, illetve az uniós rendszer hatékonyságát figyelembe vevő egyensúlyteremtés az alapjogi, illetve az azokkal versengő, hatékonysági szempontokat követő megfontolások között az Unió jogalkotási és jogalkalmazási tevékenysége kapcsán; lásd Marton VARJU: *European Union Human Rights Law*, Cheltenham, Elgar, 2014, 20.

10. Az alapvető jogoknak az uniós jog általános elveiként történő elismerése azzal a kettős előnnyel járt, hogy egyrészt elérhetővé váltak az uniós alkotmányos rend konszolidálására, másrészt viszont – jellegükénél fogva – kellő rugalmasságot biztosítottak az értelmezésük és alkalmazásuk terén az EUB számára az Unió érdekeinek („best interest”) szolgálatára; lásd Akos G. TOTH: *The European Union and Human Rights: the way forward*, *Common Market Law Review*, 1997, 491–529, 492.
11. Általában lásd Bruno DE WITTE: *The Past and the Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights*, in *The EU and Human Rights*, ed. Phillip ALSTON, Oxford, Oxford University Press, 1999, 859–898. Kifejezetten erről a kérdéstről lásd Joseph H.H. WEILER: *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries*, in *The European Union and Human Rights*, eds. Nanette A. NEUWHAL – Allan ROSAS, the Hague, Kluwer, 1995, 107–108; Alec STONE SWEET: *Constitutional Dialogues in the European Community*, in *The European Court and National Courts*, eds. Anne-Marie SLAUGHTER, Alec STONE SWEET, Joseph H.H. WEILER, Oxford, Hart, 1998, 317–319; Pierre PESCATORE: *Written Communication „The Protection of Human Rights in the European Communities”*, *Common Market Law Review*, 1972, 73–75, 74–75.
12. Amelyek az EUSz. 2. cikk értelmében az Unió saját, valamint a tagállamok közös értékeinek tekintendők.
13. Trevor C. HARTLEY: *Federalism, Courts and Legal Systems: the emerging constitution of the European Community*, *American Journal of Comparative Law*, 1986, 229–247, 243.
14. Mendelson ezt 'act of self-preservation'-ként jellemezte; lásd Maurice H. MENDELSON: *The European Court of Justice and Human Rights*, *Yearbook of European Law*, 1981, 125–142, 130.
15. Andrew WILLIAMS: *EU Human Rights Policies*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 129.
16. Lásd COPPEL–O'NEIL (1. vj.) 670.
17. Francis G. JACOBS: *The Evolution of the European Legal Order*, *Common Market Law Review* 2004, 303–316, 310.
18. Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, *Human Rights Law Journal*, 2011, 645–682, 650.
19. Sionaidh DOUGLAS-SCOTT: *Fundamental Rights in the EU: the ambiguity of judicial review*, in *The Legal Protection of Human Rights*, eds. Tom CAMPBELL, Keith D. EWING, Adam TOMKINS, Oxford, Oxford University Press, 2011, 289.
20. DOUGLAS-SCOTT (18. vj.) 650.
21. 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft-ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet [EU:C:1970:114], 3. pont; 44/79. sz. Hauer-ügyben 1979. december 12-án hozott ítélet [EU:C:1979:290], 13–14. pontok.
22. Uo.
23. 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft-ügy, 4. pont. Mendelson a 'controlling factors' kifejezést használta; lásd MENDELSON (14. vj.) 152.
24. Lásd a 2/13. számú vélemény elemzését alább.
25. 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft-ügy, 3. pont. Tridimas szerint mindez a Szerződésekből következett, és azzal a következménnyel járt, hogy az EUB képes volt megnyugtatni a tagállamokat, hogy az általuk aláírt Szerződés megfelel a jogállamiság követelményének, Takis TRIDIMAS: *The General Principles of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 302.
26. 2/94. sz. vélemény (1996. március 28.) a Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozásáról [EU:C:1996:140], 32–35. pontok.
