



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
J. KOKOTT  
fremsat den 30. marts 2017<sup>1</sup>

**Sag C-73/16**

**Peter Puškár**  
**Procesdeltagere:**  
**Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,**  
**Kriminálny úrad finančnej správy**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Najvyšší súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republikks øverste domstol, Slovakiet))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – behandling af personoplysninger – beskyttelse af grundlæggende rettigheder – nødvendigheden af en forudgående procedure – liste over personoplysninger, som er udarbejdet med henblik på bekæmpelse af skattesvig – listens lovlighed som bevismiddel – princippet om loyalt samarbejde – forholdet mellem praksis fra Den Europæiske Unions Domstol og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol«

### I. Indledning

1. Det er ikke første gang, at en uenighed mellem Slovakiets øverste domstol og denne medlemsstats forfatningsdomstol giver anledning til en præjudiciel anmodning<sup>2</sup>. Denne gang er det omtvistet, om skattemyndighederne må føre en fortrolig liste over fysiske personer, der proforma udøver ledelsesfunktioner hos bestemte juridiske personer. Denne tvist giver samtidig anledning til spørgsmål vedrørende effektiv retsbeskyttelse, nemlig for det første, om udtømming af et obligatorisk administrativt retsmiddel må være en betingelse for at iværksætte et søgsmål, og for det andet, om listen kan afvises som ulovligt bevismiddel, når den er blevet udbredt uden skattemyndighedernes samtykke. Endelig ønsker den nationale ret af Domstolen oplyst, om den skal følge Domstolens praksis eller praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD), når de to domstoles praksis afviger fra hinanden.

1 – Originalsprog: tysk.

2 – Jf. dom af 8.11.2012, Profitube (C-165/11, EU:C:2012:692, præmis 36-38), og af 15.1.2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 38-46).

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

2. Den grundlæggende ret til databeskyttelse, som er forankret i artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, konkretiseres i databeskyttelsesdirektivet<sup>3</sup>, som om kort tid vil blive afløst af den generelle forordning om databeskyttelse<sup>4</sup>.

3. Databeskyttelsesdirektivets artikel 6, stk. 1, indeholder bestemte principper for behandlingen af personoplysninger:

»Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at personoplysninger

a) skal behandles rimeligt og lovligt

[...]

d) skal være korrekte og om nødvendigt ajourførte; der skal tages ethvert rimeligt skridt til at slette eller berigtige oplysninger, der er urigtige eller ufuldstændige i forhold til det formål, hvortil de indsamles, eller i forbindelse med hvilke de behandles på et senere tidspunkt

[...]«

4. I databeskyttelsesdirektivets artikel 7 reguleres det, under hvilke betingelser det er tilladt at behandle personoplysninger:

»Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at behandling af personoplysninger kun må finde sted hvis:

a) der ikke hersker tvivl om, at den registrerede har givet sit samtykke, eller

[...]

c) behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som gælder for den registeransvarlige, eller

[...]

e) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt, eller

f) behandlingen er nødvendig, for at den registeransvarlige eller den tredjemand eller de tredjemænd, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en legitim interesse, medmindre den registreredes interesser eller de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, der skal beskyttes i henhold til artikel 1, stk. 1, i dette direktiv, går forud.«

3 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24.10.1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31), i den affattelse, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 (EUT 2003, L 284, s. 1).

4 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (EUT 2016, L 119, s. 1).

5. Databeskyttelsesdirektivets artikel 10 kræver, at den registrerede skal gives bestemte oplysninger, når personoplysningerne indsamles direkte hos denne. Artikel 11 indeholder tilsvarende bestemmelser for det tilfælde, at oplysningerne ikke indsamles hos den registrerede. Artikel 12 indeholder den registreredes ret til indsigt i behandlingen af dennes oplysninger og dennes ret til at få oplysningerne berigtiget, slettet eller blokeret, når behandlingen ikke opfylder direktivets bestemmelser.

6. Artikel 13, stk. 1, indeholder undtagelser fra visse af databeskyttelsesdirektivets bestemmelser:

»Medlemsstaterne kan træffe lovmæssige foranstaltninger med henblik på at begrænse rækkevidden af de forpligtelser og rettigheder, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, artikel 10, artikel 11, stk. 1, samt artikel 12 og 21, hvis en sådan begrænsning er en nødvendig foranstaltning af hensyn til:

[...]

- d) forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv
- e) væsentlige økonomiske eller finansielle interesser hos en medlemsstat eller Den Europæiske Union, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender
- f) en kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgave, selv af midlertidig karakter, der er et led i den offentlige myndighedsudøvelse på de i litra c), d) og e) nævnte områder

[...]«

7. Databeskyttelsesdirektivets artikel 14 indeholder en indsigelsesret for den registrerede:

»Medlemsstaterne indrømmer den registrerede ret til

- a) i det mindste i de i artikel 7, litra e) og f), omhandlede tilfælde af vægtige legitime grunde, der vedrører den pågældendes særlige situation, til enhver tid at gøre indsigelse mod, at personoplysninger om ham selv gøres til genstand for behandling, medmindre andet er bestemt i den nationale lovgivning; i tilfælde af berettiget indsigelse må den af den registeransvarlige iværksatte behandling ikke længere omfatte de pågældende oplysninger

[...]«

8. Databeskyttelsesdirektivets artikel 22 indeholder en bestemmelse om klageadgang:

»Uden at foregribe muligheden for at iværksætte administrativ klage, herunder for den tilsynsmyndighed, der er nævnt i artikel 28, inden forelæggelse for retsinstanser, fastsætter medlemsstaterne bestemmelser om, at enhver har ret til for en domstol at indbringe en klage over krænkelser af de rettigheder, der garanteres i henhold til de nationale love, der gælder for den pågældende behandling.«

9. Databeskyttelsesdirektivets artikel 28, stk. 4, fastsætter en ret til at klage til en tilsynsmyndighed:

»Enhver kan, eventuelt repræsenteret ved en sammenslutning, til tilsynsmyndigheden indgive en anmodning om beskyttelse af sine rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af personoplysninger. Den pågældende underrettes om, hvorledes sagen følges op.

Enhver kan til tilsynsmyndigheden især indgive en anmodning om at få kontrolleret en behandlings lovlighed, når de nationale bestemmelser, der er truffet i henhold til artikel 13 i dette direktiv, finder anvendelse. Den pågældende underrettes i alle tilfælde om, at der er blevet foretaget en kontrol.«

## B. Slovakisk ret

10. § 250v, stk. 1 og 3, i Občiansky súdny poriadok (den civile retsplejelov), i den affattelse, der finder anvendelse i den foreliggende sag, indeholder bestemmelser om retsbeskyttelse:»(1) En fysisk eller juridisk person, der gør gældende, at den dennes rettigheder eller retligt beskyttede interesser er blevet krænkede ved et ulovligt indgreb fra et organ under den offentlige forvaltning, som ikke udgør en afgørelse, og at indgrebet var rettet direkte mod den pågældende, eller at dets virkninger havde direkte virkninger for vedkommende, kan anlægge søgsmål til prøvelse af dette indgreb, såfremt det eller dets virkninger fortsætter, eller der er risiko for, at de gentages.

