ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2010. június 17.[1]

1. Az Európai Unió költségvetésének szempontjából a közös agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) több mint 40 éve az Unió legfontosabb politikája. 1984-ben a KAP a kiadások több mint 71%-át tette ki, és a jelenlegi körülbelül 40%-kal számolva még mindig a legnagyobb tételt jelenti.

Jogi háttér

Az alapjogok

2. A németországi Verwaltungsgericht Wiesbaden (wiesbadeni közigazgatási bíróság) előzetes döntéshozatal iránti jelen kérelme az Európai Unió (a továbbiakban: EU) azon jogi aktusainak érvényességét kérdőjelezi meg, amelyek a KAP-alapokból a mezőgazdasági termelőknek nyújtott összeg, valamint a mezőgazdasági termelők nevének, a lakhelyük szerinti közigazgatási területnek és – adott esetben – a postai irányítószámnak a közlését írják elő. Az eset az uniós jogon belül fontos alkotmányossági kérdéseket vet fel: lényegében azt, hogy az átláthatóságnak a KAP pénzügyi irányítása során történő megvalósítására irányuló cél főszabály szerint elsőbbséget élvez-e a természetes személy magánéletének és személyes adatainak tiszteletben tartásához fűződő alapvető jogával szemben, és ha igen, hogyan kell biztosítani a kettő közötti egyensúlyt.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye[2]

3. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) 8. cikke a következőképpen rendelkezik:

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – Kelt Rómában, 1950. november 4-én.

„1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges."

4. E rendelkezés kiegészítése érdekében az Európa Tanács elfogadta az egyéneknek a személyes adataik gépi feldolgozása során való védelméről szóló, 1981. január 28-i egyezményt (a továbbiakban: 108. sz. egyezmény). A 108. sz. egyezmény 1. cikke a következőképpen határozza meg az egyezmény célját és tárgyát: „[a] jelen Egyezmény célja, hogy […] minden egyén számára […] biztosítva legyen, hogy jogait és alapvető szabadságjogait, különösen a magánélethez való jogát tiszteletben tartsák a személyes adatainak gépi feldolgozása során."[3]

3 – Az EJEE-hez hasonlóan a 108. sz. egyezmény is minden tagállamban hatályos.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája[4]

5. A Charta 7. cikke a következőképpen szól: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák."

6. A 8. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) Mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez.

(2) Az ilyen adatokat csak tisztességesen és jóhiszeműen, meghatározott célokra, az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, a törvényben rögzített jogos okból lehet kezelni. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a róla gyűjtött adatokat megismerje, és joga van azokat kijavíttatni.

(3) E szabályok tiszteletben tartását független hatóságnak kell ellenőriznie."

7. A Charta 52. cikke a Charta által biztosított jogokba való beavatkozásra vagy az

4 – 2000. december 7-én Nizzában hirdették ki (HL 2000. C 364., 1. o.;). A szerencsétlen sorsú Európai Alkotmányra történő hivatkozások eltávolítását követően az Európai Parlament 2007. november 29-én elfogadta aktualizált változatát (HL 2007. C 303., 1. o.) (a továbbiakban: Charta).

azoktól való eltérésre vonatkozó feltételeket állapítja meg. Különösen a következőket:

„(1) Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

[...]

(3) Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az [EJEE]-ben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson."

8. Az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Chartában foglalt jogok, szabadságok és elvek ugyanolyan jogi kötőerővel bírnak, mint a Szerződések.

Adatvédelem

A 95/46/EK irányelv[5]

9. Az (1) preambulumbekezdés a következőképpen szól:

„[…] a Közösségnek a Szerződésben megállapított, és az Európai Unióról szóló szerződés által módosított célkitűzései között szerepel […] a demokrácia biztosítása azon alapvető jogok alapján, amelyeket a tagállamok alkotmánya, jogszabályai, valamint az [EJEE] elismer."

10. A (10), (11) és (12) preambulumbekezdés rögzíti, hogy az irányelv célja az alapvető jogok magas védelmi szintjének biztosítása:

„(10) […] a személyes adatok feldolgozására vonatkozó nemzeti jogszabályok célja az alapvető jogok és szabadságok, különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jog védelme, amelyet mind az [EJEE] 8. cikke, mind a közösségi

5 – A személyes adatok feldolgozása 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. L 281, 31. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 15. kötet, 355. o.).

jog általános alapelvei elismernek; […] ezért az említett jogszabályok közelítése nem vezethet az általuk nyújtott védelem szintjének csökkenéséhez, sőt, magas védelmi szintet kell biztosítson a Közösségen belül;

(11) […] az egyének jogai és szabadságai védelmének elvei, különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jog védelmének elve, amelyeket ez az irányelv tartalmaz, tartalmat adnak, és kiegészítik azokat, amelyeket [a] […] [108. sz. egyezmény] tartalmaz;

(12) […] a védelem elveit minden olyan személy által végzett személyesadat-feldolgozásra alkalmazni kell, akinek tevékenységére a közösségi jogszabályok vonatkoznak […]"

11. A (28) preambulumbekezdés rögzíti, hogy a személyes adatok feldolgozásának arányosnak kell lennie: „[…] a személyes adatok feldolgozásának törvényesnek és tisztességesnek kell lennie az érintett egyénekre nézve; […] az adatoknak elsősorban helyesnek és lényegesnek kell lenniük, és nem haladhatják meg a feldolgozás célját; […] e céloknak pontosan megfogalmazottnak és jogszerűnek, valamint az adatgyűjtés időpontjában meghatározottnak kell lenniük; […] az adatfeldolgozás céljai az adatgyűjtést követően sem lehetnek összeegyeztethetetlenek az eredetileg meghatározott célokkal […]".

12. A (30) és (33) preambulumbekezdés a következőképpen szól:

„(30) […] annak érdekében, hogy a személyes adatok feldolgozása jogszerű legyen, illetve ha az az érintettre nézve kötelező szerződés megkötéséhez vagy teljesítéséhez szükséges, azt jogszabály írja elő, vagy az valamely közérdekű vagy hatósági feladat teljesítéséhez szükséges, illetve valamely természetes vagy jogi személy jogos érdekében történik – feltéve, hogy az érintett érdekei, jogai és szabadságai nem előbbrevalók – azt az érintett beleegyezésével kell végezni; […]

[…]

(33) […] az olyan adatok feldolgozása, amelyek jellegüknél fogva sérthetik az alapvető szabadságokat vagy a magánéletet, csak az érintett kifejezett hozzájárulásával végezhető; […] azonban meghatározott esetekben kifejezetten rendelkezni kell az e tilalomtól való

eltérésről, különösen amikor az adatfeldolgozást egészségügyi célból végzik olyan személyek, akikre a szakmai titoktartás jogi kötelezettsége vonatkozik, vagy olyan egyesületek, illetve alapítványok, amelyek célja – jogszerű tevékenységük keretében – az alapvető szabadságok gyakorlásának lehetővé tétele;

[…]"

13. A 95/46 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A tagállamok […] védik a természetes személyek alapvető jogait és szabadságait, különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jogukat a személyes adatok feldolgozása tekintetében."

14. A 2. cikk a következők szerint határozza meg a „személyes adat", a „személyes adatok feldolgozása" és „az érintett hozzájárulása" fogalmát:

„a) »személyes adat« az azonosított vagy azonosítható természetes személyre (»érintettre«) vonatkozó bármely információ; az azonosítható személy olyan személy, aki közvetlen vagy közvetett módon azonosítható, különösen egy azonosító számra vagy a személy fizikai, fiziológiai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy társadalmi identitására vonatkozó egy vagy több tényezőre történő utalás révén;

b) »személyes adatok feldolgozása« (»feldolgozás«) a személyes adatokon automatikus vagy nem automatikus módon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, azaz gyűjtés, rögzítés, rendszerezés, tárolás, átalakítás vagy megváltoztatás, visszakeresés, betekintés, felhasználás, közlés, továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel révén, összehangolás vagy összekapcsolás, zárolás, törlés, illetve megsemmisítés;

h) […]»az érintett hozzájárulása« az érintett kívánságának önkéntes, kifejezett és tájékozott kinyilvánítása, amellyel beleegyezését adja az őt érintő személyes adatok feldolgozásához."

15. A 7. cikk előírja, hogy személyes adatok csak bizonyos feltételek teljesülése esetén dolgozhatók fel, vagyis ha az érintett ahhoz

egyértelmű hozzájárulását adta (a 7. cikk a) pontja), vagy ha az adatfeldolgozás egy vagy több, kimerítően felsorolt célból „szükséges". E célok közül a jelen esetben csak kettő bírhat jelentőséggel:

„c) az adatfeldolgozás az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettségnek teljesítéséhez szükséges;

[…]

e) az adatfeldolgozás közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához vagy az adatkezelőre[6], illetve az adatokról tudomást szerző harmadik félre ruházott hivatali hatáskör gyakorlásához szükséges [helyesen: az adatfeldolgozás közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához vagy annak a közhatalomnak a gyakorlásához szükséges, amelyet az adatkezelőre, illetve arra a harmadik félre ruháztak, akivel az adatokat közölték]; […]"

16. A 18. cikk a következőképpen szól:

„(1) A tagállamoknak rendelkezniük kell arról, hogy az adatkezelő vagy annak képviselője, ha van ilyen, értesítse a 28. cikkben említett felügyelő hatóságot[7] akár egyetlen, akár több, összefüggő célt szolgáló, részben vagy egészen automatizált módon történő adatfeldolgozási művelet vagy műveletsorozat elvégzését megelőzően.

(2) A tagállamok kizárólag a következő esetekben és feltételek mellett rendelkezhetnek az értesítés módjának egyszerűsítéséről vagy az értesítési kötelezettség alóli felmentésről:

– amennyiben az olyan adatfeldolgozási műveletek kategóriái esetében, amelyek – figyelembe véve a feldolgozandó adatokat – valószínűleg nem befolyásolják hátrányosan az érintettek jogait és szabadságait, meghatározzák az adatfeldolgozás célját, a feldolgozásra kerülő adatokat vagy adatkategóriákat, az érintettek körét vagy köreit, azokat a címzetteket vagy címzettek kategóriáit, akik számára az adatokat továbbították, továbbá az adatok tárolásának időtartamát,

és/vagy

– amennyiben az adatkezelő a rá vonatkozó nemzeti jogszabályokkal összhangban kijelöl egy személyesadat-védelmi

6 – Az adatkezelőt a 2. cikk d) pontja olyan személyként vagy szervként határozza meg, aki meghatározza a személyes adatok feldolgozásának céljait és módját.

7 – A tagállamok egy vagy több felügyelő hatóságot hoznak létre, amelyet meghatalmaznak az irányelv területükön történő alkalmazásának felügyeletével. Részletes feladat- és hatásköreiket a hivatkozott cikk határozza meg. Ide tartozik különösen az, hogy minden felügyelő hatóság jogosult (a 28. cikk (3) bekezdésének második franciabekezdése szerint) a 20. cikknek megfelelően végzett adatfeldolgozási műveletek megkezdése előtti véleményezésre.

tisztviselőt, aki elsősorban az alábbiakért felelős:

– az ezen irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések belső alkalmazásának független módon való biztosítása,

– az adatkezelő által végzett adatfeldolgozási műveletek nyilvántartásának vezetése, amely tartalmazza a 21. cikk (2) bekezdésében említett adatokat,

ezáltal biztosítva, hogy az adatfeldolgozási műveletek várhatóan ne befolyásolják hátrányosan az érintettek jogait és szabadságait.

[…]”

17. A 20. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok határozzák meg azokat az adatfeldolgozási műveleteket, amelyek külön kockázatot jelenthetnek az érintettek jogaira és szabadságaira nézve, továbbá ellenőrzik, hogy ezeket az adatfeldolgozási műveleteket megkezdésük előtt megvizsgálják-e.

(2) Ezeket az előzetes ellenőrzéseket a felügyelő hatóság végzi, miután az adatkezelőtől vagy az adatvédelmi tisztviselőtől értesítést kapott, akik – kétség esetén – kötelesek konzultálni a felügyelő hatósággal.

(3) Ilyen ellenőrzéseket a tagállamok is végezhetnek akár a nemzeti parlament intézkedésének, akár az adatfeldolgozás jellegét meghatározó, és a megfelelő biztosítékokat megállapító jogalkotási rendelkezésen alapuló intézkedés előkészítése keretében is.”

18. A 21 cikk (2) bekezdése előírja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a 18. cikk szerinti adatfeldolgozási műveletekről a felügyelő hatóság nyilvántartást vezessen.

A 2006/24 irányelv[8]

19. Az 1. cikk (1) bekezdése úgy szól, hogy „[az] irányelv célja azon tagállami rendelkezések harmonizálása, amelyek a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtóinak vagy a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatóinak egyes általuk előállított

8 – A nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló, 2006. március 15-i 2006/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 105., 54. o.).

vagy feldolgozott adatok megőrzésére vonatkozó kötelezettségeit szabályozzák, annak biztosítása érdekében, hogy ezen adatok az egyes tagállamok nemzeti joga által meghatározott súlyos bűncselekmények kivizsgálása, felderítése és üldözése céljából rendelkezésre álljanak".

20. Az 1. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az irányelvet kell alkalmazni mind a jogi, mind a természetes személyek forgalmi és helymeghatározó adataira, valamint az előfizető vagy nyilvántartott felhasználó azonosításához szükséges kapcsolódó adatokra.[9]

21. A 3. cikk előírja a tagállamoknak, hogy intézkedéseket fogadjanak el bizonyos (az 5. cikkben meghatározott) adatkategóriáknak az irányelvvel összhangban történő megőrzése biztosítása érdekében. Ezek közé tartoznak a közlés forrásának megtalálásához és azonosításához szükséges adatok, többek között internethozzáférés esetén (az 5. cikk (1) bekezdése a) pontjának 2. alpontja). A megőrzött adatok csak meghatározott esetekben és a nemzeti jognak megfelelően továbbíthatók az illetékes hatóságok számára a megfelelő védelmi intézkedéseknek megfelelően (ideértve az EJEE tiszteletben tartására vonatkozó követelményt is) (4. cikk).

22. A 6. cikk a következőképpen szól: „A tagállamok gondoskodnak arról, hogy az 5. cikkben meghatározott adatkategóriákat a közlés időpontjától számított legalább hat hónapig és legfeljebb két évig megőrizzék."

Az Európai Átláthatósági Kezdeményezés

23. Az Európai Átláthatósági Kezdeményezés (a továbbiakban: EÁK) 2005-ben történő elindításakor a Bizottság hangsúlyozta a „nagyfokú átláthatóság" fontosságát annak biztosítása érdekében, hogy az Unió „nyitott legyen a nyilvános vizsgálatok számára, és munkájáért elszámoltatható legyen"[10]. A Bizottság az

9 – A 2006/24 irányelv 2. cikke értelmében: „[…] »felhasználó«: nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatást magáncéllal vagy üzleti céllal használó minden jogi vagy természetes személy, aki nem feltétlenül előfizetője az adott szolgáltatásnak". Az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló, 2002. július 12-i 2002/58/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv") (HL 2002. L 201., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 514. o.) 2. cikke a következő fogalommeghatározásokat tartalmazza: „[…] b) »forgalmi adat«: egy közlésnek az elektronikus hírközlő hálózaton keresztül történő továbbítása vagy erre vonatkozó számlázás céljából kezelt minden adat; c) »helymeghatározó adat«: egy nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatás felhasználója végberendezésének földrajzi helyzetét jelző, az elektronikus hírközlő hálózatban kezelt minden adat".

