



## Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2017. március 30.<sup>1</sup>

**C-73/16. sz. ügy**

**Peter Puškár,**  
**az eljárásban részt vesz:**  
**Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,**  
**Kriminálny úrad finančnej správy**

(a Najvyšší súd Slovenskej republiky [a Szlovák Köztársaság legfelsőbb bírósága, Szlovákia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Személyes adatok kezelése – Az alapvető jogok védelme – Előzetes eljárás szükségessége – Személyes adatoknak az adócsalás elleni küzdelem céljából felállított nyilvántartása – A nyilvántartás bizonyítási eszközként való elfogadhatósága – A lojális együttműködés elve – Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga közötti viszony”

### I. Bevezetés

1. Nem első alkalommal vezet a Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság, Szlovákia) és az Ústavný súd (alkotmánybíróság, Szlovákia) közötti véleménykülönbség előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztéséhez.<sup>2</sup> Ezúttal az vitatott, hogy vezethetnek-e az adóhatóságok bizalmas jellegű nyilvántartást olyan természetes személyekről, akik fiktív vezetői feladatokat látnak el bizonyos jogi személyeknél. E vita egyúttal a hatékony jogvédelemmel kapcsolatos kérdéseket is felvet, mégpedig egyrészt annak kérdését, hogy a keresetindítás feltételül szabható-e a kötelező közigazgatási jogorvoslat kimerítése, másrészt pedig annak kérdését, hogy elutasítható-e a nyilvántartás elfogadhatatlan bizonyítási eszközként, ha azt az adóhatóságok hozzájárulása nélkül terjesztették. Végezetül pedig arról kell tájékoztatnia a Bíróságnak a nemzeti bíróságot, hogy az ő ítélkezési gyakorlatát vagy az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) esetjogát kell-e követnie, ha a két bíróság ellentmond egymásnak.

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: német.

<sup>2</sup> Lásd: 2012. november 8-i Profitube-ítélet (C-165/11, EU:C:2012:692, 36–38. pont); 2013. január 15-i Križan és társai ítélet (C-416/10, EU:C:2013:8, 38–46. pont).

## II. Jogi háttér

### A. Az uniós jog

2. Az adatvédelemhez fűződő, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 8. cikkében rögzített alapvető jogot az adatvédelmi irányelv<sup>3</sup> pontosítja, amelynek nemsokára az általános adatvédelmi rendelet<sup>4</sup> lép a helyébe.

3. Az adatvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése bizonyos elveket rögzít a személyes adatok kezelésére vonatkozóan:

„A tagállamok rendelkeznek arról, hogy a személyes adatok:

a) feldolgozását [helyesen: kezelését] tisztességesen és törvényesen kell végezni;

[...]

d) pontosak, és ha szükséges, időszerűek kell hogy legyenek; minden észszerű intézkedést meg kell tenni annak érdekében, hogy a hibás vagy hiányos adatok, tekintettel gyűjtésük vagy további feldolgozásuk [helyesen: kezelésük] céljaira, törlésre vagy helyesbítésre kerüljenek;

[...]”

4. Az adatvédelmi irányelv 7. cikke azt szabályozza, hogy milyen feltételek mellett kezelhetők a személyes adatok:

„A tagállamok rendelkeznek arról, hogy a személyes adatok csak abban az esetben dolgozhatók fel [helyesen: kezelhetők], ha:

a) az érintett ahhoz egyértelmű hozzájárulását adta; vagy

[...]

c) az adatfeldolgozás [helyesen: adatkezelés] az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettségnek teljesítéséhez szükséges; vagy

[...]

e) az adatfeldolgozás [helyesen: adatkezelés] közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához vagy az adatkezelőre, illetve az adatokról tudomást szerző harmadik félre ruházott hivatali hatáskör gyakorlásához szükséges [helyesen: illetve azon harmadik félre ruházott közhatalmi hatáskör gyakorlásához szükséges, akivel az adatokat közölték]; vagy

3 A 2003. szeptember 29-i 1882/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2003. L 284., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 447. o.) módosított, a személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1995. L 281., 31. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 15. kötet, 355. o.).

4 A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 119., 1. o.; helyesbítés: HL 2016. L 314., 72. o.).

f) az adatfeldolgozás [helyesen: adatkezelés] az adatkezelő, vagy az adatokat megkapó harmadik fél, vagy felek jogszerű [helyesen: jogos] érdekének érvényesítéséhez szükséges, kivéve ha ezeknél az érdekeknél magasabb rendűek az érintettnek az 1. cikk (1) bekezdése értelmében védelmet élvező érdekei az alapvető jogok és szabadságok tekintetében.”

5. Az adatvédelmi irányelv 10. cikke értelmében az érintettnek bizonyos információkat kell kapnia, ha közvetlenül tőle gyűjtik a személyes adatokat. A 11. cikk arra az esetre ír elő megfelelő szabályokat, ha az adatokat nem az érintettől szerezték be. A 12. cikk pedig az érintett ahhoz való jogát biztosítja, hogy tájékoztatást kapjon adatainak kezeléséről, valamint az olyan adatok helyesbítéséhez, törléséhez vagy zárolásához való jogát, amelyek kezelése nem felel meg az irányelv rendelkezéseinek.

6. A 13. cikk (1) bekezdése kivételek előírását teszi lehetővé az adatvédelmi irányelv egyes rendelkezései alól:

„A tagállamok jogszabályokat fogadhatnak el a 6. cikk (1) bekezdésében, a 10. cikkben, a 11. cikk (1) bekezdésében, valamint a 12. és a 21. cikkben foglalt jogok és kötelezettségek körének korlátozására, amennyiben a korlátozás az alábbiak biztosításához szükséges:

[...]

- d) bűncselekmények vagy a szabályozott foglalkozások etikai vétségeinek megelőzése, vizsgálata, felderítése és az ezekkel kapcsolatos eljárások lefolytatása;
- e) valamely tagállam vagy az Európai Unió fontos gazdasági vagy pénzügyi érdeke, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adózási kérdéseket;
- f) a c), d) és e) pontban említett esetekben esetlegesen a hatósági feladatok gyakorlásához kapcsolódó ellenőrzési, felügyeleti és szabályozási tevékenység;

[...]”

7. Az adatvédelmi irányelv 14. cikke az érintett tiltakozási jogát írja elő:

„A tagállamoknak biztosítaniuk kell az érintettnek, hogy:

- a) legalább a 7. cikk e) és f) pontjában foglalt esetekben, sajátos helyzetével kapcsolatos lényeges jogos érdekből bármikor tiltakozhasson a rá vonatkozó adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] ellen, kivéve ha erről a nemzeti jog másként rendelkezik. Jogos tiltakozás esetén az adatkezelő által kezdeményezett adatfeldolgozás [helyesen: adatkezelés] a továbbiakban nem terjedhet ki a szóban forgó adatokra;

[...]”

8. Az adatvédelmi irányelv 22. cikke a jogorvoslatot szabályozza:

„A jogszabályban esetlegesen előírt közigazgatási jogorvoslat sérelme nélkül, amelynek keretében többek között a 28. cikkben meghatározott felügyelő hatósághoz lehet fordulni, a bíróság elé utalást megelőzően, a tagállamoknak biztosítaniuk kell mindenki számára a jogorvoslathoz [helyesen: a bírósági jogorvoslathoz] való jogot bármely olyan jogának megsértése esetén, amelyet a szóban forgó adatfeldolgozásra [helyesen: adatkezelésre] alkalmazandó nemzeti jog biztosít számára.”

9. Az adatvédelmi irányelv 28. cikkének (4) bekezdése jogot biztosít a valamely felügyelő hatóság előtti jogorvoslathoz:

„A felügyelő hatóságok foglalkoznak a személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének jogainak vagy szabadságainak védelmével kapcsolatos, bármely személy vagy az őt képviselő szervezet által benyújtott kérelmekkel. A kérelem elbírálásáról az érintett személyt értesíteni kell.

A felügyelő hatóságoknak foglalkozniuk kell [helyesen: A felügyelő hatóságok foglalkoznak] különösen az adatfeldolgozás [helyesen: adatkezelés] törvényességének ellenőrzésére irányuló, bármely személy által benyújtott kérelemmel, amennyiben az ezen irányelv 13. cikkének értelmében elfogadott nemzeti rendelkezések alkalmazhatóak. Az érintett személyt mindenképpen értesíteni kell, ha az ellenőrzés megtörtént.”

## **B. A szlovák jog**

10. Az Občiansky súdny poriadok (polgári eljárásjogi törvénykönyv, a továbbiakban: O.s.p.) alapügyre alkalmazandó változata 250v. §-ának (1) és (3) bekezdése a jogi védelemre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz: „(1) Az a természetes vagy jogi személy, aki úgy ítéli meg, hogy a közigazgatási hatóság határozathozatalnak nem minősülő olyan jogellenes beavatkozása, amely közvetlenül érinti őt, vagy amely közvetlen hatást fejt ki rá, sérti a jogszabály által védett jogait és jogos érdekeit, kérheti a bíróságtól az azzal szembeni jogi védelmet, amennyiben e beavatkozás vagy annak hatásai tartósak, vagy fennáll annak veszélye, hogy azok megismétlődnek.

[...]

(3) A kereset elfogadhatatlan, amennyiben a felperes nem merítette ki a különös jogszabályi rendelkezésekben foglalt valamennyi jogorvoslatot. [...]”

11. A Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (a közigazgatási panaszokról szóló 9/2010. sz. törvény) a közigazgatási hatóság eljárásával vagy mulasztásával szemben panasz benyújtására biztosít lehetőséget.

12. A Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) (az adóigazgatásról szóló 563/2009. sz. törvény [adóügyi törvénykönyv]) alapügyre alkalmazandó változatának 164. §-a a személyes adatok kezelésére vonatkozik:

„Adóigazgatási célból az adóhatóságok, a pénzügyi igazgatóság és a (pénzügy)minisztérium a különös törvényi (95)<sup>[5]</sup> rendelkezésekben foglaltakkal összhangban jogosultak az adófizetők, azok képviselőinek és más jogalanyok személyes adatainak kezelésére; a személyes adatok kizárólag az adóhatóságként eljáró önkormányzatok, a pénzügyi hatóságok és a minisztérium részére továbbíthatóak, valamint az adóigazgatás és a különös törvény szerinti feladataik ellátása érdekében más személyeknek, a bíróságnak és a büntetőeljárásban eljáró szervnek. Az informatikai rendszerekben (95) kezelhető a természetes személy vezeték- és keresztnéve, lakóhelyének címe és nemzeti személyazonosító száma, amennyiben a nyilvántartásba vételkor nem kapott vállalkozási azonosító számot.”

5 A 95. lábjegyzet a Zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisovra (a személyes adatok védelméről szóló, módosított 428/2002. sz. törvény) utal.