[...]

(3) Søgsmålet afvises, såfremt sagsøgeren ikke har udtømt alle retsmidler ifølge bestemmelserne i en speciallov [...]«

11. Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (lov nr. 9/2010 om administrativ rekurs) indeholder en mulighed for at klage over administrative handlinger eller undladelser.

12. § 164 i zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) (lov nr. 563/2009 om skatteforvaltning (skatteloven)), i den affattelse, der finder anvendelse i den foreliggende sag, omhandler behandling af personoplysninger:

»Med henblik på finansforvaltningen har skattemyndighederne, Finančné riaditeľstvo (finansdirektoratet) og Ministerstvo financií (finansministeriet) beføjelse til at behandle personoplysninger om de skattepligtige, deres repræsentanter og andre personer i overensstemmelse med en særlov (95) <sup>[5]</sup>; personoplysningerne må kun videregives til en kommune i dens egenskab af skattemyndighed, til finansmyndighederne og ministeriet samt, for så vidt angår skatteforvaltningen og varetagelsen af deres respektive opgaver ifølge særlove, til andre personer, domstole eller organer, som handler inden for rammerne af en strafferetlig procedure. I edb-systemerne (95) kan der ske behandling af en fysisk persons for- og efternavn, bopælsadresse og nationale personnummer, såfremt denne person ikke har fået tildelt et skatteidentificeringsnummer ved registreringer.«

13. § 4, stk. 3, litra d), e) og o), i zákon č. 333/2011 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva (lov nr. 333/2011 om organerne under den statslige forvaltning af skatter, afgifter og told) regulerer de for den foreliggende sag relevante opgaver for finansdirektoratet:

»Finansdirektoratet udfører følgende opgaver:

- d) oprettelse, videreudvikling og drift af finansforvaltningens edb-systemer ...; underretning af ministeriet om hensigten om at udføre aktiviteter med tilknytning til oprettelsen og videreudviklingen af disse edb-systemer
- e) oprettelse og føring af et centralregister over de økonomiske aktører og andre personer, som beskæftiger sig med aktiviteter omfattet af toldlovgivningen, og sikring af, at dette register er i overensstemmelse med Europa-Kommissionens tilsvarende registre; oprettelse og føring af et centralregister over skattepligtige, føring og opdatering af databasen; oprettelse og føring af det nævnte register ved hjælp af finansforvaltningens edb-systemer
- o) oplysning af personer om deres rettigheder og pligter på området for skatter og afgifter samt rettigheder og pligter efter særloven [...]«

5 – Footnote 95 henviser til zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (lov nr. 428/2002 om beskyttelse af personoplysninger), i ændret affattelse.

14. Behandlingen af data vedrørende overtrædelser er reguleret i § 5, stk. 3, litra b), i lov nr. 333/2011:

»Finansforvaltningens kontor for bekæmpelse af overtrædelser anvender finansforvaltningens edb-systemer, hvori kontoret indsamler, behandler, opbevarer, videregiver, anvender, beskytter og tilintetgør oplysninger og personoplysninger om personer, der har overtrådt skatte- eller toldlovgivningen, eller personer, med hensyn til hvilke der er en rimelig mistanke om, at de har overtrådt skatte- eller toldlovgivningen, eller personer, der inden for finansforvaltningens kompetenceområde har forstyrret den offentlige orden eller med hensyn til hvilke der er en rimelig mistanke om, at der foreligger en sådan forstyrrelse, samt yderligere oplysninger om sådanne overtrædelser af skatte- eller toldlovgivningen eller sådanne forstyrrelser af den offentlige orden; disse oplysninger eller personoplysninger videregives eller gøres tilgængelige for finansdirektoratet, skattemyndigheden eller toldmyndigheden i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til udførelsen af deres respektive opgaver.«

### III. Faktiske omstændigheder

15. Ved søgsmål iværksat den 19. november 2014 nedlagde Peter Puškár ved Najvyšší súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republikks øverste domstol) påstand om, at denne ret skulle forbyde finansdirektoratet og alle underordnede finansmyndigheder samt finansforvaltningens kontor for bekæmpelse af overtrædelser at registrere sagsøgerens navn på listen over (ifølge sagsøgeren 1 227) fysiske personer, der efter de offentlige myndigheders opfattelse er »biele kone« (almindeligt anvendt udtryk for personer, der proforma beklæder ledende stillinger). På denne liste henføres en enkelt fysisk person normalt til en eller flere (ifølge sagsøgeren sammenlagt 3 369) juridiske personer, for hvilke en sådan person har handlet, med oplysning af vedkommendes nationale personnummer, nummeret for den skattepligtige enhed, for hvilken den pågældende person arbejder, og mandatets varighed. Sagsøgeren nedlagde også påstand om, at myndighederne sletter hans navn fra den omhandlede liste eller en tilsvarende liste og edb-systemer ved finansforvaltningen.

16. Eksistensen af en liste over »biele kone« blev bekræftet af finansforvaltningens kontor for bekæmpelse af overtrædelser, der imidlertid anførte, at denne liste var blevet oprettet af finansdirektoratet.

17. Efter sagsøgerens opfattelse er dette indgreb fra finansdirektoratet og finansforvaltningens kontor for bekæmpelse af overtrædelser ulovligt, navnlig fordi registreringen på den nævnte liste udgør en krænkelse af hans personlige rettigheder, i særdeleshed retten til beskyttelse af ære, værdighed og omdømme.

18. Den øverste domstol forkastede søgsmålet, ligesom den forkastede søgsmål, der var anlagt af to andre personer, som var registreret på listen i forskellige sager, dels af procesretlige grunde, dels af materiel-retlige grunde.

19. Inden for rammerne af forfatningssøgsmål, som sagsøgeren og de andre ovennævnte personer indledte, fastslog Ústavný súd (forfatningsdomstol, Slovakiet), at den øverste domstol med dommene havde tilsidesat sagsøgernes grundlæggende ret til en retfærdig rettergang.

20. Ifølge den præjudicielle anmodning fastslog forfatningsdomstolen i en af disse sager desuden, at der foruden tilsidesættelsen af retten til respekt for privatliv også var sket en tilsidesættelse af den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger mod ubeføjet indsamling og andre former for misbrug. På dette retlige grundlag ophævede forfatningsdomstolen alle ovennævnte domme og hjemviste sagerne til den øverste domstol til fornyet afgørelse. Samtidig fremhævede forfatningsdomstolen, at den øverste domstol er bundet af Menneskerettighedsdomstolens (EMD) praksis på området for beskyttelse af personoplysninger.