10 – SEC (2005) 1300.

egyik fő intézkedési területként az „EU-alapok felhasználás[a] jobb ellenőrzés[ének]" lehetővé tételét határozta meg[11].

A költségvetési rendelet[12]

24. A költségvetési gazdálkodás átláthatóságának jelentőségét a költségvetési rendelet kifejezetten kiemeli.

25. A (3) preambulumbekezdés alapelvként határozza meg az átláthatóságot. A (12) preambulumbekezdés a következőket rögzíti: „[…] az átláthatóság elve tekintetében javítani kell a költségvetés és az elszámolások végrehajtásáról szóló információkat".

26. Az átláthatóság javítására irányuló kezdeményezés részeként a 30. cikk (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A Bizottság megfelelő módon rendelkezésre bocsátja a költségvetésből származó pénzeszközök kedvezményezettjeire vonatkozóan általa birtokolt információkat, amennyiben a költségvetést centralizált alapon és közvetlenül szervezeti egységei által hajtják végre, valamint a pénzeszközök kedvezményezettjeire vonatkozóan azon jogalanyok által szolgáltatott információkat, amelyekre az igazgatás egyéb módjai keretében a költségvetés végrehajtásának feladatait átruházták.

Az információkat a titoktartási követelményeknek, különösen a személyes adatok – [a 95/46/EK irányelvben][13] és [a 45/2001/EK rendeletben][14] meghatározott – védelmének, valamint a biztonságra vonatkozó követelményeknek a kellő figyelembevételével kell rendelkezésre bocsátani, figyelembe véve egyúttal az 53. cikkben említett egyes igazgatási módok sajátosságait, és adott esetben összhangban az ágazati szabályokkal."

27. Az 53b. cikk (2) bekezdésének d) pontja előírja, hogy a tagállamok „biztosítják – a vonatkozó ágazati szabályozások révén és a 30. cikk (3) bekezdésével összhangban – a költségvetési forrásokból részesülő kedvezményezettek jegyzékének évenkénti megfelelő, utólagos közzétételét".

11 – Lásd a Zöld könyv – „Európai átláthatósági kezdeményezés" –, COM (2006) 194 végleges, 3. oldalát.

12 – A 2006. december 13-i 1995/2006/EK, Euratom tanácsi rendelettel (HL 2006. L 390., 1. o.) és a 2007. december 17-i 1525/2007/EK tanácsi rendelettel (HL 2007. L 343., 9. o.) módosított, az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL 2002. L 248., 1. o; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 74. o.).

13 – Lásd az 5. lábjegyzetet.

14 – A személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2001. december 18-i 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 8., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 26. kötet, 102. o.).

A KAP létrehozása

31. A 2. cikk létrehozza az EMGA-t és az EMVA-t, és rögzíti, hogy mindkét alap az Európai Közösségek általános költségvetésének részét képezi.

Az 1290/2005/EK tanácsi rendelet[15]

28. Az 1290/2005 tanácsi rendelet megállapítja a KAP pénzügyi irányítására vonatkozó alapvető szabályokat, és létrehoz két alapot, az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapot (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot (EMVA)[16].

32. A 6., 7. és 11. cikk előírja, hogy a kedvezményezettek részére a kifizetéseket a kifizető ügynökségek teljesítik, amelyek a tagállamok hatóságai vagy szervei. A kifizető ügynökségeknek biztosítaniuk kell, hogy a támogatási kérelmek megfelelnek azon rendelkezésekben foglalt feltételeknek, amelyek alapján a támogatást nyújtják.

29. A (36) preambulumbekezdés elismeri, hogy „[m]ivel a nemzeti ellenőrzés és a megfelelőségi vizsgálat alkalmával személyes adatok és kereskedelmi titkok átadására kerülhet sor, a tagállamoknak és a Bizottságnak biztosítania kell az ilyen alapon megszerzett információk bizalmas kezelését".

33. A 9. cikk a Közösség pénzügyi érdekeinek hatékony védelméhez szükséges kötelezettségeket határozza meg a Bizottság és a tagállamok számára[17].

30. Az 1290/2005 tanácsi rendelet 1. cikke megállapítja, hogy a rendelet alkalmazásának tárgya „a közös agrárpolitika kiadásainak finanszírozása során alkalmazandó feltételek […] és különleges szabályok […] [meghatározása], beleértve a vidékfejlesztés kiadásait is".

34. A 44. cikk a következőképpen rendelkezik: „[a] tagállamok és a Bizottság megtesz minden, a közölt vagy ezen rendeletet alkalmazva végrehajtott ellenőrzések, illetve a számlák ellenőrzési eljárása keretében összegyűjtött információk titkosságának biztosításához szükséges intézkedést.

15 – A közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló, 2005. június 21-i 1290/2005/EK tanácsi rendelet (HL 2005. L 209., 1. o.).

16 – A jelen indítványban az EMGA-ra és az EMVA-ra „az alapok" kifejezéssel utalok.

17 – A 32–37. cikk a megfelelőségi vizsgálat és a bizottsági felügyelet vonatkozásában szintén részletes rendelkezéseket állapít meg.

[A 2185/96/Euratom, EK tanácsi rendelet][18] 8. cikkében említett elveket alkalmazni kell ezen információk esetében."

35. Az 1437/2007/EK tanácsi rendelet[19] módosította az 1290/2005 tanácsi rendeletet. A módosítás célját az 1437/2007 tanácsi rendelet (12)–(14) preambulumbekezdése a következőképpen határozza meg:

„(12) Szükséges tisztázni az 1290/2005/EK rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok elfogadásának jogalapját. A Bizottságnak különösen részletes alkalmazási szabályokat kell elfogadnia a közös agrárpolitika kedvezményezettjeire vonatkozó információk közzététele tekintetében, valamint azon intervenciós intézkedések tekintetében, amelyeknél nincs egységekre lebontott összeg megállapítva a közös piacszervezés keretében, továbbá a mezőgazdasági termelőknek a közös agrárpolitika keretében nyújtott közvetlen kifizetések finanszírozása céljából átvitt előirányzatok tekintetében.

(13) Az Európai Átláthatósági Kezdeményezés végrehajtása céljából az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet felülvizsgálata keretében az említett rendelet kiegészült a költségvetésből származó támogatások kedvezményezettjeinek évenkénti, utólagos közzétételével kapcsolatos rendelkezésekkel. E közzététel módját ágazatspecifikus rendeletekben kell meghatározni. Mind az EMGA, mind az EMVA az Európai Közösségek költségvetésének részét képezi, és finanszírozza a tagállamok és a Közösség közötti megosztott irányítás keretében felmerült kiadásokat. Ezért szabályokat kell meghatározni ezen alapok kedvezményezettjeire vonatkozó információk közzétételére. E célból a tagállamoknak biztosítaniuk kell a kedvezményezettek és az ezen alapok keretében kedvezményezettenként kapott összegek évenkénti, utólagos közzétételét.

(14) Ezen információk nyilvános elérhetősége fokozza a közös agrárpolitika keretében juttatott közösségi támogatások felhasználásának átláthatóságát, és fejleszti ezen alapok hatékonyabb pénzügyi igazgatását, különösen a

18 – Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról szóló, 1996. november 11-i 2185/96/Euratom, EK tanácsi rendelet (HL 1996. L 292., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 9. fejezet, 1. kötet, 303. o.). Általánosságban ezen elvek azt jelentik, hogy a rendelet értelmében megszerzett információra vonatkozik a szakmai titoktartás kötelezettsége, és ugyanolyan védelemben részesül, mint amilyen védelemben a hasonló információt részesíti az azt átvevő állam nemzeti jogalkotása és az uniós intézményekre vonatkozó megfelelő rendelkezések összessége. A Bizottság különösképpen biztosítja, hogy a rendelet végrehajtása során felügyelői betartják a személyes adatok védelméről szóló azon közösségi és nemzeti rendelkezéseket, amelyeket a 95/46 irányelvben állapítottak meg.

19 – A közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendelet módosításáról szóló, 2007. november 26-i 1437/2007/EK tanácsi rendelet (HL 2007. L 322., 1. o.).

felhasznált pénzösszegek nyilvános ellenőrzésének megerősítésén keresztül. Tekintettel a kitűzött célok kiemelkedő jelentőségére, az arányosság elve és a személyes adatok védelmére vonatkozó kötelezettség alapján indokolt előírni a vonatkozó információk általános közzétételét, mivel az nem lépi túl a demokratikus társadalomban és a szabálytalanságok megakadályozásához szükséges mértéket. Tekintettel az európai adatvédelmi biztos 2007. április 10-i véleményére[20] helyénvaló rendelkezni a támogatások kedvezményezettjeinek arról való tájékoztatásáról, hogy az említett adatok nyilvánosságra kerülhetnek, valamint hogy pénzügyi ellenőrző és vizsgálati szervek feldolgozhatják azokat.[…]"

„[A] 44a. cikkben említett, kedvezményezettekre vonatkozó információk közzétételének részletes szabályait, és az adatvédelemről szóló közösségi jogszabályokban megállapított elvekkel összhangban az egyének személyes adataik feldolgozása tekintetében való védelméhez kapcsolódó gyakorlati szempontokra vonatkozó részletes szabályokat. Ezek a szabályok különösen azt biztosítják, hogy a támogatások kedvezményezettjeit tájékoztassák arról, hogy ezen adatok nyilvánosságra kerülhetnek, valamint hogy a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme céljából pénzügyi ellenőrző és vizsgálati szervek feldolgozhatják azokat, továbbá meghatározzák, hogy e tájékoztatásra mely időpontban kerüljön sor."

38. A 44a. cikk a következőképpen rendelkezik:

36. A jelen esetben a 42. cikk 8b. pontját és a 44a. cikket érintő módosítás bír jelentőséggel.

„Az 1605/2002/EK, Euratom rendelet 53b. cikke (2) bekezdésének d) pontja alapján a tagállamoknak biztosítaniuk kell az EMGA és EMVA kedvezményezettjeinek és az ezen alapok keretében kedvezményezettenként kapott összegeknek az évenkénti, utólagos közzétételét. A közzétételnek legalább a következőket kell tartalmaznia:

37. A 42. cikk lehetővé teszi, hogy a Bizottság meghatározza az 1290/2005 tanácsi rendelet végrehajtásának szabályait. A 8b. pont úgy szól, hogy a Bizottság elfogadja az alábbiakat:

a) az EMGA esetében az 1782/2003/EK rendelet 2. cikkének d) pontjában meghatározott közvetlen kifizetésekre lebontott összeget és egyéb kiadásokat;

20 – 2007. április 10-i vélemény (HL 2007. C 134., 1. o.).

b) az EMVA esetében a közfinanszírozás kedvezményezettenkénti teljes összegét.”

A 259/2008/EK bizottsági rendelet[21]

39. A preambulum megerősíti, hogy a rendelet elfogadására az európai adatvédelmi biztossal folytatott konzultációt követően került sor[22].

40. A (2) preambulumbekezdés megállapítja, hogy a közzététel célja, hogy növelje az EU-alapok felhasználásának átláthatóságát, illetve javítsa a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét.

41. A (3) preambulumbekezdés úgy szól, hogy e cél elérése érdekében „[…] meg kell határozni a közzétételek tartalmára vonatkozó minimumkövetelményeket. E követelmények nem léphetik túl azt, ami a kitűzött célok megvalósítása érdekében egy demokratikus társadalomban szükséges [...]”.

42. Az (5) preambulumbekezdés értelmében „[…] [é]sszerű időtartamot kell meghatározni, amely alatt a közzétett információk hozzáférhetők, mivel az átláthatósági célkitűzés nem követeli meg azok korlátlan idejű hozzáférhetőségét […]”.

43. A (6) preambulumbekezdés értelmében: „[e]zen információk nyilvános elérhetősége fokozza a közös agrárpolitika keretében juttatott közösségi támogatások felhasználásának átláthatóságát, és fejleszti ezen Alapok hatékonyabb pénzügyi igazgatását, különösen a felhasznált pénzösszegek nyilvános ellenőrzésének megerősítésén keresztül. Tekintettel a kitűzött célok kiemelkedő jelentőségére, az arányosság elve és a személyes adatok védelmére vonatkozó kötelezettség alapján indokolt előírni a vonatkozó információk általános közzétételét, mivel az nem lépi túl a demokratikus társadalomban és a szabálytalanságok megakadályozásához szükséges mértéket […]”.

44. A 259/2008 bizottsági rendelet 1. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az alapok kedvezményezettjeire vonatkozóan közzétett információk a következő elemeket foglalják magukban:

„a) a vezeték- és utónevet, amennyiben a kedvezményezett természetes személy;

21 – Az 1290/2005/EK tanácsi rendeletnek az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) származó pénzeszközök kedvezményezettjeire vonatkozó információk nyilvánosságra hozatalának tekintetében történő alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2008. március 18-i 259/2008/EK bizottsági rendelet (HL 2008. L 76., 28. o.).

22 – A konzultáció eredményeit nem tették közzé az európai adatvédelmi biztos honlapján.

b) a bejegyzés szerinti teljes hivatalos nevet, amennyiben a kedvezményezett jogi személy;

c) a társulás bejegyzés szerinti, illetve egyéb, hivatalosan elismert teljes nevét, amennyiben a kedvezményezett természetes vagy jogi személyek önálló jogi személyiséggel nem rendelkező társulása;

d) a kedvezményezett lakhelye vagy bejegyzési helye szerinti közigazgatási terület, és – adott esetben – a postai irányítószám, illetve annak a közigazgatási területet azonosító része;

e) az Európai Mezőgazdasági Garancia-alap (a továbbiakban: EMGA) esetében az 1782/2003/EK rendelet 2. cikkének d) pontjában meghatározott, az egyes kedvezményezettek számára a szóban forgó pénzügyi évben nyújtott közvetlen kifizetések összege;

f) az EMGA esetében az e) pontban nem említett, az egyes kedvezményezettek számára a szóban forgó pénzügyi évben nyújtott közvetlen kifizetések összege;

g) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (a továbbiakban: EMVA) esetében az egyes kedvezményezettek számára a szóban forgó pénzügyi évben nyújtott közfinanszírozás teljes összege, amely magában foglalja a közösségi és a nemzeti hozzájárulásokat is;

h) az e), f) és g) pontban említett, az egyes kedvezményezettek számára a szóban forgó pénzügyi évben kifizetett összegek együttesen;

i) ezen összegek pénzneme."

45. A 1. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az 1. cikk (1) bekezdésében előírtaknál részletesebb adatokat is közzétegyenek.

46. A 2. cikk úgy rendelkezik, hogy „[a]z 1. cikkben említett információkat tagállamonként egységes weboldalon olyan keresőeszköz segítségével teszik közzé, amely a felhasználók számára lehetővé teszi, hogy a kedvezményezettek között név, közigazgatási terület, az 1. cikk e), f), g) és h) pontjában említett összegek szerint, vagy ezek kombinációjával végezzenek keresést, valamint hogy minden kapcsolódó információhoz egységes adatok formájában juthassanak hozzá".

47. A 3. cikk értelmében a kedvezményezettekre vonatkozóan az előző pénzügyi évre vonatkozó információkat legkésőbb az adott év április 30-ig közzé kell tenni, és az első közzétételtől számított két évig maradnak elérhetőek a weboldalon.

48. A 4. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok értesítik a kedvezményezetteket, hogy adataikat az 1290/2005/EK és ezen rendelettel összhangban közzéteszik, valamint hogy azokat a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme céljából a Közösségek és a tagállamok pénzügyi ellenőrző és vizsgálati szervei feldolgozhatják.