13. A Zákon č. 333/2011 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva (az adók, illetékek és vámok tekintetében eljáró közigazgatási hatóságokról szóló 333/2011. sz. törvény) 4. §-a (3) bekezdésének d), e) és o) pontja a pénzügyi igazgatóságnak a jelen ügy szempontjából releváns feladatait szabályozza:

„A pénzügyi igazgatóság az alábbi feladatokat látja el:

- d) létrehozza, fejleszti és kezeli a pénzügyi közigazgatási hatóságok informatikai rendszereit [...]; a minisztérium felé jelzi az e rendszerek létrehozásához és fejlesztéséhez kapcsolódó tevékenység folytatására irányuló szándékot;
- e) létrehozza és fenntartja a gazdasági szereplők és más olyan személyek központi nyilvántartását, akik a vámszabályozás hatálya alá tartozó tevékenységet folytatnak, valamint biztosítja az Európai Bizottság megfelelő nyilvántartásával való összhangot, létrehozza és fenntartja az adófizetők központi nyilvántartását, fenntartja és naprakésszé teszi az adatnyilvántartást; létrehozza a fent említett nyilvántartásokat és a pénzügyi hatóságok informatikai rendszere útján fenntartja azokat;
- o) tájékoztatja az érintett személyeket a jogaikról és kötelezettségeikről az adók és illetékek tekintetében, valamint a különös jogszabályi rendelkezésekben foglalt hozzájárulásokról és kötelezettségeikről [...]

14. A jogsértésekre vonatkozó adatok kezelését a 333/2011. sz. törvény 5. §-a (3) bekezdésének b) pontja szabályozza:

„A pénzügyi közigazgatási hatóság bünyügyi hivatala felhasználja a pénzügyi közigazgatási hatóság azon informatikai rendszerét, amelyben az gyűjti, kezeli, megőrzi, továbbítja, használja, védi és megsemmisíti a személyes információkat és adatokat azon személyek tekintetében, akik megsértették az adó- vagy vámjogi szabályozást, vagy akikről észszerűen feltételezhető, hogy megsértik az adó- vagy vámjogi szabályozást, illetve akik a pénzügyi közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozó területen zavart idéznek elő a közrendet illetően, vagy akikről észszerűen feltételezhető, hogy azt idéznek elő, valamint további információkat a vám- és adójogszabályok megsértése és a közrendet zavaró jogsértések tekintetében; ezen információk és személyes adatok továbbíthatóak a pénzügyi igazgatóság, az adóhivatal, valamint a vámhivatal részére, illetve azok részükre hozzáférhetővé tehetőek, amennyiben az feladataik ellátáshoz szükséges.”

### III. A tényállás

15. P. Puškár 2014. november 19-én benyújtott keresetében olyan ítélet meghozatalát kérte a Najvyšší súd Slovenskej republiky-tól (a Szlovák Köztársaság legfelsőbb bírósága), amelyben az megtiltja a pénzügyi igazgatóság és valamennyi alárendelt adóhatóság, valamint a pénzügyi közigazgatási hatóság bünyügyi hivatala részére, hogy a nevét felvegyék az azon természetes személyeket (a felperes szerint 1227 személyről van szó) magában foglaló nyilvántartásba, akik a közigazgatási hatóságok véleménye szerint „biele konénak” minősülnek (a köznyelvi fordulattal így határozzák meg általánosan a fiktív vezetői pozícióval rendelkező személyeket). Az említett nyilvántartásban egy természetes személyhez rendszerint egy vagy több olyan jogi személyt rendelnek (a felperes szerint összesen 3369-et), amelynek nevében az adott személy eljár, megjelölve e személy nemzeti személyazonosító számát, azon adóalany azonosító számát, amelynek nevében a természetes személy eljár, valamint megbízásának időtartamát. A felperes egyidejűleg azt is kérte, hogy a fent említett hatóságok töröljék nevét az említett és hasonló nyilvántartásokból, valamint a pénzügyi közigazgatási hatóságok informatikai rendszereiből.

16. A „biele kone” lista létezését a pénzügyi közigazgatási hatóság bünyügyi hivatala megerősítette, ugyanakkor kijelentette, hogy ezt a nyilvántartást a pénzügyi igazgatóság hozta létre.

17. A felperes álláspontja szerint a pénzügyi igazgatóság és a pénzügyi közigazgatási hatóság bűnügyi hivatalának beavatkozása mindenekelőtt azért jogellenes, mert az említett nyilvántartásba történő felvétele sérti személyiségi jogait, különösen a becsület, a méltóság és a jó hírnév védelméhez való jogát.

18. A Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) a nyilvántartásban szereplő két másik személy külön eljárásokban elbírált keresetéhez hasonlóan megalapozatlanság miatt elutasította a szóban forgó keresetet, részben eljárásjogi, részben anyagi jogi indokok alapján.

19. A felperes és az említett többi személy által benyújtott alkotmányjogi panaszok alapján az Ústavný súd (alkotmánybíróság, Szlovákia) megállapította, hogy a Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) a hivatkozott ítéletekkel megsértette a felperesek tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

20. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtását követően az Ústavný súd (alkotmánybíróság) az említett ügyek egyikében azt is megállapította, hogy megsértették a személyes adatok jogosulatlan gyűjtésével és az azokkal való egyéb visszaélésekkel szembeni védelemhez való alapvető jogot, valamint a magánélet tiszteletben tartásához való jogot. E jogalapokra hivatkozással hatályon kívül helyezte a Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) valamennyi fent említett ítéletét, és visszautalta az ügyeket új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára. Egyidejűleg kiemelte, hogy a Najvyšší súdot (legfelsőbb bíróság) köti az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a személyes adatok védelméhez való jogra vonatkozó ítélkezési gyakorlata.

21. Az Ústavný súd (alkotmánybíróság) az egyéb ítéleteiben azt kifogásolta, hogy a Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) az alapeljárás körülményei között szigorúan formális megközelítést alkalmazott a közigazgatási hatóság indokolatlan beavatkozásával szemben előterjesztett kereset elfogadhatóságára vonatkozó rendelkezés értelmezése tekintetében. E megközelítés nem vette figyelembe a bírói jogvédelemhez való szlovák alapvető jog alkotmányos jellegét. Ezen alapvető jog biztosítja annak lehetőségét, hogy pert indítsanak a közigazgatásági hatóságok azon határozatainak és gyakorlatának vizsgálata érdekében, amelyek jogokat és alapvető szabadságokat érintenek. Az Ústavný súd (alkotmánybíróság) ezzel szemben nem vette figyelembe az Európai Unió Bíróságának a személyes adatok védelmére vonatkozó uniós jog alkalmazásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát.

22. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint az utóbbi években az EJEB ítélkezési gyakorlatának hatására az Ústavný súd (alkotmánybíróság) elvetette azon álláspontot, amely szerint a közigazgatási panaszokról szóló törvény értelmében vett panasz minden esetben hatékony jogorvoslati eszköznek minősülhet a közigazgatási hatóság jogellenes beavatkozása vagy mulasztása esetén. Azon álláspontja, amely szerint a jelen ügyben a Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) egyértelműen köteles megfelelni az Emberi Jogok Európai Bírósága korábbi ítélkezési gyakorlatának, a szlovák jog értelmében kötelező erővel bír az eljárás érdemi elbírálása tekintetében, anélkül hogy ugyanilyen mértékben figyelembe vennék az uniós jog és az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatának hatásait is.

#### **IV. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem**

23. A Najvyšší súd (a Szlovák Köztársaság legfelsőbb bírósága) ezért a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Ellentétes-e a Charta 47. cikkének első bekezdésével, amelynek alapján mindenkinek, akinek jogait – tehát a személyes adatok kezelését illetően többek között az adatvédelmi irányelv 1. cikkének (1) bekezdésében és az azt követő rendelkezésekben előírt, a magánélet tiszteletben tartásához való jogait – megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslatához, az a nemzeti rendelkezés, amely a bíróság előtti hatékony jogorvoslatához való jog, így a közigazgatási bíróság előtt megindítandó kereset igénybevételének lehetőségét attól

teszi függővé, hogy a felperes jogainak és szabadságainak védelme érdekében a keresetindítást megelőzően kimerítette-e a közigazgatási panaszokról szóló szlovák törvény mint *lex specialis* rendelkezéseiben foglalt jogorvoslatokat?

2) Értelmezhető-e úgy a Charta 7. cikkében meghatározott, a magán- és a családi élet, az otthon, valamint a kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jog, valamint a Charta 8. cikkében meghatározott, a személyes adatok védelméhez való jog a személyes adatok védelméhez való jog feltételezett megsértése esetén, amely jogot az Európai Unió szintjén elsődlegesen a hivatkozott adatvédelmi irányelv szabályoz többek között

- a tagállamok arra irányuló kötelezettségével, hogy a személyes adatok kezelése tekintetében biztosítsák a magánélet tiszteletben tartásához való jogot (1. cikk (1) bekezdése), valamint
- a tagállamok arra irányuló jogkörével, hogy rendelkezzenek arról, hogy a személyes adatok kezelhetők, ha az adatkezelés közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához szükséges (7. cikk e) pontja) vagy az adatkezelő, vagy az adatokat megkapó harmadik fél vagy felek jogos érdekének érvényesítéséhez szükséges,
- és figyelemmel emellett a tagállamok arra irányuló kivételes jogkörére, hogy korlátozzák a jogok és kötelezettségek körét (13. cikk (1) bekezdésének e) és f) pontja), amennyiben a korlátozás valamely tagállam vagy az Európai Unió fontos gazdasági vagy pénzügyi érdekének biztosításához szükséges, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adózási kérdéseket,

hogy a tagállam az érintett hozzájárulása nélkül adóigazgatási célból nem állíthat fel személyes adatokat tartalmazó nyilvántartást, azaz, hogy a személyes adatoknak a hatóságok általi hozzáférés érdekében az adócsalás elleni küzdelem céljából történő megszerzése önmagában veszélyes?

- 3) A tagállami pénzügyi hatóság azon nyilvántartása, amely tartalmazza a felperes személyes adatait, és amelynek titkosságát a fent hivatkozott adatvédelmi irányelv 17. cikkének (1) bekezdése értelmében a személyes adatok jogosulatlan nyilvánosságra hozatala vagy hozzáférése elleni védelme érdekében tett megfelelő technikai és szervezési intézkedések biztosítják, és amelyről a felperes e tagállami pénzügyi hatóság hozzájárulása nélkül értesült, olyan jogellenesen megszerzett bizonyítási eszköznek tekinthető-e, amelynek bemutatását a nemzeti bíróság a Charta 47. cikkének második bekezdésében előírt, tisztességes eljáráshoz való uniós jogi elvvel összhangban köteles elutasítani?
- 4) Összeegyeztethető-e a hatékony jogorvoslatához, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal (különösen a Chartának a fent hivatkozott 47. cikkével) a nemzeti bíróság azon eljárási gyakorlata, hogy ha az adott ügyben az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Európai Unió Bírósága által adott választól eltérő ítélezési gyakorlata áll fenn, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elve és az EUMSZ 267. cikk alapján az Európai Unió Bírósága által adott jogi iránymutatásnak ad elsőbbséget?"

24. P. Puškár, a Szlovák Köztársaság, a Cseh Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Olaszország, Lengyelország és az Európai Bizottság foglalt állást írásban. A 2017. február 16-i tárgyaláson P. Puškár és Szlovákia mellett Spanyolország és a Bizottság vett részt.