21. I de øvrige domme kritiserede forfatningsdomstolen den øverste domstol for under omstændighederne i hovedsagen at have anlagt en rent formalistisk tilgang i forbindelse med fortolkningen af bestemmelsen om formaliteten med hensyn til sagsanlæg til prøvelse af ulovlige indgreb fra den offentlige forvaltning. Denne tilgang tog ikke hensyn til den forfatningsmæssige rækkevidde af den slovakiske grundlæggende ret til domstolsprøvelse. Denne ret åbner mulighed for at lade den offentlige forvaltnings afgørelser og praksisser, der indvirker på grundlæggende rettigheder og friheder, efterprøve. Derimod tog forfatningsdomstolen ikke hensyn til Den Europæiske Unions Domstols praksis vedrørende anvendelsen af EU-retten om beskyttelse af personoplysninger.

22. I løbet af de senere år er den slovakiske forfatningsdomstol ifølge oplysningerne i den præjudicielle anmodning under indflydelse af Menneskerettighedsdomstolens praksis gået bort fra synspunktet om, at en klage i henhold til lov om administrativ rekurs altid skal anses for at være et effektivt retsmiddel mod myndighedernes ulovlige indgreb eller passivitet. Forfatningsdomstolens holdning, hvorefter den øverste domstol i hovedsagen uindskrænket skal følge den nævnte praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, er efter slovakisk ret bindende for realitetsbehandlingen, uden at der i lige så høj grad tages hensyn til virkningerne af EU-retten og Den Europæiske Unions Domstols praksis.

#### IV. Anmodningen om præjudiciel afgørelse

23. Den Slovakiske Republiks øverste domstol har derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Er artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – hvorefter enhver, hvis rettigheder, og herunder også retten til privatlivets fred i forbindelse med behandling af personoplysninger, der er fastlagt i artikel 1, stk. 1, og efterfølgende bestemmelser i [databeskyttelsesdirektivet], er blevet krænkede, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i [chartrets artikel 47] – til hinder for en national bestemmelse, der betinger muligheden for adgang til effektive retsmidler for en domstol, såsom adgang til at iværksætte søgsmål ved en forvaltningsdomstol, af den omstændighed, at sagsøgeren med henblik på at beskytte sine interesser og friheder inden sagsanlæg skal have udtømt alle retsmidler ifølge bestemmelserne i en *lex specialis*, såsom den slovakiske lov om administrativ rekurs?
- 2) Kan retten til respekt for privatliv, familieliv, hjem og kommunikation, der er fastlagt i [chartrets] artikel 7, og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er fastlagt i [chartrets] artikel 8 [...], i tilfælde af angivelig tilsidesættelse af retten til beskyttelse af personoplysninger, der med hensyn til Den Europæiske Union hovedsageligt er gennemført ved [databeskyttelsesdirektivet], og navnlig medfører:
- pligt for medlemsstaternes til at sikre retten til privatlivets fred i forbindelse med behandling af personoplysninger [artikel [1], stk. 1)] samt
  - beføjelse for medlemsstaterne til at fastlægge behandling af personoplysninger, når behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse [artikel 7, litra e)], eller for at den registeransvarlige eller den tredjemand eller de tredjemænd, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en legitim interesse
  - og endvidere henset til medlemsstatens særlige beføjelser [til at begrænse forpligtelser og rettigheder] [artikel 13, stk. 1, litra e) og f)], hvis en sådan begrænsning er en nødvendig foranstaltning af hensyn til væsentlige økonomiske eller finansielle interesser hos en medlemsstat eller Den Europæiske Union, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender,

fortolkes således, at en medlemsstat uden den registreredes samtykke ikke må føre lister over personoplysninger med henblik på beskatning, dvs. at en offentlig myndigheds indsamling af personoplysninger med henblik på forhindring af skattesvig i sig selv udgør en risiko?

- 3) Kan en liste ført ved en medlemsstats finansmyndighed, som indeholder sagsøgerens personoplysninger, og hvis fortrolighed sikres ved de fornødne tekniske og organisatoriske foranstaltninger til at beskytte personoplysninger mod ubeføjet udbredelse eller ikke-autoriseret adgang i henhold til artikel 17, stk. 1, i ovennævnte direktiv 95/46/EF, og som sagsøgeren har fremskaffet uden retmæssigt samtykke fra den nævnte finansmyndighed i medlemsstaten, opfattes som et ulovligt bevismiddel, hvis fremlæggelse skal afvises af de nationale retter i henhold til det EU-retlige princip om retten til en retfærdig rettergang, der er fastlagt i [chartrets] artikel 47, stk. 2?
- 4) Er en fremgangsmåde ved de nationale retter, hvorefter EU-Domstolens praksis gives forrang i medfør af princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, [TEU] og artikel 267 [TEUF], såfremt der angående en bestemt sag foreligger praksis [fra] Menneskerettighedsdomstolen, der afviger fra EU-Domstolens praksis, forenelig med den omhandlede ret til adgang til effektive retsmidler og en retfærdig rettergang (i særdeleshed ovennævnte artikel 47 i [chartret])?«

24. Peter Puškár, Den Slovakiske Republik, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Italien, Polen og Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg i sagen. I retsmødet den 16. februar 2017 deltog foruden Peter Puškár og Slovakiet også Spanien og Kommissionen.

## V. Retlig bedømmelse

25. Den øverste domstols første og tredje spørgsmål vedrører proceduren for retsbeskyttelsen. De skal derfor behandles efter hinanden (under B og C), dvs. før det materielretlige andet spørgsmål om den omtvistede listes forenelighed med beskyttelsen af personoplysninger (under D). Afslutningsvis behandles det fjerde spørgsmål, som omhandler eventuelle modsigelser mellem Domstolens og EMD's retspraksis (under E). Indledningsvis skal det imidlertid afklares, om EU's databeskyttelsesret finder anvendelse på den omtvistede liste (under A).

### A. Anvendeligheden af EU's databeskyttelsesret

26. Navnlige Spanien er af den opfattelse, at EU's databeskyttelsesret ikke finder anvendelse i hovedsagen.

27. I denne forbindelse må der skelnes mellem databeskyttelsesdirektivet og chartrets artikel 8.

28. Databeskyttelsesdirektivets anvendelsesområde begrænses især ved direktivets artikel 3, stk. 2. Ifølge denne bestemmelse finder direktivet bl.a. ikke anvendelse på det strafferetlige område. Dette må også gælde i det omfang, den omtvistede liste tjener strafferetlige formål<sup>6</sup>. Derimod finder databeskyttelsesdirektivet i princippet anvendelse på opkrævning af skat og anvendelse af listen i denne forbindelse<sup>7</sup>. Dette fremgår også af databeskyttelsesdirektivets artikel 13, stk. 1, litra e), som udtrykkeligt tillader en begrænsning af databeskyttelsen i skatteanliggender.