(2) A személyes adatok esetében az (1) bekezdésben említett információkat a 95/46/EK irányelv követelményeivel összhangban kell megadni, illetve a kedvezményezetteket tájékoztatni kell az említett irányelv értelmében érintettségükből adódó jogaikról és az e jogok gyakorlására alkalmazandó eljárásokról.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben említett információkat a kedvezményezettek az EMGA-ból és az EMVA-ból származó pénzeszközöket igénylő űrlapon tüntetik fel, vagy egyéb esetben az adatok begyűjtésekor.[...]”

49. Az 5. cikk előírja, hogy a Bizottság központi webcíme alatt olyan közösségi weboldalt hoz létre és működtet, amely a tagállamok weboldalaira mutató linkeket tartalmaz.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

50. A jelen két ügy felperese egy mezőgazdasági üzemet működtető társaság (a Volker und Markus Schecke GbR a C-92/09. sz. ügyben) és egy szintén mezőgazdasági üzemet működtető természetes személy (Hartmut Eifert a C-93/09. sz. ügyben). Mindkét felperes adataik mezőgazdasági támogatások kedvezményezettjeként történő nyilvánosságra hozatala ellen lépett fel a 259/2008 bizottsági rendelet alapján. A Volker und Markus Schecke GbR-nek 2008. december 31-én 64623,65 euró támogatást ítéltek oda. Hartmut Eifertnek 2008. december 5-én 6110,11 euró összegű, a hátrányos helyzetű térségekben fekvő mezőgazdasági üzemek fejlesztésére irányuló támogatást ítéltek oda.

51. A támogatások iránti kérelem formanyomtatványán a következő figyelmeztetés szerepelt: „Tudomással bírok arról, hogy az 1290/2005/EK rendelet 44a. cikke alapján közzé kell tenni az EMGA- és az EMVA-támogatások kedvezményezettjeire és az ezen alapok keretében kedvezményezettenként kapott összegekre vonatkozó információkat. A közzététel minden olyan intézkedésre vonatkozik, amelyet közös kérelem mint egységes kérelem alapján kérelmeznek a 796/2004/

EK rendelet[23] 11. cikke értelmében, és arra minden évben legkésőbb a következő év március 31-éig sor kerül".

52. A nemzeti eljárásban beavatkozóként részt vevő Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (a továbbiakban: BfLE) (a mezőgazdaságért és élelmiszeriparért felelős szövetségi hatóság) honlapján[24] a kedvezményezettek nevét, a helységet, az irányítószámot és az odaítélt összegeket tüntetik fel. Az oldalt keresőeszközzel látták el, amely lehetővé teszi a felhasználók számára, hogy adatot (például az irányítószámot) csak egy mező vonatkozásában megadva kimutatást kapjanak az EMGA és EMVA támogatások megfelelő kedvezményezettjeiről. A honlap impresszumának adatvédelmi tárgyú figyelmeztetésében az alábbiak olvashatók: „A szerverről történő minden adatletöltés esetén statisztikai és biztonsági okokból adatokat mentünk. Korlátozott ideig az internetes szolgáltató IP-címét, a dátumot és az időpontot, valamint a meglátogatott internetes oldalt is tároljuk. Az adatokat kizárólag az internetes szolgáltatás fejlesztéséhez használjuk fel, és nem továbbítjuk harmadik személyeknek, illetve nem értékeljük a kedvezményezettre visszakövethető módon".

53. A Volker und Markus Schecke GbR és Hartmut Eifert 2008. szeptember 26-án, illetve december 18-án keresetet indított a Land Hessen (Hessen tartomány) ellen. A felperesek személyes adataiknak az alapok keretében nyújtott támogatás kedvezményezettjei adataiként történő közzététele megtiltását kérték.

54. A felperesek azt az álláspontok képviselik, hogy az 1290/2005 tanácsi rendelet 44a. cikke ellentétes az uniós adatvédelmi joggal. A honlapon nyilvánosságra hozott információk személyes adatnak minősülnek, és nyomós közérdekre hivatkozással sem lehet igazolni a jogaik ilyen megsértését.

55. A Land Hessen azt állítja, hogy a tagállamoknak az adatok interneten történő nyilvánosságra hozatalára irányuló kötelezettsége a 259/2008 bizottsági rendelettel összefüggésben értelmezett 1290/2005 tanácsi rendelet 44a. cikkéből ered. Álláspontja szerint nincs kétség afelől, hogy az előírások érvényesek. A nyilvánosságra hozatalra nyomós közérdek alapján kerül sor, amely az agrárkiadások átláthatóságát és a szabálytalanságok megelőzését szolgálja. Azonkívül nem haladja meg azt a mértéket, ami egy demokratikus társadalomban szükséges. Továbbá a felpereseket tájékoztatták a kérelem formanyomtatványán arról, hogy a hatóságok kötelesek közzétenni a személyes adataikat, ennélfogva a

23 – A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i 796/2004/EK bizottsági rendelet (HL 2004. L 141.,18. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 44. kötet, 243. o.).

24 – http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de.

kérelem formanyomtatványának benyújtása a közzétételhez való, a 95/46 irányelv 7. cikkének a) pontja szerinti hozzájárulást jelenti. A Land Hessen azzal érvel, hogy a felperesek bármikor választhatták volna a nyilvánosságra hozatal elkerülését a támogatásokról történő lemondással.

56. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a felperesek ügye az 1290/2005 tanácsi rendelet 42. cikke 8b. pontjának és 44a. cikkének, valamint a 259/2008 bizottsági rendeletnek az érvényességétől függ. Ha e szabályozások érvénytelenek, akkor a BfLE által végzett adatfeldolgozás jogszerűtlen, és a felperesek által kért megtiltást meg kell ítélni.

57. A kérdést előterjesztő bíróság számos, inkább technikai jellegű kérdést is feltett például arra nézve, hogy az EMGA és az EMVA keretében támogatásban részesülő kedvezményezettek személyes adatainak közzétételére vonatkozó követelmény összeegyeztethető-e bizonyos szempontokból az adatvédelemről szóló uniós jogi aktusokkal, különösen a 95/46 és a 2006/24 irányelvvel.

58. A nemzeti bíróság ezért felfüggesztette az eljárást, és a következő kérdéseket terjesztette elő a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1) Érvénytelen-e [az 1290/2005 tanácsi rendeletnek] [az 1437/2007 tanácsi rendelettel] beiktatott 42. cikke 8b. pontja és 44a. cikke?

2) A 259/2008 bizottsági rendelet

a) érvénytelen-e

b) vagy csak azért érvényes-e, mert [a 2006/24 irányelv] érvénytelen?

Ha ez első és a második kérdésben említett jogszabályok érvényesek:

3) Úgy kell-e értelmezni a [95/46] irányelv 18. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdését, hogy a közzétételre [a 259/2008 bizottsági rendelet] alapján csak akkor kerülhet sor, ha lefolytatták az ebben a cikkben előírt eljárást, amely a felügyelő hatóság értesítését helyettesíti?

4) Úgy kell-e értelmezni a [95/46] irányelv 20. cikkét, hogy a közzétételre [a 259/2008 rendelet] alapján csak akkor kerülhet sor, ha lefolytatták azt az előzetes ellenőrzést, amelyet a nemzeti jog erre az esetre előír?

5) Amennyiben a negyedik kérdésre igenlő válasz adandó: úgy kell-e értelmezni a [95/46] irányelv 20. cikkét, hogy hiányzik az érvényes előzetes ellenőrzés, ha arra az ezen irányelv 18. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdése szerinti olyan nyilvántartás alapján kerül sor, amely nem tartalmaz valamely előírt adatot?

6) Úgy kell-e értelmezni a [95/46] irányelv 7. cikkét – és itt különösen annak e) pontját –, hogy azzal ellentétes az olyan gyakorlat, amely alapján egy honlap használóinak IP-címeit a kifejezett hozzájárulásuk nélkül tárolják?"

59. A Volker und Markus Schecke GbR, a Land Hessen, a görög, a holland és a svéd kormány, a Tanács és a Bizottság írásbeli észrevételt terjesztett elő, illetve (a holland kormány kivételével) valamennyien szóban is előadták álláspontjukat a 2010. február 2-i tárgyaláson.

Értékelés

60. A nemzeti bíróság által előterjesztett hat kérdés a következők szerint csoportosítható.

61. Az első kérdés és a második kérdés a) része képezi a kérelem magját. E kérdésekben az eljáró bíróság azon közösségi jogszabály érvényességét kérdőjelezi meg, amely az EMGA és EMVA kedvezményezettjeire vonatkozó bizonyos adatok interneten történő kötelező közzétételét írja elő. Néhány előzetes észrevételt követően először e kérdéseket tárgyalom.

62. A következőkben a kérdést előterjesztő bíróság a 95/46 irányelv adatfeldolgozásról szóló értesítésre vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatban tesz fel három részletes kérdést (a harmadik, negyedik és ötödik kérdés). Ha a Bíróság egyetért az általam az első kérdésre és a második kérdés a) részére javasolt válaszokkal, (szigorúan véve) szükségtelenné válik e kérdések tárgyalása. Arra az esetre, ha a Bíróság nem ért velem egyet, röviden foglalkozom azokkal.

63. Végül a kérdést előterjesztő bíróság további két kérdést tesz fel az interneten keresztül hozzáférhetővé tett adatok „felhasználóival" és a 2006/24 irányelv értelmezésével kapcsolatban (a második kérdés b) része és a hatodik kérdés). A későbbiekben részletezett okokból úgy vélem, hogy e kérdések elfogadhatatlanok.

Az első kérdés és a második kérdés a) része

Előzetes észrevételek

– Bevezetés

64. Nem kívánok az alapjogok Európai Unió jogrendjében betöltött jelentőségének hosszadalmas értelmezésére időt és helyet vesztegetni. Az alapjogok több éve e jogrend lényeges részét képezik.[25] Az EJEE e jogok forrásaként különleges szerepet tölt be, és a Bíróság az Emberi Jogok Európai Bíróságának (amelyre a továbbiakban az egyszerűség kedvéért Strasbourgi Bíróságként hivatkozom) ítélkezési gyakorlatát különösképpen figyelembe veszi.[26] Elképzelhetetlennek tartom, hogy általánosságban az alapjogokkal, illetve konkrétan az EJEE-vel vagy a Chartával ellentétes uniós másodlagos jogot a Bíróság érvényesnek tartsa.[27]

65. Azon egymással versengő célok – egyrészről az információkhoz az átláthatóság érdekében való hozzáférés joga, másrészről pedig a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog – rövid bemutatásával kezdem, amelyek között az egyensúlyt a jelen ügyben meg kell találni. Ezt követően azt a konkrét kifogást tárgyalom, amelyet a felperesekkel szemben azzal kapcsolatban emeltek, hogy őket egyébként megillető jogokra (a magánélethez és/vagy a személyes adatok védelméhez való jogra) hivatkoztak vagyis azt, hogy a KAP-támogatás iránti kérelmek aláírásával hozzájárultak a vitatott közzétételhez.

25 – A Bíróság ítélkezési gyakorlata 1969-re nyúlik vissza: lásd például a 29/69. sz. Stauder-ügyben 1969. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1969., 419. o.) 7. pontját, valamint a 11/70. sz. Internationale Handesgesellschaft ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1970., 1125. o.) 4. pontját. A közelmúltból lásd a C-465/00., C-138/01. és C-139/01. sz., Österreichischer Rundfunk és társai egyesített ügyekben (a továbbiakban: ÖRF-ügy) 2003. május 20-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4989. o.) 68. és 69. pontját, valamint a C-275/06. sz. Promusicae-ügyben 2008. január 29-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-271. o) 62. pontját.

26 – Lásd a C-238/99. P., C-244/99. P., C-245/99. P., C-247/99. P., C-250/99. P.–C-252/99. P. és C-254/99. P. sz., Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2002. október 15-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-8375. o.) 274. pontját és a C-301/04. P. sz., Bizottság kontra SGL Carbon ügyben 2006. június 29-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5915. o.) 43. pontját. Lásd továbbá a C-73/07. sz., Teitosuojavaltuutettu kontra Satakunnan Markkinapörssi Oy és Satamedia Oy ügyben 2008. december 16-án hozott ítéletet (EBHT 2008., I-9831. o.) és különösen Kokott főtanácsnok indítványának 37. pontját.

27 – Jacobs főtanácsnok a C-84/95. sz. Bosphorus-ügyben 1996. július 30-án ismertetett indítványának (EBHT 1996., I-3953. o.) 53. pontjában azt állapította meg, hogy „[a]z alapjogok tiszteletben tartása [...] a közösségi aktusok jogszerűségének feltétele […]”.

– Átláthatóság és tájékoztatás

66. Az átláthatóság jelentőségét az uniós jog határozottan elismeri. Az EUSZ 1. cikk szerint a döntéseket a „lehető legnyilvánosabban" kell meghozni.[28] A Bíróság az átláthatóság elvének célját úgy határozta meg, hogy az intézmények és a közigazgatás demokratikus jellegének megerősítése érdekében a polgárok számára az információkhoz való lehető legszélesebb körű hozzáférést kell biztosítani.[29] A megosztott kezelésű EU-alapok kedvezményezettjeiről a közvélemény számára történő adatszolgáltatás az EÁK-ban meghatározott sajátos intézkedések egyike.[30] Politikai szinten az átláthatóságot tehát a demokratikus közigazgatás lényegi elemének tekintik.

67. Kevésbé egyértelmű, hogy az átláthatóság az uniós jog általános elvének[31] vagy ténylegesen alapjognak minősül-e. Az átláthatóság fogalmának és az uniós jogon belül elfoglalt helyének kérdése a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos ügyekben merült fel.[32] A Hautala-ügyben ismertetett indítványában[33] Léger főtanácsnok a közvélemény számára az intézmények dokumentumaihoz való lehető legszélesebb körű hozzáférés biztosításával összefüggésben a döntéshozatali eljárás átláthatóságát alapjognak tekintette. A Bíróság azonban ezzel a kérdéssel nem foglalkozott kifejezetten. Az Interporc-ügyben hozott ítéletben[34] a Bíróság nem fogadta el a fellebbező azon érvét, hogy az átláthatóság az uniós jog általános elve, amely elsőbbséget élvez a 94/90/ESZAK, EK, Euratom határozattal[35] szemben, amely jogi aktus alapján a Bizottság a határozatában megtagadta a dokumentumokhoz való hozzáférést.[36] Tudatosan nyitva hagyom ezt a kérdést, mivel a jelen ügyben nem szükséges az ebben való döntés. Ennek oka az, hogy egy sajátos cél alapjogként való minősítése nem előfeltétele annak, hogy e cél az EJEE 8. cikkének (2) bekezdésében foglalt kivételek közé tartozzon.

28 – Az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése szerint az EU a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.

29 – A C-353/99. P. sz. Hautala-ügyben 2001. december 6-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-9565. o.) 24. pontja és Léger főtanácsnok ugyanezen ügyben ismertetett indítványának 52. pontja.

30 – Lásd a fenti 23. pontot.

31 – Az átláthatóságot néhány szerző határozottan e kategórián belül esőnek tekinti: lásd például, K. Lenaerts „In the Union we trust: trust – enhancing principles of Community Law", *Common Market Law Review* 2004., 317. o., valamint Craig és de Búrca, *EU Law text, cases and materials* (4. kiadás, 2007.), 567. o. A Bíróság azonban még nem döntött egyértelműen ebben a kérdésben.