## V. Jogi értékelés

25. A Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) első és harmadik kérdése a jogvédelmi eljárásra vonatkozik. Azokat ezért egymás után (a B. és C. pontban) kell megvizsgálni, vagyis a szóban forgó nyilvántartás személyes adatok védelmével való összeegyeztethetőségére vonatkozó második, anyagi jogi kérdés előtt (erről lásd a D. pontot). Végezetül a Bíróság és az EJEB ítélkezési gyakorlata közötti esetleges ellentmondásokra vonatkozó negyedik kérdéssel kell foglalkozni (erről lásd az E. pontot). Előjáróban mindazonáltal tisztázni kell, hogy mennyiben alkalmazható az európai adatvédelmi jog a szóban forgó nyilvántartásra (erről lásd az A. pontot).

### A. Az európai adatvédelmi jog alkalmazhatóságáról

26. Különösen Spanyolország úgy véli, hogy az európai adatvédelmi jog nem alkalmazható az alapügyben.

27. E tekintetben különbséget kell tenni az adatvédelmi irányelv és a Charta 8. cikke között.

28. Az adatvédelmi irányelv hatályát különösen az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése korlátozza. Annak értelmében az irányelv nem alkalmazható többek között a büntetőeljárásra. Amennyiben a szóban forgó nyilvántartás büntetőjogi célokat szolgál, ugyanennek kell igaznak lennie.<sup>6</sup> Az adatvédelmi irányelv ezzel szemben főszabály szerint alkalmazható az adók beszedésére és a nyilvántartás ezzel összefüggő felhasználására.<sup>7</sup> Az adatvédelmi irányelv 13. cikke (1) bekezdésének e) pontja is erre utal, mivel kifejezetten lehetővé teszi az adatvédelem adózási célú korlátozását.

29. Az adatvédelemhez fűződő, a Charta 8. cikke szerinti alapvető jog alkalmazási körét viszont nem érinti az adatvédelmi irányelv 3. cikkének (2) bekezdése. Azt különösen a Charta 51. cikkének (1) bekezdése határozza meg. Ez alapján az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell.<sup>8</sup> Amint az különösen már az Åkerberg Fransson ítéletben megállapítást nyert, a Charta ez alapján az adójogi szankciókra is alkalmazandó, amennyiben az uniós jog adójogi előírásairól van szó.<sup>9</sup> E tekintetben különösen a forgalmi és fogyasztási adókra kell gondolni. Azonban a közvetlen adók egyes kérdései is az uniós jog hatálya alá tartoznak, például a részleges harmonizációt megvalósító intézkedések alkalmazási körében<sup>10</sup> vagy az alapvető szabadságok korlátozása esetén.<sup>11</sup> A konkrét ügyben ezért gyakran a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy alkalmazható-e a Charta. Amennyiben nem alkalmazható az uniós jog és a Charta, úgy egyébként gyakran hasonló követelmények erednek az EJEE 8. cikkéből.

30. A jelen eljárást illetően ebből az következik, hogy a nyilvántartás adók beszedése során történő felhasználása az adatvédelmi irányelv és a Charta hatálya alá tartozik, míg a büntetőjog területén csak a Charta alkalmazható, amennyiben az uniós jog által meghatározott kérdésekről van szó.

6 Lásd: 2003. november 6-i Lindqvist ítélet (C-101/01, EU:C:2003:596, 43. pont); 2008. december 16-i Satakunnan Markkinapörssi és Satamedia ítélet (C-73/07, EU:C:2008:727, 41. pont).

7 Lásd: 2008. december 16-i Huber ítélet (C-524/06, EU:C:2008:724, 45. pont).

8 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 19. pont); 2015. december 17-i WebMindLicenses-ítélet (C-419/14, EU:C:2015:832, 66. pont).

9 2013. február 26-i ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 27. pont).

10 Lásd például: 2013. október 22-i Sabou ítélet (C-276/12, EU:C:2013:678, 23. és azt követő pontok).

11 2015. június 11-i Berlington Hungary és társai ítélet (C-98/14, EU:C:2015:386, 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).



## B. Az első kérdésről – kötelező közigazgatási jogorvoslat

31. Az első kérdés a személyes adatokkal kapcsolatos jogok érvényesítése során igénybe vehető bírói jogvédelem feltételeire vonatkozik. A Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) arra keres választ, hogy összeegyeztethető-e a Charta 47. cikkének első bekezdésében rögzített hatékony jogvédelemhez való joggal, ha a kereset elfogadhatóságát attól teszik függővé, hogy a felperes a keresetindítást megelőzően kimerítette-e a közigazgatási jogorvoslatot.

32. E kérdés hátterét nyilvánvalóan az képezi, hogy az Ústavný súd (alkotmánybíróság) megkérdőjelezte a keresetindítás e feltételét.

33. A Bíróság többnyire a tagállamok eljárási autonómiájára utalva ad választ az ilyen kérdésekre, amelyet az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének tiszteletben tartásával kell gyakorolni.<sup>12</sup> Az eljárási autonómia mindazonáltal csak akkor áll fenn, ha az uniós jog nem tartalmaz előírásokat. Az adatvédelmi irányelv azonban ténylegesen tartalmaz a szóban forgó kérdést legalább érintő rendelkezéseket. Ezért a Charta 8. cikkéből eredő jogok külön érvényesítésének lehetősége ellenére<sup>13</sup> először az irányelv rendelkezéseivel kell foglalkozni (erre vonatkozóan lásd a 2. pontot) a tényleges érvényesülés elve és a hatékony jogvédelemhez való jog közötti viszony ezt követő megvizsgálása (erre vonatkozóan lásd a 3. pontot) előtt. Ezt követően vonhatók le ezen előírások következményei a kötelező közigazgatási jogorvoslatra nézve (erre vonatkozóan lásd a 4. pontot). Legelőször azonban a szóban forgó kérdés elfogadhatóságával kapcsolatban kell néhány megjegyzést tenni (erre vonatkozóan lásd az 1. pontot).

### 1. Az első kérdés elfogadhatóságáról

34. Különösen P. Puškár vitatja az első kérdés elfogadhatóságát. Előadja, hogy különböző jogorvoslati kérelmeket nyújtott be, amelyek mindegyikét elutasították. Az első kérdés ezért hipotetikus.

35. Amint azt azonban P. Puškár maga is elismeri, a nemzeti bíróság által saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróság által előterjesztett kérelmet, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson.<sup>14</sup>

36. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem sajnos nem pontosítja, hogy P. Puškár milyen közigazgatási jogorvoslatokat merített ki. Részletezi azonban, hogy a Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) és az Ústavný súd (alkotmánybíróság) között véleménykülönbség áll fenn a közigazgatási jogorvoslatok kimerítésének szükségességét és annak a kereset elfogadhatóságát érintő következményeit illetően. Az első kérdés ezért nem nyilvánvalóan hipotetikus, hanem arra választ kell adni.

### 2. Az adatvédelmi irányelv előírásairól

37. Az adatvédelmi irányelv a 22. és 28. cikkben foglalkozik a jogorvoslatokkal. A 22. cikk értelmében a 28. cikk (4) bekezdése szerinti jogorvoslat sérelme nélkül mindenkit megillet a bírósági jogorvoslatához való jog bármely olyan jogának megsértése esetén, amelyet a szóban forgó adatkezelésre alkalmazandó nemzeti jog biztosít számára.

<sup>12</sup> Lásd például: 2014. május 8-i N. ítélet (C-604/12, EU:C:2014:302, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>13</sup> Lásd a fenti 29. pontot.

<sup>14</sup> Lásd például: 2014. július 17-i Y S ítélet (C-141/12 és C-372/12, EU:C:2014:2081, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38. Az adatvédelmi irányelv 28. cikkének (4) bekezdése értelmében az úgynevezett felügyelő hatóságok foglalkoznak a személyes adatok kezelése vonatkozásában az egyének jogainak vagy szabadságainak védelmével kapcsolatos, bármely személy által benyújtott kérelmekkel. A felügyelő hatóságok foglalkoznak különösen az adatkezelés jogszerűségének ellenőrzésére irányuló, bármely személy által benyújtott kérelemmel.

39. Az adatvédelmi irányelv 22. cikke és 28. cikkének (4) bekezdése első ránézésre olyan rendelkezéseknek tűnhetnek, amelyek az adatvédelmi jog érvényesítése terén az érintett keresete és közigazgatási jogorvoslati kérelme közötti viszonyra vonatkoznak.

40. Közelebbről szemügyre véve azokat azonban nyilvánvalóvá válik, hogy legalábbis az adatvédelmi irányelv 28. cikkének (4) bekezdésében szabályozott jogorvoslati eljárás nem képezi a jelen előzetes döntéshozatali eljárás tárgyát. Az adatvédelmi irányelv szerinti jogorvoslati eljárást az abban szabályozott független felügyelő hatóságok<sup>15</sup> folytatják le. A szlovák jog szerint a keresetindítás feltételét képező közigazgatási panaszt viszont a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási hatóságokhoz kell benyújtani.

41. A még nem alkalmazandó általános adatvédelmi rendelet 79. cikkének tágabban megfogalmazott, később alkalmazandó rendelkezése mindazonáltal jól szemlélteti, hogy az adatvédelmi jogi keresetindítási jog hogyan viszonyul más jogorvoslatokhoz. Az említett rendelkezés értelmében a rendelkezésre álló közigazgatási vagy nem bírósági útra tartozó jogorvoslatok – köztük a felügyeleti hatóságnál történő panasztételhez való jog – sérelme nélkül, minden érintett hatékony bírósági jogorvoslatra jogosult.

42. Legalábbis a jövőben tehát minden más jogorvoslat sérelme nélkül lesz biztosított a bírósági jogorvoslat. Ez azt jelenti, hogy a keresetindítási jog nem érinti a jogorvoslatokat.

43. Ezzel azonban még nem tisztázódott, hogy előírható-e kötelező jelleggel, hogy a keresetindítást egy másik jogorvoslat kimerítése előzze meg. Az általános adatvédelmi rendelet 79. cikkéből e tekintetben csak az derül ki, hogy a bírósági jogorvoslatnak hatékonynak kell lennie. Nem írható tehát elő annak kötelezettsége, hogy a keresetindítás előtt ki kell meríteni egy másik jogorvoslatot, ha e feltétel miatt nem lesz hatékony a bírósági jogorvoslat.

44. Bár az adatvédelmi irányelv 22. cikke csak egy különleges jogorvoslatra hivatkozik, és azt sem követeli meg kifejezetten, hogy hatékony legyen a bírósági jogorvoslat, legalábbis a hatékonyság ismerve azonban magától értetődő.<sup>16</sup> Az pedig, hogy a bírósági jogorvoslatához való jog nem kérdőjelez meg más jogorvoslatokat, már csak azért is nyilvánvaló, mert a 22. cikk nem tartalmaz erre vonatkozó szabályozást.

45. Következésképpen az adatvédelmi irányelv szerinti, az alapügy tárgyát képező keresetindítási jog esetében is csak akkor követelhető meg valamely előzetes eljárás lefolytatása, ha az nem korlátozza a bírósági jogorvoslat hatékonyságát. Ez ugyanaz a korlát, mint amelyet a tényleges érvényesülés elve a nemzeti eljárási autonómiának szab.