6 – Jf. dom af 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, præmis 43), og af 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, præmis 41).

7 – Jf. dom af 16.12.2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, præmis 45).

29. Derimod berøres anvendelsesområdet for den grundlæggende ret til databeskyttelse i henhold til chartrets artikel 8 ikke af databeskyttelsesdirektivets artikel 3, stk. 2. Dette følger navnlig af chartrets artikel 51, stk. 1. Ifølge denne kan de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten<sup>8</sup>. Som det navnlig allerede er fastslået i Åkerberg Fransson-dommen, finder chartret dermed også anvendelse på sanktioner på det skatteretlige område, for så vidt som der er tale om skatteretlige bestemmelser inden for EU-retten<sup>9</sup>. I denne forbindelse henvises navnlig til moms og forbrugsafgifter. Også visse spørgsmål vedrørende direkte skatter er imidlertid underlagt EU-retten, f.eks. på anvendelsesområdet for punktuelle harmoniseringsbestræbelser<sup>10</sup>, eller såfremt de grundlæggende frihedsrettigheder begrænses<sup>11</sup>. I det konkrete tilfælde må den nationale ret derfor ofte prøve, om chartret finder anvendelse. Såfremt EU-retten og chartret ikke finder anvendelse, vil sammenlignelige krav i øvrigt ofte følge af EMRK's artikel 8.

30. For den foreliggende sag følger det heraf, at anvendelsen af listen i forbindelse med opkrævning af skat er omfattet af databeskyttelsesdirektivet og chartret, mens kun chartret finder anvendelse på det strafferetlige område, for så vidt som der er tale om spørgsmål, der er underlagt EU-retten.

## **B. Det første spørgsmål – obligatorisk administrativt retsmiddel**

31. Det første spørgsmål vedrører betingelserne for retsbeskyttelse i form af domstolsadgang i forbindelse med håndhævelse af rettigheder vedrørende personoplysninger. Den øverste domstol ønsker oplyst, om det er foreneligt med den ret til effektiv retsbeskyttelse, som er forankret i chartrets artikel 47, stk. 1, at gøre muligheden for at indbringe en sag for en domstol betinget af, at sagsøgeren forinden skal have udtømt alle muligheder for administrative retsmidler.

32. Baggrunden for dette spørgsmål er åbenbart, at den slovakiske forfatningsdomstol har draget denne betingelse for et søgsmål i tvivl.

33. Som regel besvarer Domstolen sådanne spørgsmål med en henvisning til medlemsstaternes procesautonomi, som skal udøves under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet<sup>12</sup>. Procesautonomien kommer dog kun til udtryk, når EU-retten ikke indeholder bestemmelser. I databeskyttelsesdirektivet findes der imidlertid faktisk bestemmelser, som i det mindste berører dette spørgsmål. Derfor vil jeg uagtet muligheden for en isoleret håndhævelse af rettighederne i medfør af chartrets artikel 8<sup>13</sup> først behandle direktivets bestemmelser (under 2), og derefter diskutere forholdet mellem effektivitetsprincippet og retten til effektiv retsbeskyttelse (under 3). Afslutningsvis kan disse bestemmelses konsekvenser for et obligatorisk administrativt retsmiddel udvikles (under 4). Først vil jeg imidlertid fremkomme med nogle bemærkninger om dette spørgsmåls formalitet (under 1).

### **1. Formaliteten vedrørende det første spørgsmål**

34. Navnlig Peter Puškár er af den opfattelse, at det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. Han gør gældende, at han har iværksat forskellige retsmidler, som alle har været resultatløse. Derfor er dette spørgsmål hypotetisk.

8 – Dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19), og af 17.12.2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, præmis 66).

9 – Dom af 26.2.2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 27).

10 – Jf. f.eks. dom af 22.10.2013, Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678, præmis 23 ff.).

11 – Dom af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl. (C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

12 – Jf. f.eks. dom af 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

13 – Jf. ovenfor, punkt 29.

35. Som Peter Puškár imidlertid selv medgiver, består der en formodning om, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål<sup>14</sup>.

36. Den præjudicielle anmodning præciserer desværre ikke, hvilke administrative retsmidler Peter Puškár har udtømt. Den beskriver imidlertid, at der hersker uenighed mellem den øverste domstol og Slovakiets forfatningsdomstol om nødvendigheden af at udtømme alle administrative retsmidler og konsekvenserne for søgsmålets antagelse til realitetsbehandling. Derfor er spørgsmålet ikke åbenlyst hypotetisk, men skal besvares.

## **2. Databeskyttelsesdirektivets bestemmelser**

37. Databeskyttelsesdirektivet omtaler retsmidler i artikel 22 og 28. Artikel 22 fastsætter, uden at foregribe muligheden for at iværksætte klageproceduren i henhold til artikel 28, stk. 4, at enhver har ret til for en domstol at indbringe en klage over krænkelse af de rettigheder, der garanteres i henhold til de nationale love, der gælder for den pågældende behandling.

38. I henhold til databeskyttelsesdirektivets artikel 28, stk. 4, kan enhver til den såkaldte tilsynsmyndighed indgive en anmodning om beskyttelse af sine rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af personoplysninger. Enhver kan til tilsynsmyndigheden især indgive en anmodning om at få kontrolleret en behandlings lovlighed.

39. Ved første blik kunne man opfatte databeskyttelsesdirektivets artikel 22 og 28, stk. 4, som bestemmelser, der på området for håndhævelsen af databeskyttelseslovgivningen omhandler forholdet mellem et søgsmål og en administrativ klage iværksat af den registrerede.

40. Ved en nærmere betragtning bliver det dog klart, at i det mindste den i databeskyttelsesdirektivets artikel 28, stk. 4, omhandlede klageprocedure ikke er genstand for den foreliggende præjudicielle anmodning. Databeskyttelsesdirektivets klageprocedure gennemføres af den i direktivet fastsatte uafhængige tilsynsmyndighed<sup>15</sup>. Derimod er den administrative klage, som ifølge slovakisk ret er betingelsen for et søgsmål, rettet til de kompetente administrative myndigheder.

41. Den mere bredt formulerede bestemmelse i artikel 79 i den endnu ikke anvendelige generelle forordning om databeskyttelse, som vil gælde i fremtiden, illustrerer imidlertid, hvordan databeskyttelsesrettens søgsmålsadgang skal stå i forhold til andre retsmidler. Ifølge denne bestemmelse skal den enkelte registrerede have adgang til effektive retsmidler, uden at det berører andre tilgængelige administrative eller udenretslige klageadgange, herunder retten til at indgive klage til en tilsynsmyndighed.

42. I det mindste i fremtiden garanteres adgangen til domstolene således uanset alle andre klageadgange. Dette betyder, at søgsmålsadgangen ikke berører de andre klageadgange.