32 – Lásd különösen a C-58/94. sz., Hollandia kontra Tanács ügyben 1996. április 30-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-2169. o.) 35. pontját, a 29. lábjegyzetben hivatkozott Hautala-ügyben hozott ítélet (amelyben a Bíróság a Tanács által az Elsőfokú Bíróságnak a Tanács azon határozatát megsemmisítő ítéletével szemben benyújtott fellebbezéséről döntött, amelyben megtagadta a tanácsi munkacsoport fegyverexporttal kapcsolatos jelentéséhez való hozzáférést) 22. pontját, valamint a C-41/00. P. sz. Interporc-ügyben 2003. március 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2125. o.) 38–43. pontját.

33 – A 29. lábjegyzetben hivatkozott főtanácsnoki indítvány 76. és 77. pontja.

34 – A 32. lábjegyzetben hivatkozott ítélet.

35 – A Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférésről szóló, 1994. február 8-i bizottsági határozat (HL 1994. L 46., 58. o.).

36 – A 32. lábjegyzetben hivatkozott Interporc-ügyben hozott ítélet 43. pontja; lásd továbbá Léger főtanácsnok indítványának 80. pontját.

68. Úgy tűnik, hogy a nemzeti bíróság azzal kapcsolatban táplál kétségeket, hogy az átláthatóságra pusztán a vitatott rendelkezések leírásaként tekintve, az önmagában célkitűzésnek minősülhet-e. E kétségek nem tűnnek helyénvalónak számomra. Míg az teljes mértékben igaz, hogy az átláthatóság az EJEE klasszikus szövegében kifejezetten felsorolt jogokra tekintettel nem „jog", az átláthatóságot egy demokratikus társadalomban (nagyon egyértelműen) kívánatos és szükséges célkitűzésnek tekintik. Ez kifejezetten megjelenik a Chartában, az alapjogok sokkal időszerűbb demokratikus felsorolásában.[37] Ennélfogva abból indulok ki, hogy az átláthatóság érdekében tett cselekvés egy demokratikus szempontból kívánatos cél érdekében tett cselekvésnek minősül.

69. Az átláthatóság természeténél fogva nyitott fogalom. Célja a demokratikus társadalomban a nyitottság előmozdítása. Az átláthatóság segítheti a polgároknak a hatalommal való visszaéléssel szembeni védelmét. Még általánosabban, az információkhoz való széles körű hozzáférésnek a tájékozott közvélemény és a demokratikus vita érdekében történő biztosítása lehetővé teszi a polgárok számára a hatóságok éppen e polgárok által átruházott hatalma gyakorlásának hatékony ellenőrzését. Így az átláthatóság esetében a közvélemény közintézmények feletti ellenőrzéséről van szó. Amíg a nagyobb átláthatóság nagyobb nyitottságot és demokratikusabb felelősségre vonhatóságot jelent, addig (a kisebb helyett inkább) a nagyobb átláthatóság rendszerint üdvözlendő.

70. Néha azonban (miként a jelen esetben is) az átláthatóságot egy másik versengő célkitűzéssel szemben kell mérlegre tenni. Ebben a tekintetben a teljes átláthatóság nem szükségszerűen feltétlenül jó. Nem mindig a „minél több, annál jobb" esete áll fenn. Emiatt a „közérdekből a legnagyobb átláthatóság" nem válhat az egyének jogai felülírásának igazolására szolgáló varázsigévé. A jelen ügyben annak meghatározása érdekében, hogy megtalálták-e a megfelelő egyensúlyt egyrészről az átláthatóság, másrészről a magánélet és a személyes adatok védelme között, szükséges pontosan megvizsgálni, mit kívánnak elérni az átláthatósággal a KAP-pal való sajátos összefüggésben.

37 – A Charta nem bírt kötőerővel az alapeljárás megindításakor: lásd analógiaként a C-540/03. sz., Parlament kontra Tanács (családegyesítés) ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5769. o.) 38. pontját. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépését követően a Charta az elsődleges jog részévé vált (az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése).

– A magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog

71. A jelen esetben két külön jogra hivatkoznak: egy hagyományos jogra (a magánélet EJEE 8. cikke szerinti védelme) és egy modernebb jogra (a 108. sz. egyezmény adatvédelmi rendelkezései). A Charta vonatkozásában hasonló jogokról szól a 7., illetve a 8. cikk. A Bíróság már elismerte a magánélethez való alapjog és az adatvédelemhez való jog szoros kapcsolatát.[38]

72. A Strasbourgi Bíróság már megállapította, hogy a jogi személyek (csakúgy mint a természetes személyek) hivatkozhatnak az EJEE 8. cikkére[39], és hogy a védelmük kiterjed a szakmai és üzleti tevékenységükre is[40]. A magánélethez és az adatvédelemhez való jog így első pillantásra alkalmazandó a nemzeti eljárás mindkét felperesére (e jogok tartalmát tekintve képtelenség lenne azt állítani, hogy valamely jogi személy az EJEE 8. cikkére hivatkozhat, míg a 108. sz. egyezményre nem). A Strasbourgi Bíróság hasonlóképpen megállapította, hogy a magánélet magában foglalja a személyazonosságot, például a személy nevét[41], és hogy a személyes adatok védelme alapvető fontosságú az egyénnek a magánélet tiszteletben tartásához való joga érvényesüléséhez[42].

73. Az EJEE-ben foglalt számos hagyományos joghoz hasonlóan a magánélethez való jog sem feltétlen jog. Az EJEE 8. cikkének (2) bekezdése kifejezetten elismeri az ehhez a joghoz kapcsolódó kivételek lehetőségét, csakúgy mint a 108. sz. egyezmény 9. cikke a személyes adatok védelméhez való joggal kapcsolatban. A Charta 52. cikke (általánosságban véve) szintén hasonló feltételeket

38 – Lásd a 25. lábjegyzetben hivatkozott Promusicae-ügyben hozott ítélet 63. pontját és Kokott főtanácsnok indítványának 51. pontját; lásd a közelmúltból Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok C-553/07. sz. Rijkeboer-ügyben (2009. május 7-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-3889. o.]) ismertetett indítványának 18–20. pontját. A magánélethez és az adatvédelemhez való jog kapcsolata a 95/46 irányelv (10)–(12) preambulumbekezdésében és 1. cikkének (1) bekezdésében is tükröződik. Lásd e tekintetben a német Bundesverfassungsgericht (alkotmánybíróság) 1983. december 15-i ítéletét (az 1 BvR 209/83., 1 BvR 269/83., 1 BvR 362/83., 1 BvR 420/83., 1 BvR 440/83. 1 BvR 484/83. sz. ügyekben hozott „Volkszählungsurteil", BVerfGE 65., 1. o.) és a közelmúltból a 2010. március 2-i ítéletét az (1 BvR 256/08., 1 BvR 263/08. és 1 BvR 586/08. sz. ügyekben hozott ítélet, elérhető a www.bundesverfassungsgericht.de weboldalon).

39 – Lásd az 1992. december 16-i Niemietz kontra Németország ítéletet, A. sorozat 251-B. szám, 29–31. §.

40 – Lásd a 2002. április 16-i Colas Est és társai kontra Franciaország ítéletet (Ítéletek és Határozatok Tára, 2002-III., 41. §) és a 2003. január 28-i Peck kontra Egyesült Királyság ítéletet (Ítéletek és Határozatok Tára, 2003-I., 57. §). A Bíróság saját ítélkezési gyakorlatában lásd a C-450/06. sz. Varec-ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-581. o.) 48. pontját.

41 – Lásd a 2004. június 24-i Von Hannover kontra Németország ítéletet (Ítéletek és Határozatok Tára, 2004-VI., 50. §) és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a 2009. április 28-i Karakó kontra Magyarország ítéletet, 21. §.

42 – Lásd a 2008. december 4-i S & Marper kontra Egyesült Királyság ítéletet, 103. §.

állapít meg, amelyek megvalósulása esetén kivétel tehető a Chartában foglalt jogok alól (vagy eltérés engedélyezhető azoktól).

– A közzétételhez való „hozzájárulás" kizárja-e a hivatkozott jogokra történő későbbi hivatkozást?

74. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés és a Land Hessen által előterjesztett írásbeli észrevételek azt fejtegetik, hogy az a tény, miszerint a felpereseket a KAP-támogatás igényléséhez szükséges formanyomtatványon figyelmeztették arra, hogy az adataikat feldogozzák, és ők ennek tudatában írták alá a formanyomtatványt, azt jelenti-e, hogy utólag nem tiltakozhatnak a közzététel ellen. Ez a gondolatmenet két különböző kérdést vet fel: a) a felperesek a 95/46 irányelv 7. cikkének a) pontja értelmében vett „egyértelmű" hozzájárulásukat adták-e (vagyis a hozzájárulás az ezen irányelv 2. cikkének h) pontjában szereplő fogalommeghatározásnak megfelelően „önkéntes, kifejezett és tájékozott" volt-e), és így hozzájárulásukkal az adataik feldolgozását jogszerűvé tették-e; b) az uniós közigazgatási jog valamely elve gátolja-e a felpereseket olyan jogaik érvényesítésében, amelyek egyébként megilletik őket?

75. Az első kérdéssel kapcsolatban a Bíróság által a tárgyaláson erre irányulóan feltett kérdésre a Bizottság képviselője egyértelműen megerősítette, hogy az intézmény *nem* akart az irányelv 7. cikkének a) pontja szerinti hozzájárulásra hivatkozni, hanem kizárólag a 7. cikk c) pontjában foglalt rendelkezésekre (arra, hogy a feldolgozás „az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettségnek a teljesítéséhez szükséges"). A Tanács nem vetett fel más érvet.

76. A 95/46 irányelv 7. cikkének c) pontjára hivatkozva a Bizottság abból indul ki, hogy érvényes az a két jogi kötelezettség (az 1290/2005 tanácsi rendelet 44a. cikke és különösen a 259/2008 bizottsági rendelet), amelyek alapján az EMGA-ból vagy EMVA-ból támogatásban részesült kedvezményezettek adatait feldolgozzák. Ugyanakkor, ha a rendelkezések egyike vagy mindegyike érvénytelennek minősül, az adatfeldolgozás jogalapja megszűnik. Nem lenne többé jogi kötelezettsége az adatkezelőnek az adatfeldolgozásra. Az érvelés tehát önigazoló azon adatfeldolgozások tekintetében, amelyekben (pontosan) a jogi kötelezettséget előíró rendelkezések érvényességét kérdőjelezik meg. A továbbiakban ezzel nem foglalkozom. Inkább visszatérek a hozzájárulás kérdéséhez.

77. A felperesek egyértelmű hozzájárulást adtak-e a kérelem formanyomtatványának aláírásával? A képviselőjük arra hivatkozott, hogy a KAP-formanyomtatványon

feltüntetett pontos szöveg[43] értelmében az aláírás csak arra utal, hogy tudomásul bírtak arról, hogy a közzététel meg fog történni, nem pedig az ilyen közzétételhez való hozzájárulásra. Közelebbről megvizsgálva ennek az inkább technikai jellegű érvelésnek érdemi jelentősége van.

78. A kérelem formanyomtatványán valóban „az EMGA- és az EMVA-támogatások kedvezményezettjeire és az ezen alapok keretében kedvezményezettenként kapott összegekre vonatkozó információk közzététele" szerepel, és a formanyomtatvány az 1290/2005 tanácsi rendelet 44a. cikkére (és ezenfelül a 796/2005 bizottsági rendelet 11. cikkére) hivatkozik. Elkülönítetten – vagyis nemcsak az 1290/2005 tanácsi rendelet, hanem a *259/2008 bizottsági rendelet* teljes szövegének *nélkül* – véve a kérelem formanyomtatványa alapján *nem* egyértelmű, hogy a kérelmező hozzájárul-e a neve, a lakóhelye szerinti település (és adott esetben a postai irányítószám) és az EMGA-ból és/vagy az EMVA-ból nyújtott támogatás összegének közzétételéhez. A kérelmező csak akkor van tudatában a közzétételhez való hozzájárulása valódi jelentésének, ha ismeri a 259/2008 rendelet 1. cikkének (1) bekezdését. Kizárólag ez a rendelkezés állapítja meg pontosan, hogy mit foglal magában a közzététel. A formanyomtatványon szereplő figyelmeztetés azonban nem említi 259/2008 rendeletet, amelynek létére a formanyomtatványon hivatkozott két rendelet valamelyike szövege alapján sem lehet következtetni.

79. A 95/46 irányelv 7. cikke azon szigorú feltételeket sorolja fel kimerítően, amelyek között az adatfeldolgozásra jogszerűen kerülhet sor. A 7. cikk a) pontja megköveteli az érintett „egyértelmű" hozzájárulását. Azon előzetes figyelmezetés tudomásulvétele, hogy valamilyen formájú közzétételre sor fog kerülni, nem azonos egy adott típusú részletes közzétételhez való „egyértelmű" hozzájárulással. E figyelmeztetés nem fogható fel megalapozottan a felperesek *kívánságának* a 2. cikk h) pontjában foglalt meghatározás szerinti „önkéntes, *kifejezett kinyilvánításaként*" sem. Ennélfogva úgy vélem, hogy a felperesek nem adtak a 95/46 irányelv 7. cikkének a) pontja értelmében vett hozzájárulást adataik feldolgozásához (vagyis jelen esetben közzétételéhez).

80. Ezzel együtt, e technikai jellegű érv hosszú távra szóló hatása csekély. Még ha a jelen esetben elfogadnánk is, a jövőben egyszerűen megdönthető a formanyomtatvány átfogalmazásával, és azon a 259/2008 bizottsági rendelet megemlítésével, ami elég egyértelművé teszi az érintett hozzájárulását. Ennélfogva a második felvetéssel is szükséges foglalkozni.

43 – Teljes egészében megtalálható a fenti 51. pontban.

81. A 95/46 irányelv 7. cikke egy olyan keretet határoz meg, amelyen belül a személyes adatok tagállamokon belüli feldolgozása jogszerűvé tehető.[44] E cikk a Charta 8. cikkének (2) bekezdését tükrözi, amely úgy rendelkezik, hogy az adatokat csak jóhiszeműen és tisztességesen, „az érintett személy hozzájárulása alapján" (vagy valamilyen más, a törvényben rögzített jogos okból) lehet kezelni. A 95/46 irányelv 7. cikkének a) pontja azt a további feltételt szabja, hogy a hozzájárulásnak „egyértelműnek" kell lenni. Úgy tűnik számomra, hogy e kereten belül először szükségszerűen az állítólagos hozzájárulás jellegét kell megvizsgálni, illetve a felperes számára meg kell hagyni azt a lehetőségét, hogy vagy arra hivatkozzon, hogy bár a hozzájárulás önkéntes volt, nem lett volna szabad megkívánni tőle a szóban forgó jogról való lemondást, vagy arra, hogy a hozzájárulás nem volt önkéntes.

82. Az első lehetőség nem igényel további értelmezést. A másodikat illetően el tudom fogadni, hogy a jelentős gazdasági kényszer elegendő a hozzájárulás szabadon tett (és így a 95/46 irányelv 2. cikkének h) pontja szerinti „önkéntes") jellegének kizárásához.

83. Az, hogy a jelen esetben valóban fennállt-e ilyen kényszer, a nemzeti bíróság által megállapítandó ténykérdés. Érdemes megjegyezni, hogy a tárgyaláson a felperesek képviselője – egyik intézmény által sem cáfolva – azt jelezte, hogy a KAP-ból juttatott támogatás a gazdálkodó jövedelmének 30–70%-át is kiteheti.