15 Lásd: 2010. március 9-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-518/07, EU:C:2010:125, 17. és azt követő pontok); 2012. október 16-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-614/10, EU:C:2012:631, 36. és azt követő pontok); 2015. október 6-i Schrems ítélet (C-362/14, EU:C:2015:650, 38. és azt követő pontok).

16 Lásd például: 1985. július 9-i Bozzetti ítélet (179/84, EU:C:1985:306, 17. pont); 2008. április 15-i Impact ítélet (C-268/06, EU:C:2008:223, 45. pont); 2011. március 8-i Lesoochranárske zoskupenie ítélet (C-240/09, EU:C:2011:125, 47. pont); 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet (C-243/15, EU:C:2016:838, 65. pont).

### 3. A tényleges érvényesülés elvéről és a hatékony jogvédelemhez való jogról

46. A tagállamok eljárási autonómiájának elve szerint vonatkozó uniós szabályozás hiányában a belső jogrend feladata meghatározni az azon jogorvoslati kérelmekre vonatkozó eljárási szabályokat, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyokat az uniós jog alapján megillető jogok védelmét.

47. Ezen autonómiát hagyományosan az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve korlátozza. A jelen ügyben kizárólag az utóbbi bír jelentőséggel. Az alapján a nemzeti eljárási szabályok nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását.<sup>17</sup>

48. A Bíróság többször megállapította, hogy minden esetben, amikor felmerül a kérdés, hogy egy nemzeti eljárási rendelkezés lehetetlenné vagy rendkívül nehézé teszi-e a közösségi jog alkalmazását, azt kell megvizsgálni, hogy milyen e rendelkezésnek az egész eljárásban betöltött helye, hogy a különböző nemzeti fórumok előtt hogyan zajlik az eljárás és melyek a sajátosságai; ebből a szempontból adott esetben azokat az elveket is figyelembe kell venni, amelyek a nemzeti bírósági rendszer alapjául szolgálnak, mint például a védelemhez való jog, a jogbiztonság elve és az eljárás szabályos lefolytatásának elve.<sup>18</sup>

49. Újabb azonban a tényleges érvényesülés elvét egyre inkább a Charta 47. cikkének első bekezdése szerinti hatékony jogvédelemhez való joggal is társítják.<sup>19</sup> Az utóbbi hónapokban két olyan idevágó ítélet is született, amely már nem a tényleges érvényesülés elvén, hanem kizárólag a 47. cikk első bekezdésén alapul.<sup>20</sup>

50. A Charta 47. cikkének első bekezdésére való hivatkozás strukturálja az adott intézkedés szükséges vizsgálatát, mivel az szükségszerűen ráirányítja a figyelmet az alapvető jogok 52. cikk (1) bekezdése szerinti korlátaira.<sup>21</sup> Ez utóbbi rendelkezés értelmében az alapvető jogok korlátozása csak akkor igazolható, ha arra törvény által, és az adott jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerül sor. Ezen túlmenően 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. Az arányosság elve ezenfelül a tényleges érvényesülés elvének is részét képezi. Az a *rendkívüli* nehézség korlátjában fejeződik ki az utóbbi elvben.

51. A Charta 47. cikkének első bekezdése és a tényleges érvényesülés elve ezért végső soron ugyanazon jogelvet testesítik meg, és együtt, a Charta 47. cikkének első bekezdése és 52. cikkének (1) bekezdése által előírt követelmények alkalmazásával vizsgálhatók.

17 Lásd például: 1976. december 16-i Rewe-Zentralfinanz és Rewe-Zentral ítélet (33/76, EU:C:1976:188, 5. pont); 1983. november 9-i San Giorgio ítélet (199/82, EU:C:1983:318, 12. pont); 1995. december 14-i Peterbroeck ítélet (C-312/93, EU:C:1995:437, 12. pont); 2004. január 7-i Wells ítélet (C-201/02, EU:C:2004:12, 67. pont); 2016. október 20-i Danqua ítélet (C-429/15, EU:C:2016:789, 29. pont); 2016. december 21-i TDC-ítélet (C-327/15, EU:C:2016:974).

18 1995. december 14-i Peterbroeck ítélet (C-312/93, EU:C:1995:437, 14. pont); 2003. április 10-i Steffensen ítélet (C-276/01, EU:C:2003:228, 66. pont); 2016. október 20-i Danqua ítélet (C-429/15, EU:C:2016:789, 42. pont).

19 Lásd például: 2010. december 22-i DEB-ítélet (C-279/09, EU:C:2010:811, 28. és 31. pont); 2013. április 11-i Edwards és Pallikaropoulos ítélet (C-260/11, EU:C:2013:221, 33. pont); 2015. október 6-i East Sussex County Council ítélet (C-71/14, EU:C:2015:656, 52. pont); 2016. október 13-i Polkomtel-ítélet (C-231/15, EU:C:2016:769, 23. és 24. pont); a Mellor ügyre vonatkozó indítványom (C-75/08, EU:C:2009:32, 28. pont); az Alassini ügyre vonatkozó indítványom (C-317/08–C-320/08, EU:C:2009:720, 42. pont); a Lesoochranárske zoskupenie VLK ügyre vonatkozó indítványom (C-243/15, EU:C:2016:491, 99. pont).

20 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet (C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 46. pont); 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet (C-243/15, EU:C:2016:838, 65. pont).

21 Szemléletes példaként lásd: 2013. június 4-i ZZ ítélet (C-300/11, EU:C:2013:363, 51. pont); 2014. szeptember 17-i Liivimaa Lihaveis ítélet (C-562/12, EU:C:2014:2229, 67. és azt követő pontok); 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet (C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 49. és azt követő pontok).

#### 4. A kötelező előzetes eljárásnak a hatékony jogvédelemmel való összeegyeztethetőségéről

52. Azt kell tehát megvizsgálni, hogy összeegyeztethető-e a Charta 47. cikkének első bekezdésével és a tényleges érvényesülés elvével a közigazgatási jogorvoslatnak a keresetindítás előtti kötelező kimerítése.

53. Az ilyen eljárási szabály legalábbis késlelteti a bírósági jogorvoslathoz jutást. Ezenfelül többletköltségekkel járhat. A közigazgatási hatóságok esetleg illetéket kérnek a jogorvoslati eljárás lefolytatásáért. Ügyvédi segítség igénybevétele vagy szakvélemények benyújtása is észszerű vagy akár szükséges lehet.

54. A közigazgatási jogorvoslat keresetindítás előtti kimerítésének kötelezettsége ezért érinti a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jogot.

55. Az ilyen eljárási szabály azonban igazolható lehet a Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján.

56. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint azt Szlovákiában törvény írja elő. Attól távol áll, hogy csorbítsa a hatékony jogvédelemhez való jog lényeges tartalmát, mivel nem korlátozza azok körét, akik főszabály szerint igénybe vehetik a bírói jogvédelmet.<sup>22</sup> E személyek számára csak egy további eljárási lépést írnak elő.

57. Ezért a kötelező közigazgatási jogorvoslat arányossága bír döntő jelentőséggel.

58. Az arányosság elve megköveteli, hogy az intézkedés „az intézkedéssel kitűzött cél[...] [megvalósítására] alkalmas[...], ahhoz szükséges[...] és azzal arányos[...]”<sup>23</sup> legyen.<sup>24</sup> Amint azt a Charta 52. cikkének (1) bekezdése hangsúlyozza, e célnak az Unió által elismertnek kell lennie, és általános érdeket kell szolgálnia, vagy elengedhetetlennek kell lennie mások jogainak és szabadságainak védelméhez.

59. A Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) szerint a közigazgatási jogorvoslat kimerítése hatékonysági előnnyel kecsegtet, mivel lehetőséget teremt a közigazgatás számára a kifogásolt jogellenes beavatkozás orvoslására, és megkíméli azt egy váratlan bírósági eljárástól. Az előzetes eljárásban ezenkívül pontosítják a felek közötti vitát, ami megkönnyíti a bíróságok számára a jogvita további kezelését. Ehhez hozzá kell tenni, hogy a közigazgatási jogorvoslat megóvja a bíróságokat a felesleges eljárásoktól, és azáltal is előmozdíthatja a jogviták rendezését, hogy az érintett bírósági eljárás lefolytatása nélkül is elfogadja a beavatkozást például meggyőzőbb indokolás alapján. Végezetül pedig a közigazgatási jogorvoslat rendszerint mindegyik fél számára jóval kedvezőbb költségű, mint a bírósági jogorvoslat.

22 Lásd: 2015. október 6-i Schrems ítélet (C-362/14, EU:C:2015:650, 95. pont); 2016. május 4-i Pillbox 38 ítélet (C-477/14, EU:C:2016:324, 161. pont).

23 A megfogalmazással kapcsolatban lásd: a G4S Secure Solutions ügyre vonatkozó indítványom (C-157/15, EU:C:2016:382, 98. pont) a Conseil constitutionnel (alkotmánytanács, Franciaország) 2015. december 22-i 2015-527 QPC. sz. határozatára (FR:CC:2015:2015:527.QPC, 4. és 12. pont) és 2016. február 19-i 2016-536 QPC. sz. határozatára (FR:CC:2016:2016:536.QPC, 3. és 10. pont) támaszkodva; hasonlóképpen: Conseil d'Etat (államtanács, Franciaország) 2011. október 26-i 317827. sz. ítélete (FR:CEASS:2011:317827.20111026); lásd továbbá: Bundesverfassungsgericht (szövetségi alkotmánybíróság, Németország), *BVerfGE* 120., 274., 318., és 319. o. (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, 218. pont).

24 Lásd például: 2016. május 4-i Pillbox 38 ítélet (C-477/14, EU:C:2016:324, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

60. E célkitűzést elismeri az uniós jog, amint azt hasonló előzetes eljárások példája mutatja, egyebek mellett a közszolgálati jogban<sup>25</sup> vagy a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó jogban.<sup>26</sup> A például az EUIPO<sup>27</sup> vagy az Európai Vegyianyag-ügynökség<sup>28</sup> keretében létrehozott fellebbviteli fórumok is ezt a célt szolgálják. Nem utolsósorban az európai ombudsmanhoz való fordulásnak is a közigazgatási panasz az előfeltétele.<sup>29</sup>

61. Ehhez hozzá szeretném fűzni, hogy a német jogrend is elismeri e célkitűzést. A német közigazgatási perben a Verwaltungsgerichtsordnung (német közigazgatási bírósági rendtartás) 68. §-a értelmében főszabály szerint közigazgatási jogorvoslati eljárás lefolytatása a keresetindítás feltétele. E feltétel hasznossága többnyire<sup>30</sup> nem vitatott. Mitöbb, egyes bíróságoknak már arról kellett dönteniük, hogy összeegyeztethető-e a magasabb szintű jogszabályokkal a közigazgatási jogorvoslat részleges megszüntetése.<sup>31</sup>

62. A kötelező előzetes eljárás kétségtelenül alkalmas az 59. pontban említett célok elérésére. Enyhébb eszköz sem kínálkozik, amellyel e célok hasonlóképpen megvalósíthatók lennének.