27. C-402/05 P és C-415/05 P. sz. Kadi egyesített-ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet [EU:C:2008:461], különösen a 285. pont.
28. Bosphorus Írország elleni-ügye, ECHR 2005-VI 362, 150–151. és 155–156. pontok.
29. VARJU (9. vj.) 14–15.
30. Lásd Aida T. PEREZ: *Conflicts of Rights in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 92–93; 109–110. Maduro ezt alulról felfelé zajló, a nemzeti alkotmányok által inspirált, megállás nélküli tanulási folyamatként jellemezte, Miguel P. MADURO: *The Double Constitutional Life of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights*, eds. Tamara HERVEY – Jeff KENNER, Oxford, Hart, 2003, 269–299, 297–298.
31. A kifejezéseket de Búrca használta; lásd Grainne DE BÚRCA: *Convergence and Divergence in European Public Law: the case of human rights*, in *Convergence and Divergence in European Public Law*, eds. Paul R. BEAUMONT, Carole LYONS, Neil WALKER, Oxford, Hart, 2002, 131–150, 132. Lásd még DOUGLAS-SCOTT (18. vj.) 647.
32. Ian WARD: *A Critical Introduction to EC Law*, London, Butterworths, 1996, 140. Jogi formalizmuson alapuló messianizmusként jellemezte, Joseph H. H. WEILER: *Deciphering the Political and the Legal DNA of European Integration: an exploratory essay*, in *Philosophical Foundations of EU Law*, eds. Julie DICKSON – Pavlos ELEFThERIADIS, Oxford, Oxford University Press, 2012, 137–158, 150.
33. DE BÚRCA (5. vj.) 39.
34. Williams „retrospektív mítoszépítésnek” nevezte azt a folyamatot, amelynek összefüggésében az EUB valamikor a 70-es években kijelentette, hogy az Unió

- már a kezdetektől fogva biztosította az alapvető jogok védelmét, illetve, hogy az alapvető jogok védelme már a kezdetektől fogva az alapszerződési rendszer részét képezte; lásd, Andrew WILLIAMS: *The Ethos of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 6. fejezet. Hasonló jellegű kritikát fogalmazott meg Ward (Ian WARD: *Beyond Constitutionalism: the search for a European political imagination*, European Law Journal, 2001, 24–40, 25). Lásd különösen C-402/05 P és C-415/05 P. sz. Kadi egyesített-ügyek, 282. pont.
35. Lásd Philip ALSTON – Joseph H. H. WEILER: *An „Ever Closer Union” in Need of a Human Rights Policy: the European Union and human rights*, in *The EU and Human Rights*, ed. Phillip ALSTON, Oxford, Oxford University Press, 1999, 3–68, 22–23.
36. WEILER (7. vj.) 2417. Tridimas szerint az alapvető jogok védelmével az unió mintegy engedményt tett a nemzeti szuverenitás irányába, és ennek stratégiai jelentősége volt abban a folyamatban, amely olyan módon teremtette meg az uniós politikai és kormányzási rendszer legitimitációját, hogy az EUB meg tudta tartani az uniós jogrend alkotmányos minősége feletti ellenőrzés lehetőségét; lásd TRIDIMAS (25. vj.) 304.
37. 4/73. sz. Nold-ügyben 1974. május 14-én hozott ítélet [EU:C:1974:51], 13. pont; 44/79. sz. Hauer-ügy, 15. pont.
38. 2/94. sz. vélemény, 33–34. pontok; C-402/05 P és C-415/05 P. sz. Kadi egyesített-ügyek, 285. pont.
39. C-402/05 P és C-415/05 P. sz. Kadi egyesített ügyek, 322. pont.
40. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozata az alapvető jogok védelméről és az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Európai Egyezményről, HL 1977 C103/1., 2. pont.