14 – Se f.eks. dom af 17.7.2014, YS (C-141/12 og C-372/12, EU:C:2014:2081, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

15 – Jf. dom af 9.3.2010, Kommissionen mod Tyskland (C-518/07, EU:C:2010:125, præmis 17 ff.), af 16.10.2012, Kommissionen mod Østrig (C-614/10, EU:C:2012:631, præmis 36 ff.), og af 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 38 ff.).

43. Dermed er det imidlertid endnu ikke afklaret, om udtømmning af et andet retsmiddel kan opstilles som en obligatorisk betingelse for et søgsmål. Af artikel 79 i den generelle forordning om databeskyttelse kan det således kun udledes, at adgangen til retsmidler for en domstol skal være effektiv. En forpligtelse til at udtømme et andet retsmiddel før søgsmålet vil følgelig være ulovlig, hvis adgangen til retsmidler for en domstol ikke er effektiv på grund af denne betingelse.

44. Databeskyttelsesdirektivets artikel 22 omhandler ganske vist kun en specifik klageadgang og kræver heller ikke udtrykkeligt, at adgangen til retsmidler for en domstol skal være effektiv, men i det mindste elementet effektivitet er åbenlyst<sup>16</sup>. Og det forhold, at retten til adgang til retsmidler for en domstol ikke sætter spørgsmålstejn ved andre retsmidler, er nærliggende allerede af den grund, at artikel 22 ikke indeholder nogen bestemmelse herom.

45. Følgelig går databeskyttelsesdirektivets klageadgang, som gælder i hovedsagen, ud på, at udtømmning af en forudgående procedure kun kan kræves, hvis det ikke forringer effektiviteten af adgangen til retsmidler for en domstol. Det er den samme skranke som den, effektivitetsprincippet sætter for den nationale procesautonomi.

### **3. Effektivitetsprincippet og retten til effektiv retsbeskyttelse**

46. Princippet om medlemsstaternes procesautonomi indebærer, at det er op til den nationale retsorden at fastsætte procedureregler for klager, som skal sikre den enkelte borger beskyttelse af hans rettigheder i medfør af EU-retten, såfremt der ikke findes EU-regler herom.

47. Traditionelt er denne autonomi begrænset af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. I den foreliggende sag er kun det sidstnævnte princip af interesse. Ifølge dette må nationale procedureregler ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden<sup>17</sup>.

48. Domstolen har gentagne gange fastslået, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national procedurebestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende fællesskabsretten, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale instanser. I denne forbindelse skal der i givet fald bl.a. tages hensyn til de principper, der ligger til grund for det nationale retssikkerhedssystem, herunder beskyttelsen af retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig gennemførelse af proceduren<sup>18</sup>.

49. I nyere tid associeres effektivitetsprincippet imidlertid også i tiltagende grad med retten til effektiv retsbeskyttelse i henhold til chartrets artikel 47<sup>19</sup>. I de seneste måneder er der sågar afsagt to relevante domme, som ikke længere støtter sig på effektivitetsprincippet, men udelukkende på artikel 47, stk. 1<sup>20</sup>.

16 – Jf. f.eks. dom af 9.7.1985, Bozzetti (179/84, EU:C:1985:306, præmis 17), af 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 45), af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 47), og af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 65).

17 – Jf. f.eks. dom af 16.12.1976, Rewe-Zentralfinanz og Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, præmis 5), af 9.11.1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, præmis 12), af 14.12.1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, præmis 12), af 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 67), af 20.10.2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, præmis 29), og af 21.12.2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974).

18 – Dom af 14.12.1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, præmis 14), af 10.4.2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, præmis 66), og af 20.10.2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, præmis 42).

19 – Jf. f.eks. dom af 22.12.2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, præmis 28 og 31), af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, præmis 33), af 6.10.2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, præmis 52), og af 13.10.2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, præmis 23 og 24), samt mit forslag til afgørelse Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punkt 28), Alassini (C-317/08 – C-320/08, EU:C:2009:720, punkt 42), og Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, punkt 99).

20 – Dom af 15.9.2016, Star Storage m.fl. (C-439/14 og C-488/14, EU:C:2016:688, præmis 46), og af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 65).

50. En påberåbelse af chartrets artikel 47, stk. 1, strukturerer den nødvendige prøvelse af den pågældende foranstaltning, da den nødvendigvis retter fokus mod begrænsningerne af de grundlæggende rettigheder i henhold til artikel 52, stk. 1<sup>21</sup>. Ifølge denne bestemmelse er en begrænsning af de grundlæggende rettigheder kun berettiget, hvis den er fastlagt i lovgivningen og respekterer den pågældende rettigheds væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der derudover kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder. Proportionalitetsprincippet er i øvrigt også et element i effektivitetsprincippet. Her kommer det til udtryk i begrænsningen *uforholdsmæssigt* vanskeligt.

51. Derfor er chartrets artikel 47, stk. 1, og effektivitetsprincippet i sidste ende udtryk for det samme retsprincip og kan prøves sammen, under anvendelse af målestokkene i chartrets artikel 47, stk. 1, og artikel 52, stk. 1.

#### ***4. En obligatorisk forudgående procedures forenelighed med adgangen til effektiv retsbeskyttelse***

52. Det skal således prøves, om den obligatoriske udtømming af et administrativt retsmiddel forud for anlæggelse af et søgsmål er forenelig med chartrets artikel 47, stk. 1, og effektivitetsprincippet.

53. En sådan procedurebestemmelse forsinker i det mindste adgangen til retsmidler for en domstol. Desuden kan den forårsage yderligere omkostninger. Muligvis opkræver forvaltningsmyndighederne gebyrer for at gennemføre klagesagen. Det kan også være hensigtsmæssigt eller sågar nødvendigt at benytte advokatbistand eller fremlægge ekspertudtalelser.

54. En forpligtelse til at udtømme en administrativ klageadgang, før der anlægges sag, berører således retten til adgang til effektive retsmidler for en domstol.

55. En sådan procedureregulering kan imidlertid være berettiget i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1.

56. Ifølge den præjudicielle anmodning er en sådan regel fastsat ved lov i Slovakiet. Det ligger fjernt, at den ville påvirke det væsentligste indhold af retten til adgang til effektiv retsbeskyttelse, da den ikke begrænser kredsen af personer, som i princippet kan gøre brug af retsmidler for en domstol<sup>22</sup>. Disse pålægges blot et ekstra proceduretrin.

57. Det afgørende er derfor det obligatoriske administrative retsmiddels proportionalitet.

58. Proportionalitetsprincippet kræver, at en foranstaltning skal være »egnet, nødvendig og forholdsmæssig i forhold til at nå det med den tilsigtede mål«<sup>23,24</sup>. Som det fremhæves i chartrets artikel 52, stk. 1, skal dette mål være et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

21 – Jf. til illustration dom af 4.6.2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 51), af 17.9.2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, præmis 67 ff.), og af 15.9.2016, Star Storage m.fl. (C-439/14 og C-488/14, EU:C:2016:688, præmis 49 ff.).