84. A Bíróság részéről felmerült az az ellenpélda, amikor valaki egy bankhoz fordul kölcsönért: választhat-e, hogy elfogadja-e a kölcsönt a kínált feltételekkel, vagy sem? Bármekkora is a kérelmező számára rendelkezésre álló kereskedelmi mozgástér valódi mértéke a szabad piacon, a jelen esetben csak egyetlen „bank" létezik, aki rendelkezésre bocsátja a támogatási alapokat, amelyeket az Európai Unió megfelelőnek és helyénvalónak tekint a gazdálkodók támogatására. Felmerült, hogy valójában a KAP-támogatást igénylő számos mezőgazdasági termelő számára nem volt más gyakorlati választási lehetőség. Szükségük van e támogatásra ahhoz, hogy gazdaságosan működtethessék a maguk és családjuk számára megfelelő mértékű jövedelmet termelő, kis és közepes méretű mezőgazdasági üzemeket. Ismétlem, ez ténykérdés, amely a nemzeti bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik.

44 – A személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-i 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 8., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 26. kötet, 102. o.) 5. cikke az intézmények által végzett adatfeldolgozás tekintetében azonos védelmet biztosít.

85. Mindazonáltal úgy tűnik számomra, hogy főszabály szerint az olyan közjogi szervezettől támogatást igénylő személytől, mint például az Európai Unió (függetlenül attól, hogy önállóan vagy a tagállamokkal közösen cselekszik) nem követelhető meg, hogy kizárólag a támogatás megszerzésének feltételeként mondjon le valamely olyan alapjogról, amely alapján egyébként védelem illetné meg.

86. E körülményekre tekintettel úgy vélem, hogy a KAP-támogatás iránti formanyomtatvány aláírása a felpereseket *nem* gátolja meg (a 95/46 irányelv vagy a 108. sz. egyezmény szerinti) adatvédelemhez való jogukra történő hivatkozásban. A Bíróságnak ezért meg kell vizsgálnia a jelen ügy középpontjában álló kérdéseket.

Elemzés

87. Egyértelmű, hogy a Bíróságnak számos vizsgálati lépésen keresztül kell az első kérdés és a második kérdés a) részét megközelítenie (amelyek közül azonban néhánnyal meglehetősen röviden foglalkozhat).[45] Mivel a nemzeti bíróság előtti kereset a felperes magánélethez és személyes adatok védelméhez való jogának állítólagos megsértésén alapszik, (az átláthatósághoz való jog helyett inkább) e jogok tekintendők kiindulási pontnak. Fennáll-e a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jogba való beavatkozás a jelen esetben? Amennyiben igen, e beavatkozásra „törvényben meghatározott esetben" kerül-e sor? (Főszabály szerint) „szükséges[-e] egy demokratikus társadalomban" valamely intézkedés amiatt, hogy megfelel egy kényszerítő társadalmi igénynek? Arányosnak tekinthető-e ez az intézkedés? Az utolsó kérdésre adandó válasz a vitatott rendelkezések valódi céljának világos és pontos meghatározását igényli, megvizsgálva, hogy az adott esetben kiválasztott rendelkezések (a jogokba való *meghatározott mértékű beavatkozásukkal*) alkalmasak-e az adott cél elérésére, és nem terjednek-e túl az ehhez szükséges mértéken.

45 – Lásd a Bíróságnak a 25. lábjegyzetben hivatkozott ÖRF-ügybeli elemzését; a Strasbourgi Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a feltételek együttesek: lásd például a 2000. február 16-i Amann kontra Svájc ítéletet (Ítéletek és Határozatok Tára, 2000-II., 80. §). Az EJEE 8. cikkének (2) bekezdésében foglalt kivételeket megszorítóan kell értelmezni, és alkalmazásuk szükségességét meggyőzően kell bizonyítani az adott esetben: lásd az 1993. február 25-i Funke kontra Franciaország ítéletet (A. sorozat, 256-A. szám, 55. §), és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a 2005. április 25-i Buck kontra Németország ítéletet (Ítéletek és Határozatok Tára, 2005-IV., 37. §).

– Fennáll a védett jogba való beavatkozás?

88. Mind a Tanács, mind a Bizottság elismeri, hogy a szóban forgó jogi szabályozás a felperesek magánélethez való jogába való beavatkozást eredményez, de azt a Bíróság által az ÖRF-ügyben hozott ítéletben[46] vizsgált beavatkozásnál kisebb súlyúnak tekintik. A Bizottság azonban azt állítja, hogy a jogi szabályozás összeegyeztethető a személyes adatok védelméhez való alapjoggal. A Tanács nem foglal állást ebben a kérdésben.

89. Álláspontom szerint a vitatott rendelkezések egyértelműen beavatkozást jelentnek a felperes magánélethez és személyes adatai védelméhez való jogába.

90. Az ÖRF-ügyben a Rechnungshof (osztrák számvevőszék) ellenőrzése alatt álló közjogi szervezetek kötelesek voltak közölni vele a munkavállalóiknak és nyugdíjasaiknak kifizetett, meghatározott összeget meghaladó kereseteket és nyugdíjakat, valamint a juttatásban részesülők nevét. Ezt az információt az éves jelentés összeállításához használták fel, amelyet megküldtek a Nationalratnak, a Bundesratnak és a Landtagoknak (a szövetségi parlament alsó- és felsőházának, valamint a tartományi parlamenteknek), és amelyet a közvélemény rendelkezésére bocsátottak. A Bíróság alkalmazhatónak tartotta a 95/46 irányelvet; elfogadta, hogy a valamely munkavállaló díjazásával kapcsolatos adat harmadik féllel való közlése az EJEE 8. cikkében foglalt magánélethez való jogba való beavatkozást jelent, és annak vizsgálatával folytatta, hogy e beavatkozás igazolható-e.

91. A Satakunnan Markkinapörssi ügyben[47] az adatok, amelyekre a kérdések vonatkoztak, bizonyos olyan természetes személyek család- és utónevét tartalmazták, akiknek a jövedelme meghaladt bizonyos küszöbértékeket, valamint 100 eurónyi pontossággal a tőkéből és a keresőtevékenységből származó jövedelmük összegét, továbbá a vagyonuk adóztatására vonatkozó adatokat. Az adatokat, amelyeket a folyóirat az információkhoz való hozzáférésről szóló nemzeti jogszabályok alapján meg tudott szerezni a finn adóhatóságoktól, ábécé szerinti sorrendben közölték, valamint településenként és jövedelemi kategóriák szerint osztályozták. Az egyén azonban kérhette az adatainak a listáról való törlését. Az adatok egyértelműen „személyes adatnak” minősültek, amelyeket a 95/46 irányelv

46 – A 25. lábjegyzetben hivatkozott és a 90. pontban tárgyalt ítélet.

47 – A 26. lábjegyzetben hivatkozott C-73/07. sz. ügy.

szerint „dolgoztak fel”. Ha a Bíróság nem tekintette volna úgy, hogy a vitatott feldolgozási tevékenységeket az irányelv 9. cikkében foglalt eltérés értelmében „kizárólag újságírás céljából” folytatták, e tevékenységek az egyének magánélethez és személyes adataik védelméhez való joga jogellenes megsértésének minősültek volna.

– A jogsértésre „törvényben meghatározott esetben” kerül-e sor?

92. A jelen esetben a KAP kedvezményezettjei egyénileg – név alapján – azonosíthatók. Lakcímük igen nagy pontossággal meghatározható, mivel meg van adva a település, ahol laknak, és adott esetben a postai irányítószám. Az irányítószámok rendszerint meglehetősen szűk területre vonatkoznak (egyébként csak korlátozottan lehetne őket kézbesítési célra használni). Egyéb könnyen hozzáférhető online forrással (mint például telefonkönyvvel) együtt használva, rendszerint lehetővé teszik az adott személy pontos címének megállapítását. A KAP-ból a kedvezményezetteknek nyújtott támogatás pontos összegét is közzéteszik. Elfogadhatónak tűnik, hogy legalábbis bizonyos esetekben ezen információk lehetővé teszik (helyes vagy téves) következtetések levonását a kedvezményezettek általános jövedelmi szintjére nézve.[48] Így a Bíróság által az ÖRF-ügyben és a Satakunnan Markkinapörssi ügyben hozott ítéletében használt megközelítés a jelen esetben is könnyen alkalmazható. Az e rendelkezések érvényességét megkérdőjelező előzetes döntéshozatalra előterjesztett első két kérdés ugyanis lényegében arra keres választ, hogy e beavatkozás igazolható-e, vagy sem. A kérdések (álláspontom szerint helyesen) abból indulnak ki, hogy fennáll a beavatkozás.

93. Úgy vélem, hogy a 259/2008 bizottsági rendelet 1. cikke (2) bekezdésének kivételével, amelyre a későbbiekben visszatérek[49], a közzétételi követelmények kellően egyértelműek és pontosak annak a követelménynek a teljesüléséhez, hogy a közzétételre „törvényben meghatározott esetben”, „törvényben rögzített” módon vagy „törvény útján” kell sor kerüljön (e különböző megfogalmazások – amelyeket azonosnak tartok – az EJEE 8. cikkének (2) bekezdésében, illetve a Charta 8. cikkének (2) bekezdésében és 52. cikkének (1) bekezdésében találhatók). A vitatott rendelkezések egyértelművé teszik, hogy közzétesznek a kedvezményezettekre vonatkozó bizonyos információkat, illetve meghatározzák a közzététel módját.

48 – Lásd a 83. és a 114. pontot.

49 – Lásd a 126–128. pontot.

– A közzététel (főszabály szerint) „szükséges[-e] egy demokratikus társadalomban" amiatt, hogy megfelel valamely kényszerítő társadalmi igénynek?

94. Azon rendelkezéseknek (az 1290/2005 tanácsi rendelet 42. cikkének 8b. pontja és 44a. cikke, valamint a 259/2008 bizottsági rendelet), amelyek érvényessége az első két kérdés tárgya, kifejezett általános célja az EÁK végrehajtása és a KAP-alapok felhasználása átláthatóságának növelése[50]. Az átláthatóság elősegítése főszabály szerint jogos ok a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jogba történő beavatkozásra. Ezzel csak azt akarom mondani, hogy az átláthatóság növelése jogos cél lehet, amely szükségesnek minősülhet egy demokratikus társadalomban.[51] Ennélfogva elfogadhatónak tartom, hogy a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jogba történő – hangsúlyozom – *bizonyos* mértékű beavatkozás *főszabály szerint* a demokratikus folyamatok átláthatóságának elősegítése érdekében „szükséges [lehet] egy demokratikus társadalomban" amiatt, hogy megfelel valamely kényszerítő társadalmi igénynek.

95. Ugyanez a Charta keretében azt jelenti, hogy a demokratikus folyamatok átláthatóságának elősegítése a 8. cikk (2) bekezdése értelmében „jogos ok" az adatfeldolgozásra, és az 52. cikk (1) bekezdése alapján „az Unió által elismert közérdekű célkitűzés".

96. Ha és amennyiben az átláthatóság elvének megfelelő alkalmazása azt jelenti, hogy intézkedéseket kell hozni a széles értelemben vett közvélemény tájékoztatására (tehát nem a közvéleménybe tartozó személyek adott csoportja, mint például az oknyomozó újságírók tájékoztatására, akiknek – alkalmasint – több idejük és energiájuk van a hagyományos információforrások, mint például a helyi hivatalokban vezetett nyilvántartások és a csak a nagyobb közkönyvtárakban tartott referenciamunkák áttekintésére), a közzététel nyilvánvaló közege manapság az internet. A könnyű hozzáférhetőség, kereshetőség és az internet kényelme azonban azt jelenti, hogy a hagyományosabb módon történő közzétételhez képest az ilyen közzététel alkalmasint sokkal inkább beavatkozik a felperesek magánélethez és személyes adatok védelméhez való jogába. Annak megállapításakor, hogy a

50 – Lásd az 1437/2007 tanácsi rendelet (13) és (14) preambulumbekezdését, valamint a 259/2008 bizottsági rendelet (2) preambulumbekezdését. A költségvetési rendelet (amelynek érvényességét nem vonták kétségbe) szintén hangsúlyozza az átláthatóság jelentőségét (a (3) és (12) preambulumbekezdés), illetve rendelkezik arról, hogy a Bizottság „megfelelő módon rendelkezésre bocsátja a pénzeszközök kedvezményezettjeire vonatkozó információkat" „a titoktartási követelmények, különösen a személyes adatok védelme" figyelembevételével (a 30. cikk (3) bekezdése), továbbá előírja, hogy a tagállamok „biztosítják – a vonatkozó ágazati szabályozások révén és a 30. cikk (3) bekezdésével összhangban – a költségvetési forrásokból részesülő kedvezményezettek jegyzékének évenkénti megfelelő, *utólagos* közzétételét" (az 53b. cikk (2) bekezdésének d) pontja).

51 – A beavatkozást – ahhoz, hogy jogszerű legyen – (természetesen) megfelelő pontossággal kell meghatározni ahhoz, hogy arra a „törvényben meghatározott esetben" kerüljön sor (lásd fent), és arányosnak is kell lennie.

személyes adatok adott részletezettségű közzététele igazolható-e, és arányosan avatkozik-e be a hivatkozott jogokba, az interneten való közzététel jellegét és következményeit szem előtt kell tartani.

97. A Tanács és a Bizottság az 1290/2005 tanácsi rendelet 42. cikkének 8b. pontját és 44a. cikkét úgy értelmezte, mint amelyek olyan közzétételre vonatkoznak, amely során az egyes kedvezményezettek az általuk kapott támogatásokkal összefüggésben név szerint azonosíthatók. A két rendelkezés között különbséget kívánok tenni.

98. A 42. cikk 8b. pontja felhatalmazó rendelkezés, sem több, sem kevesebb. A Bizottságra ruházza a részletes szabályok elfogadásához szükséges hatáskört. Nem osztom a kérdést előterjesztő bíróság azon álláspontját, hogy a 42. cikk 8b. pontja nem áll összhangban az EK 202. cikk harmadik franciabekezdésével (a végrehajtó hatalom átruházása a Tanács által a Bizottságra) és az EK 211. cikk negyedik franciabekezdésével (az így átruházott hatáskör Bizottság általi gyakorlása).[52]

99. A 42. cikk 8b. pontja valóban tágan értelmezhető. Azon paraméterek felállításával összefüggésben azonban, amelyeken belül a Bizottság az átruházott hatásköreit gyakorolhatja, a Tanács széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. A Tanács nem köteles meghatározni ennek a hatáskörnek a lényegi elemeit. Elegendő általános hatáskörről rendelkezni.[53]

100. A Bizottságnak azonban nincs korlátlan mérlegelési jogköre a cselekvést illetően. E tekintetben a 42. cikk 8b. pontja úgy rendelkezik, hogy a Bizottság „az adatvédelemről szóló közösségi jogszabályokban megállapított elvekkel összhangban" hozza meg a részletes szabályokat. Így amikor a 42. cikk 8b. pontja megköveteli, hogy e szabályok arra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzanak, hogy az adatok „nyilvánosságra hozhatók", ebből nem következik az, hogy a meghozott szabályoknak a Bizottság által választott formájúaknak kell lenniük. Sőt, a Bizottságot hatáskörrel ruházták fel a részletes szabályok meghozatalára, de *csak* olyan szabályok meghozatalára, amelyek *nem* sértik megengedhetetlen mértékben a személyes adatok védelméhez való jogot.

101. A fentiekre tekintettel nem látom kétségesnek az 1290/2005 tanácsi rendelet 42. cikke 8b. pontjának érvényességét.

52 – A 202. cikk jelenleg lényegében átkerült az EUSZ 16. cikk (1) bekezdésébe, valamint az EUMSZ 290. és EUMSZ 291. cikkbe. A 211. cikk lényegében átkerült az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésébe.