63. Fennmarad tehát a kérdés, hogy arányos, illetve megfelelő-e a kötelező közigazgatási jogorvoslat annak céljához viszonyítva. Az e kérdésre adandó válasz a közigazgatási jogorvoslat konkrét kialakításától függ. Ezt végső soron csak a nemzeti bíróságok képesek teljeskörűen megítélni.

64. Ez különösen így van a P. Puškár által hivatkozott egyik érv, mégpedig az azzal kapcsolatos állítólagos bizonytalanság esetében, hogy a keresetindítási határidő már a közigazgatási jogorvoslat tárgyában történő döntéshozatal előtt megkezdődik-e. Amennyiben a nemzeti bíróságok azt állapítják meg, hogy ez valóban bizonytalan volt a releváns időpontban, aligha lenne észszerű a kereset elfogadhatóságát a közigazgatási jogorvoslat kimerítésétől függővé tenni.

65. Egyébként a Bíróság a fogyasztói jog területén megállapította, hogy a bíróságokhoz való fordulást megelőző kötelező egyeztetési eljárás megengedhető, mert többek között nem eredményezi a bírósági kereset benyújtásának lényeges késedelmét, és nem okoz, vagy csak rendkívül alacsony költségeket okoz a fogyasztónak.<sup>32</sup>

66. E két szempont a kötelező közigazgatási jogorvoslat értékelése szempontjából is jelentőséggel bír. A jelentős késedelmek vagy a panaszos magas költségei minden bizonnyal megkérdőjeleznék ezen eljárási szabály megfelelőségét.

25 Lásd a tisztviselők személyzeti szabályzatának 90. és 91. cikkét.

26 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) 8. cikke.

27 A közösségi védjegyről szóló, 2009. február 26-i 207/2009/EK tanácsi rendelet (HL 2009. L 78., 226. o.) 58. és azt követő cikkei.

28 A vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH) szóló, 2006. december 18-i 1907/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 396., 1. o.; helyesbítések: HL 2007. L 136., 3. o.; HL 2008. L 141., 22. o.; HL 2009. L 36., 84. o.; HL 2010. L 118., 89. o.; HL 2015. L 212., 39. o.) 89. és azt követő cikkei.

29 Az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló európai parlamenti határozat (HL 1994. L 113., 15. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 283. o.) 2. cikke (4) bekezdésének második fele.

30 Lásd mindazonáltal: a Bundesverfassungsgericht (szövetségi alkotmánybíróság) 1975. október 28-i határozata (2 BvR 883/73., 379/74., 497/74., 526/74., *Neue Juristische Wochenschrift* 1976., 34. [36. és 37. o.]).

31 A Bundesverfassungsgericht (szövetségi alkotmánybíróság) 1973. május 9-i határozata (2 BvL 43. és 44/71., *Neue Juristische Wochenschrift* 1973., 1683.) és a Bayerischer Verfassungsgerichtshof (bajor alkotmánybíróság, Németország) 2006. november 15-i R. R. és K. N. határozata (6-VII-05. és 12-VII-05., *VerfGHE* 59., 219.), valamint 2008. október 23-i A. D.-G. határozata (10-VII-07., *VerfGHE* 61., 248.).

32 2010. március 18-i Alassini és társai ítélet (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, 55. és 57. pont).

67. Ami a késedelmeket illeti, már a Charta 47. cikkének második bekezdése is úgy rendelkezik, hogy mindenkinek joga van arra, hogy ügyét észszerű időn belül tárgyalják. E jog ugyan a bírósági eljárásra vonatkozik, de azt természetesen a keresetindítás feltételéhez kötése sem áthatja alá. Az EJEB ennek megfelelően a kötelező jogorvoslatok időtartamát is figyelembe veszi a bírósági eljárás időtartamának vizsgálata során.<sup>33</sup> Még ha nem alkalmaznánk is a Charta 47. cikkének második bekezdését, akkor is hasonló követelmények erednének az uniós jog egyik általános elvéből.<sup>34</sup>

68. A költségeket illetően a Charta 47. cikkének harmadik bekezdése ugyan csak a költségmentességet követeli meg, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van. Főszabály szerint pedig nem kifogásolhatók a közigazgatási eljárások lefolytatásáért kért észszerű illetékek.<sup>35</sup>

69. A kötelező közigazgatási jogorvoslatért kért illetékeket azonban szigorúbb korlátok közé kell szorítani, mivel ezen előzetes eljárás a Charta 47. cikke által biztosított bírósági jogorvoslat igénybevételének akadályát képezi, és annak költségei hozzájönnek a bírósági jogorvoslat költségeihez.<sup>36</sup> A költségmentességhez való jog alapjául szolgáló elv hatálya ezért a kötelező közigazgatási jogorvoslat költségeire is kiterjed. Ezenfelül a közigazgatási jogorvoslattal párosuló önellenőrzés a jogállamiságot képviselő Unióban nemcsak az érintett érdekében áll, hanem közérdek is egyben.

## **5. Közbenső következtetés**

70. Az Alapjogi Charta 47. cikke szerinti hatékony jogvédelemhez való joggal és a tényleges érvényesülés elvével nem ellentétes a keresetindítás előtt kötelezően kimerítendő közigazgatási jogorvoslat, ha e jogorvoslat szabályai nem korlátozzák aránytalanul a bírói jogvédelem hatékonyságát. A kötelező közigazgatási jogorvoslat ezért különösen nem késleltetheti észszerűtlen mértékben a jogorvoslati eljárás egészét, és nem okozhat túlzottan magas költségeket.

71. Emellett azonban azt is le kell szögezni, hogy a kötelező közigazgatási jogorvoslatnak az uniós joggal való összeegyeztethetősége nem zárja ki, hogy a bírói jogvédelem ilyen eljárási szabálya ellentétes a nemzeti alkotmányjoggal.

## **C. A harmadik kérdésről – a nyilvántartás bizonyítási eszközként való kizárása**

72. A második kérdés előtt megválaszolandó harmadik kérdéssel a Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) arra keres választ, hogy kizárható-e bizonyítási eszközként a szóban forgó nyilvántartás azért, mert az a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok hozzájárulása nélkül került P. Puškár birtokába.

### **1. A kérdés elfogadhatóságáról**

73. Szlovákia és P. Puškár elfogadhatatlannak véli e kérdést, mert az vonatkozó uniós jogi rendelkezések hiányában kizárólag a nemzeti jog értelmezésére vonatkozik.

33 EJEB, 1978. június 28., König kontra Németország ítélet (6232/73. sz., CE:ECHR:1980:0310JUD000623273, 98. §); 2001. december 20., Janssen kontra Németország ítélet (23959/94. sz., CE:ECHR:2001:1220JUD002395994, 13. és 40. §); 2014. december 2., Siermiński kontra Lengyelország ítélet (53339/09. sz., CE:ECHR:2014:1202JUD005333909, 65. §).

34 2014. május 8-i N. ítélet (C-604/12, EU:C:2014:302, 50. pont).

35 2006. november 9-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-216/05, EU:C:2006:706, 33. pont). Lásd továbbá: EJEB, 2001. június 19., Kreuz kontra Lengyelország ítélet (28249/95. sz., CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, 59. §); 2006. május 24., Weissman és társai kontra Románia ítélet (63945/00. sz., CE:ECHR:2006:0524JUD006394500, 35. §).

36 A személyes információk kezeléséről szóló értesítés költségeivel kapcsolatban lásd: 2013. december 12-i X ítélet (C-486/12, EU:C:2013:836, 29. pont).

74. E kifogás azonban figyelmen kívül hagyja, hogy a kötelező közigazgatási jogorvoslathoz hasonlóan a bizonyítási szabályok is olyan eljárási szabályok, amelyek korlátozhatják a jogvédelem hatékonyságát az uniós jog által biztosított jogok érvényesítése során. Az uniós jog ezért e területen is korlátot szabhat a tagállamok eljárási autonómiájának.

75. A Cseh Köztársaság viszont e kérdés relevanciáját vonja kétségbe, mivel az alapeljárásban részt vevő hatóságok egyike, a pénzügyi közigazgatási hatóság bünyügyi hivatala, elismerte, hogy a nyilvántartás létezik, és hogy azt a másik részt vevő hatóság, a pénzügyi igazgatóság hozta létre. Ennek alapján feltételezhető, hogy azzal kapcsolatban nincs szükség további bizonyításra, és a kérdés hipotetikus.

76. Különösen a tárgyaláson azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a másik részt vevő hatóság, a pénzügyi igazgatóság, az alapeljárásban vitatta, hogy létrehozta volna a nyilvántartást, vagy hogy tudott volna arról. Ezen túlmenően semmiképpen sem egyértelmű, hogy a P. Puškára vonatkozó információk e nyilvántartás részét képezik-e. Végezetül pedig nem zárható ki, hogy a Najvyšší súdnak (legfelsőbb bíróság) a jogvita eredményétől függetlenül mégis döntést kell hoznia a nyilvántartás bizonyítási eszközként való elfogadhatóságáról.

77. Abból kell tehát kiindulni, hogy az alapvita eldöntéséhez szükség van e kérdés megválaszolására.

## ***2. A kérdés megválaszolásáról***

78. Akárcsak az első kérdés keretében, a bizonyítási szabályok esetében is fennáll a tagállamok eljárási autonómiája. Uniós jogi szabályozás hiányában ugyanis a tagállamoknak kell meghatározniuk az előterjeszhető bizonyítási eszközöket, annak fenntartásával, hogy az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét tiszteletben kell tartani.<sup>37</sup>

79. E kérdés tekintetében sem utal semmi arra, hogy sérülne az egyenértékűség elve. Következésképpen ismét csak kizárólag a tényleges érvényesülés elve bír jelentőséggel, amelyet a Charta 47. cikke szerinti hatékony jogvédelemhez való joggal összefüggésben kell alkalmazni.

80. Az uniós jog által biztosított jog megsértésének bizonyítására előterjeszhető bizonyítási eszközök korlátozása beavatkozást jelent a hatékony jogvédelemhez való alapvető jogba. Ezért annak igazolhatónak kell lennie a Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján.

81. Mivel csak egyetlen lehetséges bizonyítási eszköz érintett, a hatékony jogvédelem lényeges tartalma érintetlen marad. Következésképpen ismét csak az arányosságot kell megvizsgálni.

<sup>37</sup> 1999. február 9-i Dilexport-ítélet (C-343/96, EU:C:1999:59, 48. pont [csak a tényleges érvényesülés elvét említi]); 2003. április 10-i Steffensen ítélet (C-276/01, EU:C:2003:228, 63. pont); 2010. január 28-i Direct Parcel Distribution Belgium ítélet (C-264/08, EU:C:2010:43, 33. és 34. pont); 2014. október 23-i Unitrading-ítélet (C-437/13, EU:C:2014:2318, 27. pont); 2015. június 4-i Faber ítélet (C-497/13, EU:C:2015:357, 64. pont); 2015. október 15-i Nike European Operations Netherlands ítélet (C-310/14, EU:C:2015:690, 27. és 28. pont); 2015. október 6-i Capoda Import-Export ítélet (C-354/14, EU:C:2015:658, 44. pont).