41. Az alapszerződés ezzel az alapvető jogok védelmét az Unió működésének „integráns, inherens és mindent átható” tényezőjévé tette, amelyet bele kell érteni az Unió céljainak, funkcióinak, valamint hatásköreinek rendszerébe; lásd Joseph H. H. WEILER – Sybilla C. FRIES: *A Human Rights Policy for the European Community and Union: the question of competences*, in *The EU and Human Rights*, ed. Phillip ALSTON, Oxford, Oxford University Press, 1999, 147–166, 155–156.
42. Meg kell jegyezni, hogy az egyének jogainak védelme az uniós jogban a szokásos funkcionális és instrumentális keretek között is értelmezendő. Weiler az egyének „járomba fogásáról” (‘harness’) beszélt – jogok biztosítása által, az Unió érdekeinek szolgálatában –, azzal a céllal, hogy az uniós jog végrehajtásában központi szerepet betöltő tagállami szinten, az ott kialakított, fejlett intézményrendszer segítségével történjen a közös politikák hatékony megvalósítása, WEILER (32. vj.) 147.
43. VARJU (9. vj.) 52–55.
44. Lásd Akos G. TOTTH: *The Individual and European Law*, International and Comparative Law Quarterly, 1975, 659–706.
45. Lásd Elspeth GUILD: *The Legal Elements of European Identity*, The Hague, Kluwer Law International, 2004.
46. Lásd a cikk második részében elemzett ítéleteket, valamint VARJU (9. vj.) 81–82.
47. Lásd a cikk második részében elemzett ítéleteket, valamint VARJU (9. vj.) 81–82.
48. Lásd 118. vj.
49. MADURO (30. vj.) 271–272.
50. VARJU (9. vj.) 151–152.
51. C-402/05 P és C-415/05 P. sz. Kadi egyesített-ügyek.
52. 179–200. pontok.
53. C-402/05 P és C-415/05 P. sz. Kadi egyesített-ügyek, 282–285. pontok.
54. 199. pont.
55. 159–177. pontok.
56. Lásd WILLIAMS (34. vj.).
57. Lásd Andrew Williams: *Promoting Justice after Lisbon: groundwork for a new philosophy of EU law*, Oxford Journal of Legal Studies, 2010, 663–693, 663.
58. WEILER (32. vj.) 150.
59. Lásd 6. vj.
60. Lásd például a jelenlegi felállást a Bosphorus-elv alapján, 28. vj.
61. C-293/12. sz. Digital Rights Ireland-ügyben 2014. április 8-án hozott ítélet [EU:C:2014:238].
62. A nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott [helyesen: kezelt] adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló, 2006. március 15-i 2006/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL 2006 L105/54.
63. Szabályozási hiányosságok: az irányelv kevésbé célzott és körülhatárolt; olyan kérdéseket sem szabályoz, hogy az adatmegőrzésnek hol kell történnie – az Unió területén kell-e –, ami azzal a következménnyel is járhat, hogy az egyének nem tudják gyakorolni azon jogukat, hogy adataik kezelésének felügyelete az uniós jog alapján történjen; 68. pont.
64. Az arányosság vizsgálatának körében egyértelműen tekintettel volt az uniós jogalkotót megillető mérlegelési lehetőségre, hiszen erre hivatkozva állapította meg felülvizsgálatának általános kereteit; 47. pont. Lásd még a 75. vj.-nél kifejtetteket.
65. 32. pont. Egyébként az ezekre történő kereszthivatkozást mint szabályozási megoldást – összhangban az ítélet egészében követett rigorózus megközelítéssel – elégtelennek ítélte meg, és külön felhívta a figyelmet arra, hogy ezen kereszthivatkozás révén lehetőség nyí-

- lik arra, hogy gazdasági szempontok – különös tekintettel a költségmegtérülésekre – is szerepet kapjanak az adatvédelmi standardok kialakításában, ami lehetőséget teremthet az adatok visszafordíthatatlan megsemmisítéséhez az adatmegőrzési időszak végén; 67. pont.
66. 2006/24/EK irányelv, preambulum 4., 5., 7–11. és 21–22. pontok.