53 – Lásd a 25/70. sz. Köster-ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1970., 1161. o.) 6. pontját, a 23/75. sz. Rey Soda ügyben 1975. október 30-án hozott ítélet (EBHT 1975, 1279. o.) 11. pontját, valamint a C-240/90. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 1992. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-5383. o.) 41. pontját.

102. A 44a. cikk tekintetében eltérő a helyzet. Bár „az EMGA és EMVA kedvezményezettjeinek […] az évenkénti, utólagos közzétételét" szövegrész nem írja elő az egyes kedvezmények ilyen formájú azonosíthatóságát (hanem csupán a költségvetési rendelet 53b. cikke (2) bekezdésének d) pontjában foglalt szöveget ismétli meg), az azt követő követelmények – amelyek szerint biztosítani kell „az ezen alapok keretében *kedvezményezettenként* kapott összegeknek" a közzétételét, és a közzétételnek tartalmaznia kell „az EMVA esetében a közfinanszírozás *kedvezményezettenkénti* teljes összegét" – az (1290/2005 rendeletbe a lényegi módosítást beiktató) 1437/2007 tanácsi rendelet (13) és (14) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezve arra utalnak, hogy az 1290/2005 tanácsi rendelet 44a. cikkét úgy kell értelmezni, mint amely egyénenként történő közzétételt ír elő.

103. Ez az egyénenként történő közzététel lehet olyan típusú, amely megfelel a 259/2008 bizottsági rendelet által megállapított követelményeknek. A jelen ügyben „az átláthatóság érdekében történő közzététel" e sajátos formájának arányosságát kell megvizsgálni. Elviekben mindazonáltal lehetségesnek tartom, hogy az egyénenként történő közzététel az érintett egyénről kevesebb adat megadásával is teljesíthető, például annak révén, hogy az egyes kedvezményezettek nevét *nem* kapcsolják össze a lakhely szerinti közigazgatási területtel és/vagy az irányítószámmal.

– Arányos-e a beavatkozás?

104. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint „a közösségi jog általános jogelvei közé tartozó arányosság elve megköveteli, hogy a közösségi intézmények aktusai ne haladják meg a szóban forgó szabályozás által kitűzött, jogos cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket, mivel több megfelelő intézkedés közül a kevésbé korlátozó jellegűt kell választani, és az okozott kellemetlenségek nem lehetnek aránytalanok az elérendő célhoz képest".[54]

105. Nem lehet elegendő a Tanács és a Bizottság számára csupán általánosságban az átláthatóság elvére való hivatkozás annak bizonyítására, hogy az egyes meghozott különleges intézkedések igazolhatók, és hogy a jogi szabályozás ennek megfelelően teljes mértékben érvényes. Ennek az az oka, hogy a jogi aktus szükségessége, alkalmassága és arányossága csak pontos és kifejezett célkitűzésre történő hivatkozás alapján vizsgálható. Önmagában az átláthatóság egyértelműen elérendő célnak, társadalmi és demokratikus

54 – Lásd a C-310/04. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 2006. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7285. o.) 97. pontját. Lásd továbbá a C-331/88. sz., Fedesa és társai ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4023. o.) 13. pontját; a C-133/93., C-300/93. és C-362/93. sz., Crispoltoni és társai egyesített ügyekben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4863. o.) 41. pontját, és a C-189/01. sz., Jippes és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5689. o.) 81. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

értéknek minősül. De pontosan mi az átláthatóság konkrét célja a két rendelettel összefüggésében?

106. Az (1290/2005 tanácsi rendeletbe a szóban forgó módosításokat beiktató) 1437/2007 tanácsi rendelet és a 259/2008 bizottsági rendelet preambuluma oly módon állapítja meg a vitatott rendelkezések célját, hogy alkalmasak legyenek a jogi aktusok indokoltságára vonatkozó követelmény[55] teljesítésére.

107. Így a (13) preambulumbekezdés kifejti, hogy az 1437/2007 tanácsi rendelet célkitűzése a KAP kiadásai tekintetében az EÁK végrehajtása. A (14) preambulumbekezdés megerősíti, hogy az EMGA és EMVA kedvezményezettjei évenkénti, *utólagos* közzétételének célja az átláthatóság fokozása és a KAP-alapok hatékonyabb pénzügyi igazgatásának fejlesztése, különösen a felhasznált pénzösszegek nyilvános ellenőrzésének megerősítésén keresztül. E preambulumbekezdések azt is jelzik, hogy a jogalkotó tudta, hogy a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jogba való beavatkozásnak arányosnak kell lennie.

108. A 259/2008 bizottsági rendelet (2) preambulumbekezdése megismétli az 1437/2007 tanácsi rendelet (14) preambulumbekezdésének nyitó szavait azzal, hogy „[a] közzététel célja, hogy növelje az Alapok felhasználásának átláthatóságát, illetve javítsa a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét". A (3) preambulumbekezdés megállapítja, hogy a közzétételek tartalmának „minimumkövetelményeit" meg kell határozni, ugyanakkor felhívja a figyelmet, hogy „[e] követelmények nem léphetik túl azt, ami a kitűzött célok megvalósítása érdekében egy demokratikus társadalomban szükséges". A (6) preambulumbekezdés az 1437/2007 tanácsi rendelet (14) preambulumbekezdése első két mondatának szó szerinti megismétlése. A bizottsági rendelet egyéb preambulumbekezdései csupán azt teszik hozzá, hogy „[a]z adatvédelmi követelményeknek való megfelelés céljából" a kedvezményezetteket előzetesen értesíteni kell a közzétételről, és „tájékoztatni kell a [95/46 irányelv] szerinti jogaikról" ((7) preambulumbekezdés)[56]; valamint hogy „[a]z átláthatóság érdekében" az Alapok kedvezményezettjeit „arról is tájékoztatni kell, hogy személyes adataikat […] a Közösségek és a tagállamok pénzügyi

55 – EK 253. cikk, jelenleg EUMSZ 296. cikk.

56 – Lásd ugyanilyen értelemben az 1437/2007 tanácsi rendelet (14) preambulumbekezdésének utolsó mondatát és az európai adatvédelmi biztos e preambulumbekezdésben hivatkozott 2007. április 10-i véleményét (HL 2007. C 134., 1. o).

ellenőrző és vizsgálati szervei feldolgozhatják" ((8) preambulumbekezdés).

109. Az írásbeli észrevételekben azok szerzői bizonyos mértékben kísérletet tettek a különböző EU-alapok, különösen az Európai Szociális Alap (a továbbiakban: ESZA) közzétételi követelményeinek vizsgálatára. A felperesek lényegében arra mutatnak rá, hogy az ESZA nem írja elő a támogatások kedvezményezettjeinek megnevezését. Ennek analógiájára úgy vélik, hogy a KAP-alapok kedvezményezettjeinek helyzete ezzel azonos kell legyen. Mind a Tanács, mind a Bizottság vitatja az analógiát azzal érvelve, hogy a kedvezményezettek helyzete nem azonos a két ágazatban. Először is, az ESZA keretében történő kifizetéseket nem közvetlenül a kedvezményezett természetes vagy jogi személyeknek, hanem egy adott program céljából a közvetítő szervezeteknek (például regionális hatóságok) teljesítik. Másodszor, egy hasonló közlés az ESZA esetében sokkal komolyabb beavatkozást jelentene a végső kedvezményezett magánélethez való jogába, mivel a közlés a kedvezményezett személyes helyzetének vagy állapotának szempontjait, mint például a fogyatékosságot vagy munkanélküliséget fedné fel, ami (az intézmények állítása szerint) a KAP kedvezményezettjei esetében semmiképpen sem áll fenn.

110. Úgy tűnik számomra, hogy hasonlóságok és eltérések is vannak az alapok között, de nem vagyok biztos abban, hogy a jelen esetben jelentős eredményt érünk el egy részletes összehasonlítás elvégzésével. A pénzügyi rendelkezések szerkezete ugyanis eltérő. Ugyanakkor az a mód, ahogyan az intézmények más ágazatokban végrehajtották az EÁK-t, egyrészről az átláthatóság célkitűzése, másrészről pedig a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog összeegyeztetésének más lehetséges módjaira világíthat rá.

111. A halászati ágazat az egyik olyan ágazat, ahol a kifizetéseket közvetlenül a kedvezményezetteknek teljesítik, de az átláthatóság célkitűzését eltérő, talán célirányosabb módon érik el. Az 1198/2006/EK tanácsi rendelet[57] 51. cikke ugyanis olyan közzétételről rendelkezik, amely egyértelmű kapcsolatot teremt a támogatás, a projekt és az egyén között. Ennélfogva meglehetősen könnyű belátni, hogyan tudják ezen információk a halászati ágazat finanszírozásáról folyó nyilvános vitát szolgálni. Egyrészről a kedvezményezett és a kapott támogatás összege, másrészről a nyújtott támogatás közötti ilyen kapcsolat hiányzik a jelen ügyben vizsgált, közzétételre vonatkozó rendelkezésekből.

112. Végső soron azonban úgy tűnik számomra, hogy az egyes alapok vonatkozásában

57 – Az Európai Halászati Alapról szóló, 2006. július 27-i 1198/2006/EK tanácsi rendelet (HL 2006. L 223., 1. o.).

az EÁK végrehajtása érdekében meghozott, közzétételre vonatkozó rendelkezéseket a jogalkotó által megállapított sajátos körülmények, követelmények és célkitűzések fényében kell értékelni, ha és amennyiben szükséges. Úgy vélem, hogy nincs egyetlen merev szabály sem arra vonatkozóan, hogy mi elfogadható, és mi nem.

113. Az eddigi álláspontomat összefoglalva a következők állapíthatók meg: a preambulumbekezdések és a szóban forgó lényegi rendelkezések szövegezése lehetővé teszi azon következtetés levonását, hogy az átláthatóság érdekében a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jogba történő beavatkozás kiállhatja az arányosság próbáját. Mindazonáltal az arra vonatkozó végleges álláspont kialakítása érdekében, hogy a beavatkozás valóban arányos-e, a felek által az eljárás szóbeli szakaszában tett további észrevételek vizsgálata szükséges.

114. A tárgyaláson a lehetséges különböző célkitűzések részletesebben kifejtésre kerültek. Mindkét intézmény általános érveket terjesztett elő az átláthatóságról mint alapjogról és annak demokratikus elvként játszott fontos szerepéről. A Tanács előadta, hogy a közzététel önmagában nem teszi lehetővé a kedvezményezettek személyes körülményeire és jövedelmére vonatkozó következtetések levonását (amely állításnak mind a felperesek képviselője, mind a Bíróság által feltett kérdésre személyesen a Bíróságnak adott válaszában Volker Schecke is ellentmondott[58]). Mindkét intézmény általános érveket adott elő a közösségi alapok megfelelő működésének fontosságáról, és annak szükségességéről, hogy az állampolgárok (nem pontosan meghatározott) módon részt vehessenek (nem pontosan jellemzett) nyilvános vitában[59]. A Tanács hangsúlyozta, hogy a közzététel nemcsak az átláthatóságról, hanem a nyilvános ellenőrzésről is szól. Ha a közzététel az EMGA és EMVA nagyobb kedvezményezettjeire korlátozódna, az nem tenné lehetővé az adott település azon adófizetőinek tájékoztatását és cselekvési eszközökkel való ellátását, akik érdeklődnek a szomszédjaiknak nyújtott támogatás iránt. A közzététel is a nyilvános vita része, ennélfogva különbségtétel nélkül mind a nagyobb, mind a kisebb támogatásban részesülőket meg kell nevezni. A Bizottság ezzel nem értett egyet: véleménye szerint a rendelkezések célja nem az emberek szomszédjaik pénzügyi helyzetére irányuló mohó kíváncsiságának kielégítése volt. A cél ezzel szemben egy arról szóló nyilvános vita elősegítése, hogy a KAP-támogatást át kell-e alakítani, vagy esetleg más módon kell-e biztosítani.

58 – Volker Schecke hangsúlyozta a számos esetben létező szoros kapcsolatot a KAP-támogatás és az ismert számú személyt eltartó családi gazdaság által szerzett összjövedelem között. Példákkal szemléltetve kifejtette, hogy a kedvezményezett magánéletébe az esetlegesen az ilyen közzétételből előnyt szerző szomszédok részéről történő beavatkozás olykor jelentős volt.

59 – A tárgyalás során az esetlegesen előforduló nyilvános vitá(k)ra *példákat* hoztak fel: különösen azt a franciaországi újságírói vitát, hogy kisebb vagy nagyobb gazdaságok kapjanak-e támogatást (a Bizottság a *Le Monde*-ban 2010. március 30-án megjelent cikkre hivatkozott), valamint a KAP 2013-ban tervezett átalakítása előtti nyilvános vita megteremtésére irányuló görög kezdeményezést. A példák azonban nem *határozzák meg* a vita *fogalmát*.

Például, hogy a támogatást nagyvállalatoknak vagy kis helyi gazdálkodóknak kell-e juttatni? A támogatást hátrányos helyzetű területekre kell-e összpontosítani?

115. A Bíróság külön megkérdezte a Bizottságot arról, hogy a kedvezményezettek adatainak közzétételét a csalások elleni küzdelem azzal való fokozására szánták-e, hogy lehetővé teszik a közvélemény éberségének növelését. A Bizottság határozottan cáfolta ezt az feltételezést azt állítva, hogy a meglévő csalás elleni intézkedések megfelelőek.[60] A Tanács szemmel láthatóan nem értett egyet a Bizottsággal ebben a (meglehetősen fontos) kérdésben azzal érvelve, hogy a közzététel azért helyes, mert a csalások elleni küzdelem fokozása jó dolog. A Tanács azonban – értelmezésem szerint – nem állította azt, hogy a Bizottság által elfogadott részletes szabályokat elsődlegesen e cél teljesítésére szánták.

116. Ennek megfelelően a közvélemény arra vonatkozó tájékozottságának és tudatosságának növelése volt-e a cél, hogy mire fordítják a KAP-alapokat? Az intézmények igennel válaszoltak. De ebben az esetben miért volt szükség minden kedvezményezett nevének és címének a kapott támogatással együttes közzétételére? Miért nem csak valamilyen formájú adatösszesítésre került sor? A közvélemény megfelelő tájékoztatása bizonyára teljesíthető lenne az adatok megfelelő kategóriákba csoportosításával, megőrizve ezáltal az egyes kedvezményezettek névtelenségét. A Bizottság szerint ez nagy adminisztratív terhet jelentene; emellett a célkitűzés része volt az is, hogy szélesítsék a közvélemény arra vonatkozó ismereteit, hogy ki mennyi támogatást kapott.[61] Úgy gondolom, hogy ez (közvetett) érv arra vonatkozóan, hogy a közvéleményeknek tudnia kell a kedvezményezettek pontos adatait. Nem volt egyértelmű, és továbbra sem az, hogy a Bizottság „minden kedvezményezettre" gondolt-e, vagy csak olyan személyekre,

60 – A csalások elleni és a szabálytalanságok megelőzésére szolgáló ellenőrzési mechanizmusok az 1290/2005 tanácsi rendeletben is szerepelnek: lásd például a 9. cikket és a 30–37. cikket.

61 – Külső bizonyítékok alapján úgy tűnik, hogy ennek célként való elismerése egy olyan nagyszabású kezdeményezés eredménye volt, amelyet oknyomozó újságírók indítottak több tagállamban annak megállapítására, hogy a KAP-támogatások bizonyos fő kedvezményezettjei gazdag földtulajdonosok és mezőgazdasági nagyvállalatok vagy inkább kisebb gazdálkodók voltak-e. Lásd a *The Guardian* 2007. január 22-i hétfői számában megjelent, „So that's where the 100 billion went" című cikket.

mint például „az osztrák gróf” (a Bizottság képviselője udvariasságból *nem* említette a tárgyaláson a nevét), aki – úgy tűnik – a KAP-alapok egyik fő kedvezményezettje.