82. A Bíróság alapvetően már elismerte a belső dokumentumok bírósági eljárásokban való engedély nélküli felhasználása megakadályozásának célját.<sup>38</sup> Amint azt a Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) helyesen hangsúlyozza, e cél a Charta 47. cikkében rögzített tisztességes eljárás elvének, különösen az eljárási fegyveregyenlőség eszméjének a körébe tartozik,<sup>39</sup> mivel a belső információk jogellenes megszerzése rendkívül hátrányos helyzetbe hozhatja az érintett felet. Ezen elvekre az állami szervek is hivatkozhatnak, amennyiben jogvitában vesznek részt.<sup>40</sup> Valamely engedély nélkül bemutatott belső dokumentum bizonyítási eszközként való elutasítása alkalmas e cél elérésére.

83. Az ilyen bizonyítási eszközök feltétel nélküli elutasítása mindazonáltal nem a legenyhébb eszköz. Sokkal inkább meg kell vizsgálni, hogy az érintett jogosult-e hozzáférni a kérdéses információkhoz. Amennyiben igen, úgy már nem védendő az engedély nélküli felhasználás megakadályozásához fűződő érdek.

84. Engedély nélkül felhasznált dokumentumok elutasítása esetén ugyanis a Bíróság elképzelhetőnek véli, hogy maga rendelheti el azok bemutatását.<sup>41</sup> Ezenfelül hangsúlyozza, hogy az engedély nélküli felhasználással szembeni védelem azon alapul, hogy a kérdéses dokumentumok nem nyilvánosak.<sup>42</sup> Végezetül pedig a dokumentumokhoz való hozzáférés jogával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata azt mutatja, hogy a belső dokumentumok visszatartását adott esetben meg kell indokolni.<sup>43</sup> A dokumentumokhoz való hozzáférés joga ezért eligazítást nyújt az engedély nélkül felhasznált belső dokumentumok elutasításával kapcsolatos mérlegeléshez.<sup>44</sup>

85. Az alapügyben figyelembe kell venni, hogy az Alapjogi Charta 8. cikke (2) bekezdésének második mondata és az adatvédelmi irányelv 12. cikke értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy a róla gyűjtött adatokat megismerje. Ez főszabály szerint a szóban forgó nyilvántartásba történő felvételre is vonatkozik. Ezen túlmenően az érintetteket az adatvédelmi irányelv 10. vagy 11. cikke alapján tájékoztatni kell az adatgyűjtés alkalmával az adatok felhasználásáról.

86. Igaz, hogy az adatvédelmi irányelv 13. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi ezen adathozzáféréshez való jog korlátozását, ha e korlátozás különösen bűncselekmények megelőzésének, vizsgálatának, felderítésének és az ezekkel kapcsolatos eljárások lefolytatásának (a d) pont) vagy valamely tagállam fontos gazdasági vagy pénzügyi érdekének – beleértve az adózási kérdéseket – (az e) pont), valamint az ezekhez kapcsolódó ellenőrzési, felügyeleti és szabályozási tevékenység (az f) pont) biztosításához szükséges. Az említett 13. cikk azonban kifejezetten előírja, hogy az ilyen korlátozást jogszabály elfogadásával lehet bevezetni.<sup>45</sup>

87. Ha léteznek ilyen rendelkezések, elképzelhető, hogy szükséges az érintettek tájékoztatáshoz való jogának korlátozása. Esetleg fennáll a kockázata annak, hogy a nyilvántartáson alapuló ellenőrzési és felügyeleti tevékenységek veszítenek a hatékonyságukból, ha kitudódik, hogy kik szerepelnek abban.

38 2002. október 23-i Ausztria kontra Tanács végzés (C-445/00, EU:C:2002:607, 12. pont); 2007. március 23-i Stadtgemeinde Frohnleiten és Gemeindebetriebe Frohnleiten végzés (C-221/06, EU:C:2007:185, 19. pont); 2009. január 29-i Donnici kontra Parlament végzés (C-9/08, nem tették közzé, EU:C:2009:40, 13. pont).

39 2012. november 6-i Otis és társai ítélet (C-199/11, EU:C:2012:684, 48. pont); 2016. június 30-i Toma és Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci ítélet (C-205/15, EU:C:2016:499, 36. és 47. pont).

40 2005. június 9-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-287/02, EU:C:2005:368, 37. pont, a tagállamok védelemhez való jogával kapcsolatban); 2009. december 2-i Bizottság kontra Írország és társai ítélet (C-89/08 P, EU:C:2009:742, 53. pont, az uniós intézményekkel kapcsolatban); 2016. február 18-i Tanács kontra Bank Mellat ítélet (C-176/13 P, EU:C:2016:96, 49. pont, egy iráni szervezettel kapcsolatban).

41 2002. október 23-i Ausztria kontra Tanács végzés (C-445/00, EU:C:2002:607, 12. pont); 2007. március 23-i Stadtgemeinde Frohnleiten és Gemeindebetriebe Frohnleiten végzés (C-221/06, EU:C:2007:185, 19. pont); 2009. január 29-i Donnici kontra Parlament végzés (C-9/08, nem tették közzé, EU:C:2009:40, 13. pont).

42 2007. március 23-i Stadtgemeinde Frohnleiten és Gemeindebetriebe Frohnleiten végzés (C-221/06, EU:C:2007:185, 19. pont).

43 Lásd: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374); 2011. július 21-i Svédország kontra MyTravel és Bizottság ítélet (C-506/08 P, EU:C:2011:496, 77. és azt követő pontok).

44 2009. január 29-i Donnici kontra Parlament ítélet (C-9/08, nem tették közzé, EU:C:2009:40, 17. pont).

45 2015. október 1-jei Bara és társai ítélet (C-201/14, EU:C:2015:638, 39. pont).



88. Ezért mielőtt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságok elutasíthatnák a szóban forgó nyilvántartás bizonyítási eszközként való felhasználását, meg kell vizsgálniuk, hogy elő van-e írva az adathozzáféréshez való jog ilyen korlátozása, és adott esetben indokolt-e az. A Bíróság előtti eljárásban azonban semmi sem hangzott el e szempontokkal kapcsolatban.

89. Még ha támpontok állnak is fenn arra nézve, hogy jogos érdek fűződik a szóban forgó nyilvántartás esetleges jogszabályban előírt titokban tartásához, a nemzeti bíróságok ezen túlmenően azt is kötelesek megvizsgálni, hogy e támpontok nagyobb súllyal esnek-e latba a konkrét ügyben, mint az egyén eljáráshoz fűződő érdeke.

90. A Bíróság a vámjog területén megállapította, hogy rendkívül megnehezíti az érintett jogainak érvényesítését, ha olyan adatokat kell szolgáltatnia, amelyekkel nem rendelkezhet.<sup>46</sup> Ezen arányossági vizsgálat más területeken eltérő eredményre vezethet, ha a vámbevételeknél nyomósabb érdekek érintettek.<sup>47</sup> Nem tűnik azonban minden további nélkül szükségszerűnek, hogy az adóbevételeknek a vámbevételeknél nagyobb jelentőséget kell tulajdonítani.

91. Egyébként a nyilvántartás bizalmas jellegéhez fűződő érdek jelentősen vesztett súlyából az alapügyben, mivel azt harmadik felek már nyilvánosságra hozták, a pénzügyi közigazgatási hatóság bünyügyi hivatala pedig megerősítette annak létezését. Az esetleges károk ezért már alighanem bekövetkeztek.

92. Igaz, hogy az érintettnek megtiltható, hogy a nyilvántartásra hivatkozzon, ha maga is részt vett annak engedély nélküli nyilvános terjesztésében. Az eljárás résztvevői ugyanis megakadályozhatók abban, hogy hasznot húzzanak saját jogellenes magatartásukból. Aligha lenne azonban igazolható harmadik felek magatartását egy P. Puškárhoz hasonló érintettnek felróni.

93. A harmadik kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a Charta 47. cikkének második bekezdésében rögzített tisztességes eljárás elve főszabály szerint lehetővé teszi az eljárásban részt vevő hatóság olyan belső dokumentumának elfogadhatatlan bizonyítási eszközként való elutasítását, amelyről az eljárás másik résztvevője az említett hatóság hozzájárulása nélkül értesül. Nem utasítható azonban el a bizonyítási eszköz, ha a tagállami pénzügyi hatóság azon nyilvántartásáról van szó, amely a felperes olyan személyes adatait tartalmazza, amelyekről a hatóságnak értesítenie kell a felperest az adatvédelmi irányelv 12. és 13. cikke alapján.

#### **D. A második kérdésről – a nyilvántartás adatvédelmi jogi jogszerűsége**

94. A második kérdés az alapjogvita érdemére vonatkozik. Az a kérdés, hogy a magánélethez és az adatvédelemhez fűződő alapvető jogok, valamint az adatvédelmi irányelv megtiltják-e valamely tagállamnak, hogy az érintett hozzájárulása nélkül adóigazgatási célból személyes adatokat tartalmazó nyilvántartást állítson fel. A Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) szerint ebben az esetben a személyes adatoknak a hatóságok általi hozzáférés érdekében az adócsalás elleni küzdelem céljából történő megszerzése már önmagában veszélyes lenne.

95. Az alapügy mindazonáltal nem igényli azon általános kérdés eldöntését, hogy az érintettek hozzájárulása nélkül is gyűjthetnek-e személyes adatokat az adóhatóságok. Ezt a felek egyike sem vonja kétségbe. Inkább azt kell tisztázni, hogy az adócsalás elleni küzdelem céljából vezethet-e az adóhatóság nyilvántartást olyan személyekről, akik fiktív vezetői pozícióval rendelkeznek bizonyos jogi személyekben, és nem járultak hozzá az e nyilvántartásban való feltüntetésükhöz. E kérdésre

<sup>46</sup> 2014. október 23-i Unitrading ítélet (C-437/13, EU:C:2014:2318, 28. pont).

<sup>47</sup> Szemléletes példaként lásd: 2013. június 4-i ZZ ítélet (C-300/11, EU:C:2013:363, 64–68. pont); 2013. július 18-i Bizottság és társai kontra Kadi ítélet (C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 128. és 129. pont).

elsősorban az adatvédelmi irányelvre tekintettel kell választ adni, mivel az pontosítja a magánélethez és az adatvédelemhez fűződő alapvető jogokat. Amennyiben – az uniós jog alkalmazási körében különösen a bűnüldözés területén – csak az alapvető jogok alkalmazandók, még egyszer meg kell vizsgálni, hogy nem erednek-e azokból eltérő követelmények.

96. A felek egyetértenek abban, hogy valamely személy ilyen nyilvántartásba történő felvétele és bizonyos jogi személyekhez való hozzárendelése az adatvédelmi irányelv 2. cikkének b) pontja szerinti személyesadat-kezelésnek tekintendő.