67. Lásd a C-465/00, C-138/01 és C-139/01. sz. Österreichischer Rundfunk-ügyben 2003. május 20-án hozott ítéletet, EU:C:2003:294.
68. 27. pont.
69. 2006/24/EK irányelv, 7. cikk.
70. 34–36. pontok.
71. Általában 38. pont.
72. 37. pont.
73. 39. pont.
74. 40. pont.
75. 41–44. pontok.
76. 47. pont, hivatkozva az EJEB vonatkozó joggyakorlatát.
77. 48. pont.
78. 49–50. pontok.
79. 51. pont.
80. 52–53. pontok.
81. 54. pont, hivatkozva az EJEB vonatkozó joggyakorlatát.
82. 55. pont, hivatkozva az EJEB vonatkozó joggyakorlatát.
83. 56. pont, a „szinte a teljes európai lakosság” kifejezést használja.
84. 57. pont.
85. 58. pont.
86. 59. pont.
87. 59. pont.
88. 60. pont. A standard szerint megállapíthatónak kell lennie, hogy valóban kellően súlyosnak mondott okokból került-e sor az alapjogok korlátozására.
89. 60. pont.
90. 61. pont.
91. 61. pont.
92. 62. pont.
93. 63. pont.
94. 64. pont.
95. C-131/12. sz. Google Spain-ügyben 2014. május 13-án hozott ítélet [EU:C:2014:317].
96. A személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL 1995 L281/31.
97. 32–40. pontok.
98. 25–28. pontok. Akkor is, ha ezeket az adatokat már közzétették az interneten, és azokat e keresőmotor nem változtatta meg; 29. pont. Akkor is, ha azok kizárólag olyan információkat érintenek, amelyeket már közzétettek – például a médiában –; 30. pont.
99. Harmadik államban letelepedett, azonban a tagállamok egyikében szervezettel rendelkező vállalkozás által működtetett keresőmotort kiszolgáló személyes adat-kezelés e szervezet „tevékenységeinek keretében” végzett adatkezelésnek minősül, ha a szervezetet arra hozták létre, hogy ebben a tagállamban biztosítsa az e keresőmotor által kínált reklámhelyek értékesítését és reklámozását, amelyek a keresőmotor által nyújtott szolgáltatás nyereségességét szolgálják.
100. „Ezenkívül tekintettel a 95/46 irányelv céljára, amely a természetes személyek alapvető jogainak és szabadságainak, különösen a személyes adatok kezelése tekintetében a magánélet tiszteletben tartásához való joguknak a hatékony és teljes védelmét kívánja biztosítani, a személyes adatok védelme kifejezést nem lehet megszorítóan értelmezni”; 53. pont.
101. „[E]gyéneket meg lehessen fosztani attól a védelemtől, amelyre az irányelv értelmében jogosultak, illetve hogy ezt a védelmet megkerüljék, hogy az irányelv tárgyi hatályát különösen tágra határozza meg”; 54. pont.
102. 58. pont.
103. 66–79. pontok.
104. 80. pont.
105. 81. pont.
106. 82–83. pontok.
107. 84–85. pontok. Lásd még a 86–87. pontokat a két adatkezelési környezet eltérő alapjogvédelmi vonatkozásairól.
108. 92–97. pontok.
109. 93. pont.
110. 96. pont.
111. 96. pont.
112. 97. pont.
113. 97. pont.
114. 98. pont.
115. C-362/14. sz. Schrems-ügyben 2015. október 6-án hozott ítélet [EU:C:2015:650].
116. Az EUB az Adatvédelmi Irányelv 28. cikkének megsértése kapcsán a korábbi ítélkezési gyakorlatát követve megismételte, hogy azt a Charta vonatkozó alapjogi rendelkezései fényében kell értelmezni, valamint, hogy az irányelvben az Unió egyértelmű kötelezettséget vállalt ezen alapvető jogok magas szintű védelmének biztosítására; 28–29. pontok. Az EUB szerint a 28. cikkben rögzített intézményi konstrukció, valamint az abból következő jogvédelmi lehetőség közvetlenül következnek a Charta 8. cikkéből, illetve az EUSz. 16. cikkben foglalt általános adatvédelmi rendelkezésekből; 40. pont. Az ítélet azt is világossá tette, hogy a tagállami felügyelő hatóságok kiemelkedő szerepét töltöttek be a szemé-

- lyes adatok alkotmányos szinten rögzített védelmének terén, 41–43. pontok.