117. Nyilvánvalóvá vált tehát, hogy az intézmények meglehetősen eltérő álláspontot képviseltek a vitatott jogi rendelkezések célkitűzéseit illetően. A Bizottság folyamatosan „nyilvános vitára” hivatkozott. Nem határozta meg azonban, hogy ez valójában mit jelent. Nem fejtette ki azt sem, hogy miért szükséges e vita ösztönzése (vagy esetleg elősegítése) érdekében a ténylegesen több millió egyén személyes adatainak nem összesített formában, az interneten történő közzététele. A Tanács továbbá arra hivatkozott, hogy a csalás elleni küzdelem részeként a KAP-kiadások feletti nyilvános ellenőrzés növelése indokolja a közzétételt – amely állásponttól a Bizottság egyértelműen elhatárolódott.

118. Álláspontom szerint ez nem kielégítő. A Bíróságnak a választott rendelkezések arányosságát az elérni kívánt eredmény alapján kell vizsgálnia. Ha a jelen esetben megkíséreljük a vizsgálat elvégzését, álláspontom szerint lehetetlen a jogi szabályozást érvényesnek tartani. Az intézmények állítása szerint elérni kívánt célkitűzések bizonytalan (vagy inkább ellentmondó) jellege nem teszi lehetővé annak a következtetésnek a levonását, hogy a meghozott intézkedések teljesítik az arányossági tesztet. Sőt, a tárgyaláson folytatott vita (amely az intézmények írásbeli észrevételeiben foglalt érveken alapult, és bizonyos mértékben azok idézték elő) egyértelművé tette, hogy attól függően, hogy elsődleges célkitűzésként pontosan *melyik* célt határozzák meg, *az adatok közzétételének más módja* kevésbé beavatkozó jellegű és alkalmasabb lehet.

119. Hadd szemléltessem ezt a pontot. Ha a cél annak megismerése, hogy pontosan ki kap jelentős mennyiségű támogatást a KAP költségvetéséből, a közzétételnek valóban tartalmaznia kell a kedvezményezettek (társaságok vagy egyének) nevét, és fel kell tüntetnie az egyes kedvezményezettek által kapott támogatási összege(ke)t, de a közzétételnek az adott naptári évben kapott meghatározott összeg feletti támogatásban részesülőkre kell korlátozódnia. Ám ha a közzététel célja a közvélemény tájékozott részvételének lehetővé tétele abban a vitában, hogy a KAP-támogatások nagyobb részét gazdálkodók egyik vagy másik kategóriája kapja-e, vagy hogy egyik vagy másik mezőgazdasági tevékenységet támogassák-e fokozottabban, az adatokat olyan összesített formában kell közzétenni, ami lehetővé teszi a közvélemény átlagos tagjai számára annak megértését, hogy a pénzt jelenleg mire fordítják. A intézmények érvelésének írásban tett és a tárgyaláson szóban elhangzott elemei láthatóan nem adnak magyarázatot arra, hogy a *közzététel*

választott formája – nyers adatok, amelyeket nem csoportosítottak vagy összesítettek, vagy nem kapcsoltak össze a KAP valamelyik nyilvánvaló olyan tulajdonságával, amelyet a közvélemény esetlegesen meg akar vitatni – miért arányos eszköze a kitűzött cél elérésének.

120. A félreértések elkerülése végett két kérdést tisztáznom kell. Először is, nem kívánom előírni a Bizottság számára, hogy pontosan milyen módon kell közzétenni az adatokat. Nem vagyok statisztikus, és ez a jogalkotó feladata, nem a Bíróságé. Csak azt állítom, hogy ha a jogalkotó a közzététel olyan formáját választotta, amely beavatkozik valamely jogba, a felelős intézménynek meg kell tudnia magyarázni a Bíróságnak, hogy az adott forma miért szükséges, alkalmas vagy arányos a követett célhoz mérten. Álláspontom szerint ennek magyarázatára a jelen esetben nem került sor. Az adminisztratív kényelmi szempontokat (bármennyire kívánatosak is az adott intézmény számára) önmagában nem tartom megfelelő igazolásnak.

121. Másodszor, (szintén) nem kívánom előírni, hogy mi legyen a közzététel pontos célja. Ez szintén a jogalkotó feladata (és természetesen a jogalkotó megfelelő mérlegelési jogkörrel rendelkezik a választás tekintetében). Eltérő (többféle) célok ugyanakkor (többféle) közzétételi formát kívánhatnak meg. De mindegyik formának alkalmasnak kell lennie az arányosság igazolására a pontosan, egyértelműen meghatározott, elérni kívánt cél fényében.

Az arányossággal kapcsolatos következtetés, valamint az első kérdésre és a második kérdés a) részére javasolt válaszok

122. Az (1290/2005 tanácsi rendeletbe a szóban forgó módosításokat beiktató) 1437/2007 tanácsi rendelet és a 259/2008 bizottsági rendelet preambulumában foglalt indok megfelelőek, de általánosan megfogalmazottak. Az, hogy az 1290/2005 tanácsi rendelet 42. cikkének 8b. pontja és 44a. cikke a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jogba történő arányos beavatkozásnak minősül-e, attól függ, hogy elfogadható magyarázatot adnak-e arra, hogy az intézmények miért a közzététel adott részletességű (egyáltalán nem összesített nyers adatok) adott formáját választották, és a közzététel adott formája miért volt szükséges, alkalmas és arányos a közzététel által elérni kívánt pontos cél elérése szempontjából.

123. Álláspontom szerint az intézmények nem adtak olyan magyarázatot a Bíróságnak, amely kiállja a próbát. Úgy vélem, hogy a Bíróságnak nem kell helyeselnie egy olyan jogi szabályozást, amely megfelelően hivatkozik kiemelkedően kívánatos általános elvekre, de amikor részletesebb magyarázatot kérnek, hogy a Bíróság betölthesse ítélkezési szerepét, zavar és az intézmények között inkoherencia lép fel, mint a jelen esetben.

– Az 1290/2005 tanácsi rendelet

124. Az 1290/2005 tanácsi rendelet vonatkozásában az első kérdés vizsgálata során nem került megállapításra olyan tény, amely a 42. cikk 8b. pontjának érvényességét érintené. A 44a. cikk azonban érvénytelen, mivel előírja az EMGA és az EMVA kedvezményezettjei nevének, a lakhelyük szerinti közigazgatási területnek és adott esetben a postai irányítószámnak, valamint ezen alapokból az egyes kedvezményezettek részére nyújtott támogatás összegének automatikus közzétételét.

– A 259/2008 bizottsági rendelet

125. A 259/2008 bizottsági rendelet érvényessége teljes mértékben attól függ, hogy az abban az 1437/2007 tanácsi rendelettel módosított 1290/2005 tanácsi rendelet végrehajtása érdekében meghatározott részletes szabályok arányosak-e. A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy nem arányosak. A második kérdés a) részére adandó válasz tehát az, hogy a 259/2008 bizottsági rendelet érvénytelen.

126. A 259/2008 bizottsági rendelet 1. cikkének (2) bekezdését érdemes külön is megvizsgálni. A rendelkezés így szól: „[a] tagállamok az (1) bekezdésben előírtaknál részletesebb adatokat is közzétehetnek” (az (1) bekezdés állapítja meg a rendelet szerinti közzététel minimumkövetelményeit). Az előzőekben arra a következtetésre jutottam, hogy a 259/2008 bizottsági rendeletet teljes egészében érvénytelennek kell nyilvánítani. De még ha nem is jutottam volna erre a következtetésre, akkor is javasoltam volna a Bíróságnak az 1. cikk (2) bekezdésének megsemmisítését.

127. A Bizottság kifejtette, hogy a rendelet kidolgozásakor olyan szintű közzétételi követelmények megállapítása volt a cél, amelyek figyelembe veszik a tagállamoknak a személyes adatok közzététele tekintetében fennálló különböző hagyományait. Előzetesen rámutatok arra, hogy a tagállamoknak minden esetben

tiszteletben kell tartaniuk az EJEE 8. cikke és a 108. sz. egyezmény által biztosított jogokat. Nem szükséges számukra engedély a Bizottságtól részletesebb adatok közzétételéhez, amíg az az említett rendelkezésekben foglalt követelményekkel nem ellentétes. Fordítva, ez az engedély nem teheti jogszerűvé azt, ami egyébként jogszerűtlen lenne.

128. Még alaposabban szemügyre véve, amíg az 1. cikk (2) bekezdése részletesebb közzétételre jogosít fel, vagy erre irányul, nem látom, hogyan lehet az ebből fakadó beavatkozás *az Európai Unió joga szempontjából* „törvényben meghatározott esetben" történő. Az EJEE 8. cikkének (2) bekezdése szerinti „törvényben meghatározott esetben" történő beavatkozás érdekében a beavatkozásra feljogosító rendelkezésnek önmagában kellően egyértelműnek kell lennie ahhoz, hogy a polgárokkal megfelelően ismertesse azon körülményeket, amelyek között a hatóságok beavatkozhatnak a magánéletbe.[62] Álláspontom szerint az 1. cikk (2) bekezdésének szövege alapján lehetetlen előzetesen megállapítani, hogy milyen további közzétételi formá(k)ra kerülhet sor, milyen további adat(ok)at közölhetnek, vagy milyen indok hozható fel a további közzététel igazolására. Ez elfogadhatatlan, és – minden további nélkül – jogellenessé teszi a rendelkezést.

62 – Lásd az EJEB, 1984. augusztus 2-i Malone kontra Egyesült Királyság ítéletet, A. sorozat, 82. szám, 67. és 68. §.

A harmadik, negyedik és ötödik kérdés

129. A következőkben a 95/46 irányelvre vonatkozóan a fenti 62. pontban bemutatott részletes kérdésekre térek rá.

130. A harmadik, negyedik és ötödik kérdés a 95/46 irányelv értesítésre vonatkozó IX. szakaszának 18–21. cikkére vonatkozik. Lényegében arról van szó, hogy az adatkezelőnek (vagyis a 2. cikk d) pontjában meghatározottak szerint annak, aki meghatározza a személyes adatok feldolgozásának céljait és módját) meghatározott adatfeldolgozási műveletek elvégzését megelőzően értesítenie kell az adott nemzeti felügyelő hatóságot. Az értesítés célja az átláthatóságnak az érintettek számára való növelése. Jelenleg minden tagállam saját szabályokkal rendelkezik az értesítés és az értesítési kötelezettség alóli kivételek vonatkozásában.[63]

63 – Lásd a 95/46 irányelv 29. cikke alapján létrehozott munkacsoport által elfogadott útmutatót az értesítési kötelezettségekről, amely ismerteti a tagállamokbeli értesítési rendszerek alapjait.

A harmadik kérdés

131. A kérdést előterjesztő bíróság a harmadik kérdéssel arra keresi a választ, hogy ha nem tartják be a 95/46 irányelv 18. cikke szerinti értesítési eljárást, az jogszerűtlenné teszi-e a személyes adatok ezt követő feldolgozását.

132. A 95/46 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy értesíteni kell a felügyelő hatóságot az adatfeldolgozási műveletek elvégzését megelőzően. A 18. cikk (2) bekezdése azonban két esetkörben feljogosítja a tagállamokat az értesítési kötelezettség egyszerűsítésére vagy az az alóli kivételek meghatározására: amennyiben olyan adatkategóriák feldolgozására vonatkozó részletes szabályokat állapítanak meg, amelyek „valószínűleg nem befolyásolják hátrányosan az érintettek jogait és szabadságait" (a 8. cikk (2) bekezdésének első franciabekezdése), és amennyiben az adatkezelő a nemzeti jogszabályokkal összhangban kijelöl egy személyesadat-védelmi tisztviselőt, aki felelős annak biztosításáért, hogy az adatfeldolgozási műveletek várhatóan ne befolyásolják hátrányosan az érintettek jogait és szabadságait (a 18. cikk (2) bekezdésének második franciabekezdése). A személyesadat-védelmi tisztviselő felelős „[a 95/46 irányelv] alapján elfogadott nemzeti rendelkezések belső alkalmazásának független módon való biztosítás[áért]" és „az adatkezelő által végzett adatfeldolgozási műveletek nyilvántartásának vezetés[éért]"[64], ami lehetővé teszi e műveletek *utólagos* igazolását.

133. A 19. cikk (1) bekezdésének a)–f) pontja előírja a 18. cikk szerinti értesítés minimális tatalmát. A 19. cikk (1) bekezdésének a)–e) pontjában meghatározott adatokat a későbbiekben be kell jegyezni az adatfeldolgozási műveletek nyilvántartásába a 21. cikk (2) bekezdésének való megfelelés érdekében.[65] A tagállamok jogosultak további elemeket meghatározni, amelyeket az értesítésnek és/vagy a nyilvántartásnak tartalmazni kell.[66]

134. A Land Hessen a 18. cikk (2) bekezdése második franciabekezdésének végrehajtását választotta, amelynek eredményeként a felügyelő hatóságnak az adatfeldolgozási műveletekről történő, a 18. cikk (1) bekezdése szerinti előzetes értesítése nem szükséges. Ilyen körülmények között (és a kérdést előterjesztő bíróság által kifejtett állásponttal ellentétben) nincs szükség „teljes, reális képet mutató értesítés" benyújtására. A feldolgozás törvényessége feletti ellenőrzés a nyilvántartáson keresztüli *utólagos*, nem pedig *előzetes* ellenőrzés.

64 – A 21. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a tagállamoknak rendelkezniük kell arról, hogy a 18. cikk szerinti adatfeldolgozási műveletekről a felügyelő hatóság nyilvántartást vezessen.

65 – A 19. cikk (1) bekezdésének f) pontjában meghatározott információ – az „általános leírás, amely lehetővé teszi a 17. cikk értelmében az adatfeldolgozás biztonsága érdekében hozott intézkedések megfelelőségének előzetes értékelését" – az egyetlen adat, amelyet nem kell bejegyezni a nyilvántartásba.

66 – Lásd a 19. cikk (1) bekezdésének nyitó szövegrészét és a 21. cikk (2) bekezdésének második mondatát.

135. A nemzeti bíróság által a nyilvántartásból hiányzó adatként meghatározott adat a 19. cikk (1) bekezdésének a)–e) pontján kívül eső adat. A nemzeti bíróság megjegyzi például, hogy a nyilvántartás „nem teljes", mert hiányoznak a törlési határidőkre vonatkozó adatok. Jogszerűtlenné teszi-e ez a későbbi adatfeldolgozást az uniós jog alapján?

136. Álláspontom szerint nem.

137. A tagállamok jogszerűen egyszerűsíthetik az értesítési eljárást, vagy határozhatnak meg az értesítési kötelezettség alóli kivételként bizonyos műveleteket, feltéve hogy megfelelnek a 18. cikk (2) bekezdésében meghatározott feltételeknek. A 95/46 irányelv e részének való megfeleléshez elegendő, ha a 18. cikk (2) bekezdésének második franciabekezdése alapján kijelölt adatvédelmi tisztviselő teljesíti az annak biztosítására irányuló elsődleges kötelezettségét, hogy „az adatfeldolgozási műveletek valószínűleg ne befolyásolják hátrányosan az érintettek jogait és szabadságait", valamint hogy a feldolgozási műveletek nyilvántartása tartalmazza a 21. cikk (2) bekezdése szerinti minimumkövetelményeket. E minimumkövetelményeken túlmenő további adatok nyilvántartásba történő bejegyzése (esetleges) elmulasztásának következményei a nemzeti jog, és nem az uniós jog tárgykörébe tartoznak.