97. Az adatvédelmi irányelv „A személyes adatok feldolgozásának jogszerűségére vonatkozó általános szabályok [helyesen: A személyes adatok kezelése jogszerűségének általános feltételei]” című II. fejezetében foglalt rendelkezéseknek megfelelően, az ezen irányelv 13. cikke által engedett eltérésekre is figyelemmel, a személyes adatok bármilyen kezelése meg kell, hogy feleljen egyrészt a 6. cikkben az adatok minőségére vonatkozóan megfogalmazott elveknek, másrészt pedig az adatkezelés jogszerűvé tételére vonatkozóan a 7. cikkben felsorolt kritériumok valamelyikének.<sup>48</sup>

98. Amint arra már az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés is utal, a szóban forgó nyilvántartás felállításának jogalapjaként mind az adatvédelmi irányelv 7. cikke (erre vonatkozóan lásd az 1. pontot), mind annak 13. cikke (erre vonatkozóan lásd a 2. pontot) szóba jöhet.

### ***1. Az adatvédelmi irányelv 7. cikkéről***

99. Az adatvédelmi irányelv 7. cikke értelmében a személyes adatok csak abban az esetben kezelhetők, ha teljesül az e rendelkezésben felsorolt hat feltétel valamelyike. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés az e) és f) pont szerinti eseteket említi, mégpedig a közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához és az adatkezelő vagy valamely harmadik fél jogos érdekének érvényesítéséhez való szükségességet. Másodlagosan esetleg a 7. cikk c) pontja, mégpedig a jogi kötelezettség teljesítéséhez való szükségesség is figyelembe vehető.

100. Mindazonáltal már itt szeretném leszögezni, hogy a jelen ügyben feleslegesnek vélem a 7. cikk c) vagy f) pontjának vizsgálatát. Ugyanis amint azt valamennyi fél elismeri, az adóbeszedés és az adócsalás elleni küzdelem az adatvédelmi irányelv 7. cikkének e) pontja értelmében vett közérdekből elvégzendő feladat.

101. P. Puškár azonban úgy véli, hogy a nyilvántartást jogalap nélkül állította fel a pénzügyi igazgatóság, mivel csak a pénzügyi közigazgatási hatóság bünyügyi hivatala rendelkezik hatáskörrel ilyen nyilvántartás felállítására. Ezen álláspont a 333/2011. sz. törvény 5. §-a (3) bekezdésének b) pontján alapul, amely a jogsértésekre, illetve azok gyanújára vonatkozó adatgyűjtés hatáskörével ruházza fel a pénzügyi közigazgatási hatóság bünyügyi hivatalát.

102. Az adatvédelmi irányelv 7. cikke e) pontjának vizsgálata során ezen érv úgy értelmezhető, hogy P. Puškár szerint a pénzügyi igazgatóság nincs megbízva a strómanokkal szembeni fellépés feladatával.

103. Szlovákia ezzel szemben arra hivatkozik, hogy már az 563/2009. sz. törvény 164. §-a is megfelelő jogalapot jelent. E rendelkezés értelmében adóigazgatási célból az adóhatóságok, a pénzügyi igazgatóság és a (pénzügy-)minisztérium jogosultak az adófizetők, azok képviselőinek és más jogalanyok személyes adatainak kezelésére.

<sup>48</sup> 2008. december 16-i Huber ítélet (C-524/06, EU:C:2008:724, 48. pont); 2015. október 1-jei Bara és társai ítélet (C-201/14, EU:C:2015:638, 30. pont).

104. Csak a nemzeti bíróságok képesek megítélni, hogy e rendelkezések alapján Szlovákiában melyik hatóság milyen feladatot lát el. Ugyanez vonatkozik annak kérdésére, hogy úgy kell-e értelmezni az egyik vagy mindkét rendelkezést, hogy azok lehetővé teszik a bennük megjelölt hatóságok számára a kérdéses nyilvántartás felállítását.

105. A Bíróság mindazonáltal állást foglalhat annak kérdésében, hogy milyen uniós jogi követelményeknek kell megfelelnie az adatvédelmi irányelv 7. cikkének e) pontja szerint szükséges, az érintett feladatokkal való megbízásnak.

106. Jóllehet az adatvédelmi irányelv 7. cikkének e) pontja nem utal erre, e rendelkezést a 6. cikk szerinti elvekkel összefüggésben kell értelmezni. A 6. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében a személyes adatok gyűjtése csak meghatározott, egyértelmű és törvényes célból történhet. A 7. cikk e) pontjának alkalmazási körében az adatkezelés célja elválaszthatatlanul összekapcsolódik a kapott feladatokkal. A feladatokkal való megbízásnak tehát egyértelműen ki kell terjednie a mindenkori adatkezelés céljára.

107. Mivel az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem pontosítja tovább a szóban forgó nyilvántartás célját, a Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) feladata e kérdésben elmélyülni. Nem tűnik mindazonáltal eleve kizártnak, hogy a kérdéses nyilvántartás hasznos az 563/2009. sz. törvény 164. §-ában említett „adóigazgatási cél” szempontjából. Jóllehet e rendelkezés nem említi kifejezetten a jogsértések gyanújára vonatkozó személyes adatok tárolását, az érintetteknek számolniuk kell azzal, az adóhatóságok tárolnak ilyen adatokat annak megállapíthatósága érdekében, hogy mely személyekre kell különös figyelmet fordítaniuk. Sokkal nyilvánvalóbb azonban az ilyen adatok haszna a pénzügyi közigazgatási hatóság bünyügyi hivatalának a 333/2011. sz. törvény 5. §-a (3) bekezdésének b) pontja szerinti feladatai szempontjából. Az említett adatok e hatóság általi tárolása ezért mindenképpen előre látható.

108. A következő lépésben azt kell megvizsgálnia a Najvyšší súdnak (legfelsőbb bíróság), hogy szükséges-e a kérdéses nyilvántartás felállítása és használata, valamint különösen P. Puškár abban való feltüntetése a szolgált közérdek szempontjából. A Charta 7. cikkében biztosított magánélethez fűződő alapvető jog védelme ugyanis megköveteli, hogy a személyes adatok védelme alóli kivételek és e védelem korlátozásai a feltétlenül szükséges határokon belül maradjanak.<sup>49</sup> Ez azt jelenti, hogy tiszteletben kell tartani az arányosság elvét,<sup>50</sup> tehát az adatkezelésnek „az [azzal] kitűzött cél[...] [megvalósítására] alkalmasnak, ahhoz szükségesnek és azzal arányosnak” kell lennie.

109. A Najvyšší súdnak (legfelsőbb bíróság) ezért részletesen meg kell vizsgálnia, hogy P. Puškár nyilvántartásban való feltüntetése alkalmas-e a nyilvántartás különböző felhasználási céljainak megvalósítására, hogy esetlegesen létezik-e enyhébb, de hasonlóan hatékony eszköz, mindenekelőtt azonban, hogy feltüntetése megfelelő-e e célokhoz viszonyítva.

110. Bár nem állnak rendelkezésre a nyilvántartás céljával kapcsolatos konkrét információk, ahhoz nem férhet kétség, hogy a kérdéses nyilvántartásban való feltüntetés jelentős beavatkozást jelent az érintett jogaiba. Az csorbítja hírnevét, és súlyos gyakorlati hátrányokhoz is vezethet az adóhatóságokkal fennálló kapcsolataiban. Az érintett nyilvántartásban való feltüntetése emellett a Charta 48. cikkének (1) bekezdésében rögzített ártatlanság véelmét is érinti.<sup>51</sup> Ezenfelül az érintettekkel kapcsolatba hozott jogi személyeknek a Charta 16. cikke szerinti vállalkozási szabadsága is érintetté válik.

49 2008. december 16-i Satakunnan Markkinapörssi és Satamedia ítélet (C-73/07, EU:C:2008:727, 56. pont); 2013. november 7-i IPI-ítélet (C-473/12, EU:C:2013:715, 39. pont); 2014. december 11-i Ryneš ítélet (C-212/13, EU:C:2014:2428, 28. pont); 2015. október 6-i Schrems ítélet (C-362/14, EU:C:2015:650, 92. pont).

50 2016. december 21-i Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet (C-203/15 és C-698/15, EU:C:2016:970, 96. pont).

51 Lásd: EJE, 2008. december 4., S. és Marper kontra Egyesült Királyság ítélet (30562/04. és 30566/04. sz., CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, 122. §); 2011. október 18., Khelili kontra Svájc ítélet (16188/07. sz., CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, 68. §).

111. Ennyire súlyos beavatkozás csak akkor lehet megfelelő, ha *megfelelő jelek* utalnak arra, hogy az érintett fiktív vezetői pozíciót tölt be a vele kapcsolatba hozott jogi személyeknél, és ezáltal sérti az adók beszedéséhez és az adócsalás elleni küzdelemhez fűződő közérdeket.<sup>52</sup>

## **2. Az adatvédelmi irányelv 13. cikkéről**

112. Az adatvédelmi irányelv 13. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy bizonyos okokból eltérjenek az irányelv néhány rendelkezésétől. A 7. cikket mindazonáltal nem említi e rendelkezés. A 13. cikk ezért nem kérdőjelezheti meg a 7. cikk e) pontja értelmezésének eredményét.

113. A 13. cikk ellenben – mint már megállapítást nyert<sup>53</sup> – jelentőséggel bírhat azon kérdés szempontjából, hogy bizalmasan vezethető-e a szóban forgó nyilvántartás annak ellenére, hogy az adatvédelmi irányelv 10., 11. és 12. cikkéből az következik, hogy az érintetteket főszabály szerint tájékoztatni kell az adatkezelésről. E tájékoztatás szükséges feltétele annak, hogy az érintett gyakorolhassa az őt az adatvédelmi irányelv és a magánélethez, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok alapján megillető jogokat.<sup>54</sup> Annak kérdése azonban, hogy jogszerűen kezelték-e bizalmasan a szóban forgó nyilvántartást, végső soron nem gyakorolhat hatást arra, hogy P. Puškár indokoltan van-e feltüntetve e nyilvántartásban.

## **3. A magánélethez és az adatvédelemhez fűződő alapvető jogokról**

114. A magánélethez (a Charta 7. cikke) és az adatvédelemhez (a Charta 8. cikke) fűződő alapvető jogok, amelyek az uniós jog alkalmazási körében különösen a büntetőjogi intézkedések tekintetében bírnak jelentőséggel, ugyanarra az eredményre vezetnek, mint az adatvédelmi irányelv 7. cikke e) pontjának alkalmazása.

115. Valamely személynek a szóban forgó nyilvántartásban való feltüntetése mindkét alapvető jogot érintené. A Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján e beavatkozások csak akkor igazolhatóak, ha megfelelő törvényi alappal rendelkeznek, tiszteletben tartják mindkét alapvető jog lényeges tartalmát, és figyelembe veszik az arányosság elvét.

116. E szempontok közül eddig csak a lényeges tartalom tiszteletben tartásával nem foglalkoztam még. Ugyanakkor a szóban forgó nyilvántartásba történő felvétellel együtt járó hátrányok ellenére sem érik el azok a lényeges tartalom megsértésének küszöbét, ha egyébként tiszteletben tartják az arányosság elvét.