117. Az ítélet lehetővé tette a tagállami felügyelő hatóságok számára, hogy alapjogsértés észlelése esetén felülvizsgálják annak jogszerűségét.
118. Ez a konstrukció, amely korábbi, nagy jelentőségű ítéletekben is megjelent már (lásd C-411/10 és C-493/10. sz. N.S. egyesített-ügyekben 2011. december 21-én hozott ítélet [EU:C:2011:865], hasonlít a brit bíróságok által követett azon értelmezési konstrukcióra, amely – a hatalmi ágak megosztásának elvét tiszteletben tartva – a jogalkotói akarat azon értelmezéséből indul ki, hogy az nem foglalhatja magában az alapvető jogok megsértének szándékát (pl. Home Secretary, ex parte Simms [2000 2 AC 115]), illetve lásd annak kodifikációját a Human Rights Act 1998, 3. és 4. cikkeiben).
119. Lásd 132. vj.
120. Az Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma által kiadott „biztonságos kikötő” adatvédelmi elvek által biztosított védelem megfelelőségéről és az ezzel kapcsolatos gyakran felvetődő kérdésekről szóló, 2000. július 26-i 2000/520/EK bizottsági határozat, HL 2000 L215/7.
121. Lásd 116. vj.
122. 44–45. pontok.
123. 45–46. pontok.
124. 47. pont.
125. Az uniós adatvédelmi követelmények – mivel az Unió területéről származó adatok kezeléséről van szó – ilyenkor két módon érvényesühetnek: az Unió megtilthatja a nem biztonságos harmadik országokba történő adattovábbítást, illetve – kellő (harmadik országbeli) adatvédelmi szint esetén, megfelelőségi vélelem felállításával – az Unió kifejezetten megengedheti az adott harmadik országba történő adattovábbítást; 48–51. pontok.
126. 51–52. pontok.
127. A felügyelő hatóságokra vonatkozó 28. cikk, illetve a harmadik országbeli adatvédelmi rendszerek megfelelőségét megállapító aktus kibocsátására vonatkozó 25. cikk 6. bekezdése.
128. 53–54. pontok. Az EUB szerint a tagállami felügyelő hatóságok – annak ellenére, hogy a bizottsági határozat köti őket – kötelesek arra, hogy „kellő gondossággal” megvizsgálják, hogy a jogköreik gyakorlását érintő, harmadik országokban biztosított adatvédelmi szint megfelelőségét megállapító jogi aktusok alkalmazása megvalósítja-e az uniós jogban biztosított alapvető jogok és szabadságok sérelmét, és arra, hogy ennek alapján megtegyék-e a kellő eljárási lépéseket; 61. és 65. pontok (itt az EUB kifejezetten arra is kötelezi a tagállami jogalkotót, hogy ilyen esetekben biztosítsa a tagállami felügyelő hatóság keresetindítási jogát a nemzeti bíróságok előtt).
129. 55–57. pontok.
130. 58. pont.
131. 59. pont.
132. 60. pont.
133. 68–72. pontok. Az EUB az alábbiakban megalapozott következtetése szerint a Bizottság mérlegelési jogköre korlátozott volt, és ezért szigorú bírói felülvizsgálatnak vethető alá; 78 pont.
134. 73. pont.
135. 74. pont.
136. 75–77. pontok.
137. 79–81. pontok.
138. 82. pont.
139. 83. pont.
140. 84–88. pontok.
141. 91. és 95. pontok.
142. 89. pont.
143. 90. pont.
144. 92–94. pontok.
145. 99–102. pontok.
146. 103. pont.