A negyedik kérdés

138. Az eljáró bíróság azt a kérdést teszi fel, hogy úgy kell-e értelmezni a 95/46 irányelv 20. cikkét, hogy az EMGA és az EMVA kedvezményezettjeire vonatkozó információk közzétételére csak akkor kerülhet sor, ha lefolytatták azt az előzetes ellenőrzést, amelyet a nemzeti jog előír. Az eljáró bíróság megállapítja, hogy mind a német szövetségi jog, mind a Land Hessen joga előírja ezt az elvégzendő előzetes ellenőrzést. Előzetes ellenőrzés hiányában a közzététel a 95/46 irányelv 6. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében nem jóhiszemű és nem jogszerű.

139. A Land Hessen azt állítja, hogy a 95/46 irányelv 20. cikke szerinti előzetes ellenőrzés a 259/2008 bizottsági rendelet értelmében nem előfeltétele a kedvezményezettek adatai közzétételének. Előadja, először is, hogy a 20. cikk (1) bekezdése alapján nem minden feldolgozási művelet esik automatikusan előzetes ellenőrzés alá. Másodszor, azt állítja, hogy a 259/2008 bizottsági rendelet szerinti közzététel nem jelent „az érintettek számára külön kockázatot". Harmadszor, arra mutat rá, hogy minden esetben lefolytatnak előzetes vizsgálatot a közzétételt megelőzően az 1290/2005 tanácsi rendelet 44a. cikkének és a 259/2008 bizottsági rendeletnek az együttes alkalmazása révén.

140. Maga a 95/46 irányelv nem határozza meg, milyen adatfeldolgozási műveletek[67] minősülnek külön kockázatnak az érintettek jogaira és szabadságaira nézve. A tagállamokra bízza ezt a feladatot. A 20. cikk (1) bekezdése tehát úgy rendelkezik, hogy a „tagállamok *határozzák meg* azokat az adatfeldolgozási műveleteket, amelyek külön kockázatot jelenthetnek az érintettek jogaira és szabadságaira nézve", továbbá „*ellenőrzik*, hogy ezeket az adatfeldolgozási műveleteket megkezdésük előtt megvizsgálják-e" (kiemelés tőlem). Csak e feldolgozási műveletek esnek a 20. cikk (2) bekezdésében megállapított eljárás szerinti előzetes ellenőrzés alá.

141. Ugyanakkor a 95/46 irányelv preambuluma hasznos iránymutatást tartalmaz arra nézve, hogy mire terjed ki a 20. cikk hatálya. Így az (53) preambulumbekezdés szerint egyes adatfeldolgozási műveletek „természetüknél, hatókörüknél vagy céljuknál fogva – például az egyének jogokból, előnyökből vagy szerződésekből való kizárása, illetve új technológiák meghatározott alkalmazása révén – veszélyeztethetik az érintettek jogait és szabadságait […]". Az (54) preambulumbekezdés szerint „a társadalomban végzett adatfeldolgozás tekintetében az említett kockázattal járók számát jelentősen le kell szűkíteni […]".

142. A 20. cikk (1) bekezdése első pillantásra *minden* adatfeldolgozási műveletre alkalmazandó. Előírja, hogy a tagállamoknak meg kell határozni azon feldolgozások korlátozott alkalmazási körét, amelyek olyan „adatfeldolgozási műveletek […], amelyek külön kockázatot jelenthetnek az érintettek jogaira és szabadságaira nézve". E korlátozott alkalmazási kör tekintetében (de a többi adatfeldolgozási művelet tekintetében nem) kötelező annak biztosítása, hogy sor kerüljön ellenőrzésre az adatfeldolgozás lefolytatását megelőzően. Az előzetes ellenőrzés jellegéről a 20. cikk (2) bekezdése rendelkezik.

143. Mindazonáltal a *tagállamok feladata a nemzeti jog alapján* annak meghatározása, hogy az adatfeldolgozási művelet mely kategóriáira alkalmazandó a 20. cikk (2) bekezdésében meghatározott eljárás. Ebből következően a nemzeti bíróság – és kizárólag a nemzeti bíróság – feladata annak megítélése, hogy a nemzeti jog alapján az EMGA és az EMVA kedvezményezettjei adatainak közzététele ilyen adatfeldolgozási műveletnek minősül-e, vagy sem.

144. Ennélfogva úgy tűnik számomra, hogy a Bíróságnak nem kell a negyedik kérdést megválaszolnia.

67 – A 95/46 irányelv 2. cikkének b) pontja a következők szerint határozza meg a feldolgozási műveletek fogalmát: „a személyes adatokon […] végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, azaz […] közlés továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel révén […]".

Az ötödik kérdés

145. A nemzeti bíróság azt a kérdést teszi fel, hogy a 95/46 irányelv 20. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy hiányzik az érvényes előzetes ellenőrzés, ha arra a 18. cikk (2) bekezdésének második franciabekezdése szerinti olyan nyilvántartás alapján kerül sor, amely nem tartalmaz valamely előírt adatot.

146. Bevallom, ezt a kérdést nehezen érthetőnek találom. A 95/46 irányelv 18. cikkének (2) bekezdésében és 21. cikkében hivatkozott nyilvántartás bejegyzései olyan adatfeldolgozási műveletekről szóló bejegyzések, amelyekről a 18. cikk szerint nyújtottak be értesítést. Ugyanakkor az olyan adatfeldolgozási műveletek esetén, amelyeket a tagállamok a 18. cikk (2) bekezdésének második franciabekezdése szerinti értesítési kötelezettség alóli *kivételként határoztak meg*, a nyilvántartásba tett bejegyzés (a hivatkozott rendelkezés szövege szerint) „az adatkezelő által végzett adatfeldolgozási műveletek nyilvántartás[ára]" hivatkozik – vagyis arra az esetre, amikor a bejegyzésre az adatfeldolgozást *követően* kerül sor. Ezzel szemben a 20. cikkben hivatkozott előzetes ellenőrzés az, ami: az adatfeldolgozási művelet kezdetét *megelőzően* lefolytatott ellenőrzés. Ebből következően az előzetes ellenőrzést lefolytató hatóságot semmilyen módon nem befolyásolhatja a nyilvántartásba kerülő, a művelettel kapcsolatos olyan bejegyzés, amelyet akkor még nem is végeznek el. Továbbá nem valószínű, hogy az adatfeldolgozási műveletet „nyilvánosságra hozzák" (a 21. cikk (1) bekezdésének megfelelően), amíg adatait nem rögzítik a nyilvántartásban.

147. Természetesen eltérő állásfoglalás is lehetséges, ha a nemzeti jog az adatfeldolgozási művelet adott kategóriáját akként határozza meg, hogy a 20. cikk szerinti előzetes ellenőrzés vonatkozik rá, és a) úgy rendelkezik, hogy azt a kategóriát nem lehet a 18. cikk (2) bekezdése szerinti értesítés alóli kivételként meghatározni, b) úgy rendelkezik, hogy a nyilvántartásba az adott bejegyzést az értesítés megérkezését követően azonnal rögzíteni kell, c) úgy rendelkezik, hogy bizonyos adatokat (legalább a 19. cikk (1) bekezdésének a)–f) pontjában foglalt felsorolásban említett adatokat, de adott esetben részletesebb adatokat is) a nyilvántartásban rögzíteni kell, illetve d) úgy rendelkezik, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságnak a nyilvántartás tartalmára kell hagyatkoznia, amikor abban a kérdésben hoz döntést, hogy az adatfeldolgozási műveletet engedélyezi-e. De ez pusztán spekuláció. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben semmi nem utal arra, hogy a nemzeti jog tartalmazott volna ilyen rendelkezést az EMGA és az EMVA kedvezményezettjei adatainak közzétételével kapcsolatban.

148. A kérdés helytállóságát alátámasztó megfelelő adat hiányában – ténylegesen bármilyen olyan tényező hiányában, amely világosan összefüggésbe hozná a feltett kérdést az ügy körülményeivel, és azokkal a kérdésekkel, amelyekkel kapcsolatban a nemzeti bíróságnak döntést kell hoznia – azt javaslom, hogy a Bíróság tagadja meg a kérdés megválaszolását.

A második kérdés b) része és a hatodik kérdés

149. A második kérdés b) része és a hatodik kérdés a felhasználók jogaival foglalkozik[68] (vagyis azon személyek jogaival, akik hozzá kívánnak férni a kedvezményezetteknek a 259/2008 bizottsági rendelet alapján közzétett adataihoz), nem pedig az olyan érintettekkel, mint például a felperesek.

150. Álláspontom szerint mindkét kérdés elfogadhatatlan.

A második kérdés b) része

151. Ezt a kérdést különös módon fogalmazták meg. A kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy a 259/2008 bizottsági rendelet csak azért érvényes-e, mert a 2006/24 irányelv érvénytelen. Értelmezésem szerint a nemzeti bíróság az alábbiak szerint érvel. Azon felhasználók, akik a 259/2008 bizottsági rendelet alapján közzétett adatokhoz szeretnének hozzáférni, ezt csak az interneten keresztül tehetik meg. Ez azt jelenti, hogy ezt nem tehetik meg anonim módon, mert az adataikat két éven keresztül tárolják a 2006/24 irányelv értelmében. Ha azonban a 2006/24 irányelv e rendelkezése jogellenes, az azt eredményezi, hogy a 2006/24 irányelv érvénytelen. Az érvénytelenség azonban azzal a következménnyel járna, hogy a 259/2008 bizottsági rendelet végső soron érvényesnek lenne tekinthető.

152. Az uniós jogszabályok érvényességével szemben emelt kifogásokat rendszerint a következő indokokra alapítják: „hatáskör hiánya[69], lényeges eljárási szabályok megsértése[70], [az EK-]szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés”[71]. Még nem érkezett kérdés a Bírósághoz az iránt, hogy valamely uniós aktus (jelen esetben a 259/2008 bizottsági rendelet) érvényessége függ-e valamely másik, vele távolról összefüggésben álló uniós aktus (jelen esetben a 2006/24 irányelv) érvényességétől (érvénytelenségétől).

153. Álláspontom szerint a második kérdés b) része csupán hipotetikus. Ennélfogva két okból elfogadhatatlan.

68 – A „felhasználók” fogalmát a 2006/24 irányelv 2 cikke határozza meg: lásd a fenti 9. lábjegyzetet.

69 – Lásd például a C-376/98. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 2000. október 5-én hozott ítéletet (EBHT 2000., I-8419. o.).

70 – Lásd például a C-378/00. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben 2003. január 21-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-937. o.) 34. pontját.

71 – EK 230 cikk.

154. Először is, nem bír jelentőséggel az alapeljárásban felmerült kérdéssel kapcsolatban, amely arra vonatkozik, hogy a nemzeti bíróság döntésével eltiltsa-e az alperest a felperesek mint az EAGF és az EAFRD kedvezményezettjei adatainak a közzétételétől.

155. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata megerősíti, hogy a Bíróság nem vizsgálja, hogy a nemzeti bíróságok milyen okból terjesztenek elő előzetes döntéshozatalra egy adott kérdést. Az előzetes döntéshozatal csak abban az esetben tagadható meg, ha a nemzeti bíróság által a közösségi jog kért értelmezése vagy valamely uniós jogi aktus érvényességének kért vizsgálata nyilvánvalóan nem áll kapcsolatban az alapjogvita tényeivel vagy tárgyával.[72] A jelen ügyben is ez az eset áll fenn.

156. A legtágabb értelemben véve, a nemzeti eljárások középpontjában az EMGA és az EMVA kedvezményezettjeinek a magánélethez és adatvédelemhez való joga áll: konkrétan az, hogy e kedvezményezettek személyes adatait interneten keresztül elérhető adatbázisban hozzáférhetővé lehet-e tenni, vagy sem. A nemzeti eljárások a kedvezményezettekre mint *érintette* vonatkoznak, ami azonban nem áll kapcsolatban azzal, hogy a kedvezményezetteknek mint felhasználóknak vagy akár harmadik személyeknek milyen jogaik vannak.

157. A 2006/24 irányelv érvényessége ezért nem befolyásolja azokat a kérdéseket, amelyeket a nemzeti bíróságnak meg kell ítélnie annak érdekében, hogy döntést tudjon hozni az alapügyben.

158. Másodszor, a Bíróság elé terjesztett ezen kérdés hátterében nem az alapeljárásban részt vevő felek valamelyikéhez kapcsolódó olyan adatok állnak, amelyeket a 2006/24 irányelv alapján megőriztek (még kevésbé olyanok, amelyeket a 4. cikk alapján továbbítottak a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak). Teljesen helytelen lenne a Bíróság részéről, ha a 2006/24 irányelv érvényességének absztrakt felülvizsgálatába kezdene. A 259/2008 bizottsági rendelet érvényességével kapcsolatos következtetés levonásához sincs szükség a 2006/24 irányelv érvényességének vizsgálatára.

72 – A 126/80. sz. Salonia-ügyben 1981. június 16-án hozott ítélet (EBHT 1981., 1563. o.), a C-206/08. sz. Eurawasser-ügyben. 2009. szeptember 10-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-8377. o.) 33. és 34. pontja, valamint a C-314/08. sz. Filipiak-ügyben 2009. november 19-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-11049. o.) 40–42. pontja.

159. Ennélfogva a második kérdés b) részét elfogadhatatlannak tartom.

161. Ez a kérdés is némileg különös. Értelmezésem szerint a kérdést előterjesztő bíróság előfeltevése az, hogy ha a felhasználó olyan információt szeretne megtekinteni, amelyet a 259/2008 bizottsági rendelet alapján tettek közzé, azt csak az interneten keresztül teheti meg. Ez azt jelenti, hogy a személyes adatai (az IP-cím) a 95/46 irányelv értelmében feldolgozásra kerülnek. A kérdést előterjesztő bíróság tehát azt kívánja megtudni, hogy az ilyen adatfeldolgozás ellentétes-e a 95/46 irányelv 7. cikkével, ha ahhoz a felhasználók kifejezetten nem járultak hozzá.

A hatodik kérdés

160. Az eljáró bíróság azt a kérdést teszi fel, hogy úgy kell-e értelmezni a 95/46 irányelv 7. cikkét – különösen 7. cikkének e) pontját[73] –, hogy azzal ellentétes az, hogy a 259/2008 bizottsági rendelet alapján közzétett adatokat tartalmazó honlapok használóinak IP-címeit a kifejezett hozzájárulásuk nélkül tárolják.

162. Amint azt már korábban jeleztem, a fő kérdés az érintettekre (a KAP-alapok kedvezményezettjeire) vonatkozó adatok közzétételével kapcsolatos. Ez nincs kapcsolatban a felhasználók jogaival (még akkor sem, ha az érintettek e felhasználók). A fentiekben kifejtett okok miatt tehát a hatodik kérdés is elfogadhatatlan.

73 – A 7. cikk e) pontja alapján *lehetséges* az „az adatfeldolgozás [, amely] közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához vagy […] hivatali hatáskör gyakorlásához szükséges” (helyesen: az adatfeldolgozás [, amely] közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához vagy […] a közhatalomnak a gyakorlásához szükséges). A 7. cikk b)–f) pontjában meghatározott esetek továbbá egyenértékűek mind egymással, mind a 7. cikk a) pontjában meghatározott esettel (az érintett egyértelmű hozzájárulása). Ennélfogva meglehetősen nehéz elképzelni, hogyan lehet egy feldolgozás *ellentétes* a 7. cikk e) pontjával, ha a 7. cikk a) pontja teljesül.