22 – Jf. dom af 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 95), og af 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, præmis 161).

23 – Med hensyn til formuleringen jf. mit forslag til afgørelse G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, punkt 98), inspireret af det franske Conseil constitutionnels afgørelser nr. 2015-527 QPC af 22.12.2015 (FR:CC:2015:2015.527.QPC, præmis 4 og 12) og nr. 2016-536 QPC af 19.2.2016 (FR:CC:2016:2016.536.QPC, præmis 3 og 10); tilsvarende den franske Conseil d'État, dom nr. 317827 af 26.10.2011 (FR:CEASS:2011:317827.20111026); jf. også den tyske Bundesverfassungsgericht, *BVerfGE* 120, 274, 318 og 319 (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, præmis 218).

24 – Jf. f.eks. dom af 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

59. Ifølge den øverste domstol giver udtømningen af de administrative klagemuligheder en effektivitetsgevinst, idet den giver forvaltningsmyndigheden lejlighed til at afhjælpe den angiveligt ulovlige indgriben, og den pågældende myndighed spares for en uønsket retssag. Desuden præciseres parternes standpunkter i denne forudgående procedure, hvilket letter domstolens videre behandling af sagen. Det kan tilføjes, at de administrative klagemuligheder beskytter retterne mod unødvendige sager og også kan fremme roen på det retlige område, idet den registrerede f.eks. accepterer indgrebet på grundlag af en mere overbevisende begrundelse uden at gennemføre en retssag. Og endelig er et administrativt retsmiddel som regel betydeligt billigere for alle parter end et retsmiddel for en domstol.

60. Denne målsætning er anerkendt i EU-retten, som det fremgår af sammenlignelige forudgående procedurer, f.eks. inden for tjenestemandsretten<sup>25</sup> eller inden for retten til aktindsigt<sup>26</sup>. Også de klageinstanser, der f.eks. er oprettet ved EUIPO<sup>27</sup> eller Det Europæiske Kemikalieagentur<sup>28</sup>, tjener dette formål. Ikke mindst er en administrativ klage også en betingelse for at henvende sig til den europæiske ombudsmand<sup>29</sup>.

61. Jeg vil tilføje, at også den tyske retsorden anerkender denne målsætning. I den tyske administrative procedure er gennemførelse af en administrativ klagemulighed i henhold til § 68 i Verwaltungsgerichtsordnung (lov om proceduren ved forvaltningsdomstolene) normalt en betingelse for et søgsmål. Det er overvejende uomtvistet, at denne betingelse er nyttig<sup>30</sup>. Domstolene har derimod allerede skullet tage stilling til, om den delvise afskaffelse af de administrative retsmidler er forenelig med højerestående ret<sup>31</sup>.

62. En obligatorisk forudgående procedure er uden tvivl egnet til at nå de i punkt 59 nævnte mål. Der er heller ikke noget oplagt mildere middel, som på samme måde ville gennemføre disse mål.

63. Dermed resterer spørgsmålet om, hvorvidt det obligatoriske administrative retsmiddel er forholdsmæssigt eller rimeligt i forhold til det tilsigtede mål. Svaret på dette spørgsmål afhænger af den konkrete udformning af det administrative retsmiddel. Dette kan i sidste ende kun afgøres endeligt af de nationale retter.

64. Dette gælder navnlig for et punkt, som gøres gældende af Peter Puškár, nemlig den angivelige usikkerhed om, hvorvidt fristen for at anlægge sag allerede begynder at løbe, før der er truffet afgørelse om et administrativt retsmiddel. Såfremt de nationale domstole fastslår, at der faktisk var en sådan usikkerhed på det relevante tidspunkt, ville det næppe være rimeligt at gøre muligheden for at anlægge sag betinget af, at de administrative klagemuligheder er udtømt.

65. I øvrigt har Domstolen inden for forbrugerretten udtalt, at en obligatorisk mæglingsprocedure før indbringelse af sagen for en domstol var lovlig, idet det bl.a. ikke medførte en væsentlig forsinkelse for sagsanlægget og kun medførte meget beskedne udgifter for forbrugeren<sup>32</sup>.

25 – Jf. tjenestemandsvedtægtens artikel 90 og 91.

26 – Artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

27 – Artikel 58 ff. i Rådets forordning (EF) nr. 207/2009 af 26.2.2009 om EF-varemærker (EFT 2009, L 78, s. 226).

28 – Artikel 89 ff. i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18.12.2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) (EUT 2006, L 396, s. 1).

29 – Artikel 2, stk. 4, andet punktum, i Europa-Parlamentets afgørelse vedrørende ombudsmandens statut og de almindelige betingelser for udøvelsen af hans hverv (EFT 1994, L 113, s. 15).

30 – Jf. dog Bundesverfassungsgerichts kendelse af 28.10.1975 (2 BvR 883/73, 379/74, 497/74, 526/74, *Neue Juristische Wochenschrift* 1976, 34 [36 og 37]).

31 – Bundesverfassungsgerichts kendelse af 9.5.1973 (2 BvL 43 og 44/71, *Neue Juristische Wochenschrift* 1973, 1683) og Bayerns forfatningsdomstols afgørelse af 15.11.2006, R. R. og K. N. (6-VII-05 og 12-VII-05, *VerfGHE* 59, 219), og af 23.10.2008, A. D.-G. (10-VII-07, *VerfGHE* 61, 248).

32 – Dom af 18.3.2010, Alassini m.fl. (C-317/08 – C-320/08, EU:C:2010:146, præmis 55 og 57).

66. Disse to synspunkter har også betydning for bedømmelsen af et obligatorisk administrativt retsmiddel. Såfremt dette medfører væsentlige forsinkelser eller uforholdsmæssige udgifter for den klagende, ville det afgjort drage denne procedureregels forholdsmæssighed i tvivl.

67. Med hensyn til forsinkelser begrundes allerede chartrets artikel 47, stk. 2, enhvers ret til at få behandlet sin sag inden for en rimelig frist. Denne ret refererer ganske vist til retssagen, men den må naturligvis heller ikke blive undergravet af en betingelse for sagsanlægget. Tilsvarende medregner EMD varigheden af obligatoriske administrative retsmidler i prøvelsen af en retssags varighed<sup>33</sup>. Og selv hvis det blev afvist, at chartrets artikel 47, stk. 2, fandt anvendelse, ville tilsvarende krav fremgå af et generelt EU-retligt princip<sup>34</sup>.

68. For så vidt angår udgifterne kræver chartrets artikel 47, stk. 3, ganske vist kun retshjælp, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse. I princippet kan rimelige gebyrer for gennemførelsen af administrative procedurer ikke kritiseres<sup>35</sup>.