## **4. Közbenső következtetés**

117. A második kérdésre ezért azt a választ kell adni, hogy az adatvédelmi irányelv 7. cikkének e) pontja alapján adóigazgatási célból vezethető nyilvántartás olyan személyekről, akik fiktív vezetői pozícióval rendelkeznek bizonyos jogi személyekben, és nem járultak hozzá az e nyilvántartásban való feltüntetésükhöz. Ennek az a feltétele, hogy az adóigazgatás e feladatát törvény írja elő, a nyilvántartás felhasználása ténylegesen alkalmas legyen az adóigazgatás céljaira, és szükséges legyen azokhoz, valamint megfelelő jelek utaljanak arra, hogy e személyek indokoltan szerepelnek e nyilvántartásban. Ez esetben a magánélethez (a Charta 7. cikke) és az adatvédelemhez (a Charta 8. cikke) fűződő alapvető jogokkal sem ellentétes a nyilvántartás felállítása és használata.

52 Lásd: 2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 58. és 59. pont); 2016. december 21-i Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet (C-203/15 és C-698/15, EU:C:2016:970, 105. és 106. pont); EJEB, 2011. október 18., Khelili kontra Svájc ítélet (16188/07. sz., CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, 66–68. §).

53 Lásd a fenti 86. és azt követő pontokat.

54 2009. május 7-i Rijkeboer ítélet (C-553/07, EU:C:2009:293, 49. pont); 2014. július 17-i Y S ítélet (C-141/12 és C-372/12, EU:C:2014:2081, 44. pont).

## E. A negyedik kérdésről – a Bíróság és az EJEB közötti viszony

118. A negyedik kérdés annak tisztázását szolgálja, hogy követheti-e a nemzeti bíróság az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát akkor, ha az ellentmondásban áll az EJEB esetjogával.

119. Amint azt különböző felek megjegyzik, a kérdés elfogadhatósága kétséges ebben a formában, különösen mert a Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság) nem részletezi, hogy a két európai bíróság mely kérdésben mond ellent egymásnak, és az ilyen ellentmondás mennyiben releváns az alapvita eldöntése szempontjából. Az előzetes döntéshozatali eljárás ugyanis nem általános vagy hipotetikus kérdésekkel kapcsolatos tanácsadó vélemények beszerzésére szolgál.<sup>55</sup>

120. A jelen kérdés egyik eleme mindazonáltal jelentőséggel bírhat az alapvita végleges eldöntése szempontjából. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint ugyanis ebben az esetben vita áll fenn az Ústavný súd (szlovák alkotmánybíróság) és a Najvyšší súd (szlovák legfelsőbb bíróság) között, melynek keretében az első az EJEB esetjogára hivatkozik, nem foglal azonban állást a Bíróság ítélkezési gyakorlatával kapcsolatban. A többi előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés pedig azt mutatja, hogy a kérdést előterjesztő bíróság bizonytalan abban, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata ugyanarra az eredményre vezet-e, mint az Ústavný súd (szlovák alkotmánybíróság) ítélkezési gyakorlata. Ezért észszerűnek tűnik feltárni, hogy mi a teendő akkor, ha a kérdést előterjesztő bíróság – esetlegesen az Ústavný súd (szlovák alkotmánybíróság) valamelyik határozatára tekintettel – arra az álláspontra jut, hogy a két európai bíróság ellentmond egymásnak az alapvita eldöntése szempontjából jelentős kérdésben.

121. Hasonlóan döntött egyébként már a Bíróság is, amikor arra kérték, hogy pontosítsa az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatalra utalásra vonatkozó hatáskör, illetve kötelezettség terjedelmét.<sup>56</sup> Ezen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek gyakran már azokat a konkrét kérdéseket tartalmazzák, amelyek megválaszolására szükség van az adott alapvita eldöntéséhez. A Bíróság mindazonáltal az általánosabb kérdésekre is válaszol az EUMSZ 267. cikk alapján. Máskülönben ugyanis rendkívül valószínűtlen lenne, hogy a Bíróság lehetőséget kap az ilyen kérdésekkel kapcsolatos álláspontjának kifejtésére. Egyúttal pedig attól is tartani kellene, hogy a nemzeti bíróságok bizonytalanságban maradnak az előzetes döntéshozatal iránti kérelem igénybevételével kapcsolatos hatáskörüket vagy kötelezettségüket illetően, és ezért elkerülhető hibákat vétének az uniós jog alkalmazása során.

122. Ami az átfogalmazott előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést illeti, a Charta 52. cikke (3) bekezdésének első mondata előírja, hogy a Charta azon jogainak tartalmát és terjedelmét, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az EJEE-ben szerepelnek. Az e rendelkezésre vonatkozó magyarázatok szerint a biztosított jogok tartalmát és terjedelmét nemcsak az EJEE szövege határozza meg, hanem többek között az EJEB esetjoga is.<sup>57</sup> A Charta 52. cikke (3) bekezdésének második mondata azonban lehetővé teszi, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.

<sup>55</sup> 2016. december 21-i Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet (C-203/15 és C-698/15, EU:C:2016:970, 130. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>56</sup> Lásd: 1991. június 27-i Mecanarte ítélet (C-348/89, EU:C:1991:278, 42. és azt követő pontok); 2008. december 16-i Cartesio ítélet (C-210/06, EU:C:2008:723, 80. és azt követő pontok); 2013. július 18-i Consiglio Nazionale dei Geologi ítélet (C-136/12, EU:C:2013:489, 21. és azt követő pontok).

<sup>57</sup> 2010. december 22-i DEB-ítélet (C-279/09, EU:C:2010:811, 35. és 37. pont); 2016. június 30-i Toma és Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci ítélet (C-205/15, EU:C:2016:499, 41. pont).

123. Az uniós jog tehát csak annyiban teszi lehetővé a Bíróság számára, hogy eltérjen az EJEB esetjogától, amennyiben az előbbi kiterjedtebb védelmet biztosít egyes alapvető jogoknak, mint az utóbbi. Ilyen eltérésre is csak akkor van lehetőség, ha az nem jár egyúttal azzal, hogy a Charta valamely másik olyan alapvető joga, amely megfelel az EJEE valamelyik jogának, kisebb védelemben részesül, mint az EJEB esetjogában. Olyan esetekre kell például gondolni, amelyekben egyensúlyt kell teremteni bizonyos alapvető jogok között.<sup>58</sup>

124. Ha a Bíróság ítélkezési gyakorlatából megengedett, kiterjedtebb alapjogi védelem következik, az uniós jog elsőbbsége arra kötelezi a nemzeti bíróságokat, hogy az uniós jog alkalmazási körében a Bíróság ítélkezési gyakorlatát kövessék, és az említett védelmet biztosítsák.

125. Ha azonban a nemzeti bíróság arra az álláspontra jut, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata egy bizonyos, mind a Chartában, mind az EJEE-ben rögzített alapvető jog tekintetében alacsonyabb szintű védelmet biztosít, mint az EJEB esetjoga, akkor ez szükségszerűen az uniós jog értelmezésével kapcsolatos kérdést vet fel, mégpedig az érintett alapvető jogot és a Charta 52. cikkének (3) bekezdését illetően. A nemzeti bíróság ilyen álláspontja ugyanis ahhoz vezetne, hogy a szóban forgó alapjognak a Bíróság általi értelmezése ellentétes lenne az 52. cikk (3) bekezdésével.

126. Amennyiben az ilyen kérdés releváns a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő jogvita eldöntése szempontjából, úgy e bíróság az EUMSZ 267. cikk második bekezdése alapján kérheti a Bíróságot, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést. Ha a nemzeti bíróság határozata ellen nincs jogorvoslati lehetőség, az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése alapján egyenesen *köteles* a Bírósághoz fordulni.

127. A negyedik kérdésre tehát a következő választ kell adni: amennyiben valamely tagállami bíróság arra az álláspontra jut, hogy az előtte folyamatban lévő eljárásban hozandó döntést befolyásolná az Európai Unió Bíróságának olyan ítélkezési gyakorlata, amely szerint a Charta olyan jogai, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, alacsonyabb szintű védelemben részesülnek, mint az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga alapján, úgy az Európai Unió Bíróságához fordulhat annak érdekében, hogy megtudja, hogyan kell értelmezni az uniós jogot ezen eset tekintetében. Ha a tagállami bíróság határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, köteles a Bírósághoz fordulni.

## VI. Véggövetkeztetések

128. Mindezek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

- 1) A személyes adatok adók beszédése során történő felhasználása a 2003. szeptember 29-i 1882/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. és 8. cikkének hatálya alá tartozik, míg a büntetőjog területén csak a Charta 7. és 8. cikke alkalmazható, amennyiben az uniós jog által meghatározott kérdésekről van szó.
- 2) A Charta 47. cikke szerinti hatékony jogvédelemhez való joggal és a tényleges érvényesülés elvével nem ellentétes a keresetindítás előtt kötelezően kimerítendő közigazgatási jogorvoslat, ha e jogorvoslat szabályai nem korlátozzák aránytalanul a bírói jogvédelem hatékonyságát. A kötelező közigazgatási jogorvoslat ezért különösen nem késleltetheti észszerűtlen mértékben a jogorvoslati eljárás egészét, és nem okozhat túlzottan magas költségeket.

<sup>58</sup> Lásd például: 2008. január 29-i *Promusicae*-ítélet (C-275/06, EU:C:2008:54, 68. pont).

- 3) A 95/46 irányelv 7. cikkének e) pontja alapján adóigazgatási célból vezethető nyilvántartás olyan személyekről, akik fiktív vezetői pozícióval rendelkeznek bizonyos jogi személyekben, és nem járultak hozzá az e nyilvántartásban való feltüntetésükhöz. Ennek az a feltétele, hogy az adóigazgatás e feladatát törvény írja elő, a nyilvántartás felhasználása ténylegesen alkalmas legyen az adóigazgatás céljaira, és szükséges legyen azokhoz, valamint megfelelő jelek utaljanak arra, hogy e személyek indokoltan szerepelnek e nyilvántartásban. Ez esetben a magánélethez (a Charta 7. cikke) és az adatvédelemhez (a Charta 8. cikke) fűződő alapvető jogokkal sem ellentétes a nyilvántartás felállítása és használata.
- 4) A Charta 47. cikkének második bekezdésében rögzített tisztességes eljárás elve főszabály szerint lehetővé teszi az eljárásban részt vevő hatóság olyan belső dokumentumának elfogadhatatlan bizonyítási eszközként való elutasítását, amelyről az eljárás másik résztvevője az említett hatóság hozzájárulása nélkül értesül. Nem utasítható azonban el a bizonyítási eszköz, ha a tagállami pénzügyi hatóság azon nyilvántartásáról van szó, amely a felperes olyan személyes adatait tartalmazza, amelyekről a hatóságnak értesítenie kell a felperest a 95/46 irányelv 12. és 13. cikke alapján.
- 5) Amennyiben valamely tagállami bíróság arra az álláspontra jut, hogy az előtte folyamatban lévő eljárásban hozandó döntést befolyásolná az Európai Unió Bíróságának olyan ítélkezési gyakorlata, amely szerint a Charta olyan jogai, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, alacsonyabb szintű védelemben részesülnek, mint az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga alapján, úgy az Európai Unió Bíróságához fordulhat annak érdekében, hogy megtudja, hogyan kell értelmezni az uniós jogot ezen eset tekintetében. Ha a tagállami bíróság határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, köteles a Bírósághoz fordulni.