69. Opkrævningen af gebyrer for et obligatorisk administrativt retsmiddel må imidlertid være underlagt strengere grænser, idet denne forudgående procedure udgør en hindring for at udøve den ret til adgang til domstolene, som er garanteret ved chartrets artikel 47, og udgifter hertil kommer oven i udgifterne til retsmidlet for en domstol<sup>36</sup>. Det princip, som ligger til grund for retten til retshjælp, omfatter derfor også udgifterne til et obligatorisk administrativt retsmiddel. Desuden er den egenkontrol i forvaltningen, der er knyttet til det administrative retsmiddel, i en retsunion ikke kun i den berørte persons interesse, men også i samfundets interesse.

## **5. Foreløbig konklusion**

70. Retten til effektiv retsbeskyttelse i henhold til artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder og effektivitetsprincippet er således ikke til hinder for et krav om, at alle administrative retsmidler skal være udtømt, før der kan anlægges sag ved domstolene, såfremt reglerne for dette retsmiddel ikke i uforholdsmæssig grad forringer effektiviteten af retten til effektive retsmidler for en domstol. Det obligatoriske administrative retsmiddel må derfor navnlig ikke forsinke den samlede retsmiddelprocedure uforholdsmæssigt eller forårsage uforholdsmæssigt store udgifter.

71. Det skal dog præciseres, at den omstændighed, at et obligatorisk administrativt retsmiddel er foreneligt med EU-retten, ikke udelukker, at en sådan procedureregulering for retten til adgang til retsmidler for en domstol kan være uforeneligt med national forfatningsret.

## **C. Det tredje spørgsmål – udelukkelse af listen som bevismiddel**

72. Med det tredje spørgsmål, som skal besvares før det andet spørgsmål, ønsker den øverste domstol oplyst, om den omtvistede liste kan udelukkes som bevis, idet den er kommet i Peter Puškárs besiddelse uden de kompetente myndigheders samtykke.

33 – EMD, dom af 28.6.1978, König mod Tyskland (6232/73, CE:ECHR:1980:0310JUD000623273, § 98), af 20.12.2001, Janssen mod Tyskland (23959/94, CE:ECHR:2001:1220JUD002395994, §§ 13 og 40), og af 2.12.2014, Siermiński mod Polen (53339/09, CE:ECHR:2014:1202JUD005333909, § 65).

34 – Dom af 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 50).

35 – Dom af 9.11.2006, Kommissionen mod Irland (C-216/05, EU:C:2006:706, præmis 33). Jf. også EMD, dom af 19.6.2001, Kreuz mod Polen (28249/95, CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, § 59), og af 24.5.2006, Weissman m.fl. mod Rumænien (63945/00, CE:ECHR:2006:0524JUD006394500, § 35).

36 – Jf. dom af 12.12.2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836, præmis 29), om udgifterne for meddelelse af oplysninger om behandling af personoplysninger.

### **1. Formaliteten vedrørende spørgsmålet**

73. Slovakiet og Peter Puškár er af den opfattelse, at dette spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, da det på grund af manglende relevante EU-retlige bestemmelser kun vedrører fortolkningen af national ret.

74. Denne indsigelse overser imidlertid, at bevisregler lige som et obligatorisk administrativt retsmiddel også er procedureregler, som kan forringe effektiviteten af retsbeskyttelsen i forbindelse med håndhævelsen af de rettigheder, der sikres ved EU-retten. EU-retten kan derfor også på dette område begrænse medlemsstaternes procesautonomi.

75. Den Tjekkiske Republik betvivler derimod, at dette spørgsmål er relevant for afgørelsen, idet en af de myndigheder, som deltager i hovedsagen, finansforvaltningens kontor for bekæmpelse af overtrædelser, har medgivet, at listen findes, og har anført, at den er oprettet af en anden deltagende myndighed, nemlig finansdirektoratet. Dermed kunne det antages, at der ikke er behov for yderligere bevis, og at spørgsmålet er hypotetisk.

76. Navnlig i retsmødet blev det imidlertid klart, at den anden deltagende myndighed, finansdirektoratet, i hovedsagen har bestridt at have udarbejdet listen eller have kendskab til den. Desuden er det i hvert fald uklart, om de oplysninger, der vedrører Peter Puškár, er en del af denne liste. Og endelig kan det ikke udelukkes, at den øverste domstol uanset sagens udfald alligevel skal træffe afgørelse om, hvorvidt listen kan tillades som bevismiddel.

77. Følgelig må det lægges til grund, at det er nødvendigt at besvare dette spørgsmål for at kunne afgøre hovedsagen.

### **2. Besvarelse af spørgsmålet**

78. Lige som i forbindelse med det første spørgsmål træder medlemsstaternes procesautonomi også i funktion, når det gælder bevisreglerne. Når der i EU-retten ikke findes regler, påhviler det nemlig medlemsstaterne at fastlægge de bevismidler, der kan fremlægges, under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet<sup>37</sup>.

79. Heller ikke med hensyn til dette spørgsmål er der tegn på, at ækvivalensprincippet er blevet overtrådt. Følgelig kommer det igen alene an på effektivitetsprincippet, som finder anvendelse i forbindelse med retten til effektiv retsbeskyttelse i henhold til chartrets artikel 47.

80. En begrænsning af de tilladte bevismidler til dokumentation af, at en ved EU-retten sikret rettighed er tilsidesat, udgør et indgreb i den grundlæggende ret til effektiv retsbeskyttelse. Den skal derfor være berettiget i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1.

81. Da kun et muligt bevismiddel er berørt, berøres det væsentligste indhold i retten til effektiv retsbeskyttelse ikke. Følgelig er det igen proportionaliteten, der skal efterprøves.

<sup>37</sup> – Dom af 9.2.1999, Dilexport (C-343/96, EU:C:1999:59, præmis 48 (nævner kun effektivitetsprincippet)), af 10.4.2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, præmis 63), af 28.1.2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, præmis 33 og 34), af 23.10.2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, præmis 27), af 4.6.2015, Faber (C-497/13, EU:C:2015:357, præmis 64), af 15.10.2015, Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, præmis 27 og 28), og af 6.10.2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, præmis 44).

82. Domstolen har allerede principielt anerkendt målet om at forhindre ulovlig anvendelse af interne dokumenter i retssager<sup>38</sup>. Som den øverste domstol med rette fremhæver, henhører dette mål under princippet om retfærdig rettergang, navnlig tanken om ligestilling af parterne, som er fastlagt i chartrets artikel 47<sup>39</sup>, da ulovlig adgang til interne oplysninger kan udgøre en betydelig ulempe for den berørte part. Også statslige myndigheder kan påberåbe sig disse principper, såfremt de er parter i en sag<sup>40</sup>. Afvisning af et internt dokument, der er fremlagt ulovligt som bevismiddel, er egnet til at nå dette mål.

83. Ubetinget afvisning af sådanne bevismidler er imidlertid ikke det mildeste middel. Det skal tværtimod undersøges, om den registrerede person har ret til indsigt i de omhandlede oplysninger. I så fald ville interessen i at forhindre ulovlig anvendelse ikke længere være beskyttelsesværdig.

84. I tilfælde af afvisning af ulovligt anvendte dokumenter anser Domstolen det nemlig for muligt, at den selv kan anordne disses forelæggelse<sup>41</sup>. Den har desuden fremhævet, at beskyttelsen mod ulovlig anvendelse er baseret på, at de omhandlede dokumenter ikke er offentlige<sup>42</sup>. Endelig viser dens praksis om retten til aktindsigt, at tilbageholdelse af interne dokumenter kan kræve en begrundelse<sup>43</sup>. Retten til aktindsigt er derfor indicium for afvejningen med hensyn til afvisning af ulovligt anvendte interne dokumenter<sup>44</sup>.

85. I hovedsagen skal der tages hensyn til, at enhver i henhold til artikel 8, stk. 2, andet punktum, i chartret om grundlæggende rettigheder og databeskyttelsesdirektivets artikel 12 har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører ham/hende. Dette gælder principielt også for opførelsen på den omtvistede liste. Desuden skulle de registrerede personer enten i henhold til databeskyttelsesdirektivets artikel 10 eller artikel 11 ved indsamlingen af oplysningerne have været underrettet om deres anvendelse.

86. Databeskyttelsesdirektivets artikel 13, stk. 1, tillader ganske vist en begrænsning af denne oplysningsret, hvis en sådan begrænsning er en nødvendig foranstaltning af hensyn til forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager [litra d)] eller væsentlige økonomiske eller finansielle interesser hos en medlemsstat, herunder skatteanliggender [litra e)] samt de dermed forbundne kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgaver [litra f)]. Imidlertid kræver artikel 13 udtrykkeligt, at sådanne begrænsninger skal foretages ved lov<sup>45</sup>.

87. Såfremt sådanne bestemmelser findes, er det muligt, at det er nødvendigt at begrænse den registreredes ret til oplysning. Der er muligvis risiko for, at kontrol- og tilsynsopgaver på grundlag af listen kan blive mindre effektive, hvis det bliver kendt, hvem der er opført på den.

38 – Kendelse af 23.10.2002, Østrig mod Rådet (C-445/00, EU:C:2002:607, præmis 12), af 23.3.2007, Stadtgemeinde Frohnleiten og Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, præmis 19), og af 29.1.2009, Donnici mod Parlamentet (C-9/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:40, præmis 13).

39 – Dom af 6.11.2012, Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 48), og af 30.6.2016, Toma og Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, præmis 36 og 47).

40 – Dom af 9.6.2005, Spanien mod Kommissionen (C-287/02, EU:C:2005:368, præmis 37, om medlemsstaternes forsvarsrettigheder), af 2.12.2009, Kommissionen mod Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, præmis 53, om EU's organer), og af 18.2.2016, Rådet mod Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, præmis 49, om en iransk instans).

41 – Kendelse af 23.10.2002, Østrig mod Rådet (C-445/00, EU:C:2002:607, præmis 12), af 23.3.2007, Stadtgemeinde Frohnleiten og Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, præmis 19), og af 29.1.2009, Donnici mod Parlamentet (C-9/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:40, præmis 13).

42 – Kendelse af 23.3.2007, Stadtgemeinde Frohnleiten og Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, præmis 19).

43 – Jf. dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374), og af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen (C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 77 ff.).

44 – Kendelse af 29.1.2009, Donnici mod Parlamentet (C-9/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:40, præmis 17).

45 – Dom af 1.10.2015, Bara m.fl. (C-201/14, EU:C:2015:638, præmis 39).

88. Før de kompetente domstole kan afvise anvendelsen af den omtvistede liste som bevismiddel, må de derfor undersøge, om en sådan begrænsning af retten til oplysning er fastsat og i givet fald berettiget. I sagen for Domstolen er der imidlertid ikke blevet fremført noget vedrørende disse synspunkter.

89. Selv hvis der skulle være holdepunkter for en berettiget interesse i en eventuel lovbestemt hemmeligholdelse af den omtvistede liste, skal de nationale retter desuden prøve, om disse i det konkrete tilfælde vejer tungere end den enkelte borgers søgsmålsinteresse.

90. På det toldretlige område har Domstolen udtalt, at det kan blive uforholdsmæssigt vanskeligt for den betalingspligtige at gøre sine rettigheder gældende, hvis han skal fremlægge oplysninger, som han ikke har rådighed over<sup>46</sup>. Denne efterprøvelse af proportionaliteten kan få et andet udfald på andre retsområder, hvor vigtigere interesser end toldindtægterne er berørt<sup>47</sup>. Det forekommer mig dog ikke uden videre ufravigeligt, at skatteindtægter skal vægtes højere end toldindtægter.

91. I øvrigt har interessen i at holde listen fortrolig i hovedsagen i væsentlig grad mistet sin betydning, da den allerede er blevet offentliggjort af tredjemand, og finansforvaltningens kontor for bekæmpelse af overtrædelser har bekræftet, at den findes. Den eventuelle skade må således anses for allerede at være sket.

92. Det kan ganske vist komme i betragtning at nægte en registreret adgang til at påberåbe sig listen, såfremt han selv har deltaget i den ulovlige offentlige udbredelse. Man kunne nemlig hindre procesdeltagere i at drage fordel af deres egen ulovlige adfærd. Det ville dog næppe kunne forsvares at lægge en registreret person som Peter Puškár tredjemands adfærd til last.

93. Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at det i chartrets artikel 47, stk. 2, forankrede princip om retten til retfærdig rettergang principielt tillader, at interne dokumenter fra en procesdeltagende myndighed, som en anden procesdeltager fremskaffer uden denne myndigheds samtykke, afvises som ulovlige bevismidler. De kan dog ikke afvises, hvis der er tale om en liste fra en medlemsstats finansmyndighed, som indeholder personoplysninger vedrørende sagsøgeren, som myndigheden skal underrette sagsøgeren om i henhold til databeskyttelsesdirektivets artikel 12 og 13.

#### **D. Det andet spørgsmål – listens lovlighed i henhold til databeskyttelsesretten**

94. Det andet spørgsmål vedrører hovedsagens materielle kerne. Det ønskes oplyst, om de grundlæggende rettigheder til respekt for privatliv og databeskyttelse samt databeskyttelsesdirektivet forbyder en medlemsstat uden den registreredes samtykke at udarbejde lister med personoplysninger til brug for skatteforvaltningen. Ifølge den øverste domstol udgør det i denne sag allerede i sig selv en fare, når en myndighed får rådighed over personoplysninger med henblik på bekæmpelse af skattesvig.

95. Hovedsagen kræver imidlertid ikke en besvarelse af det generelle spørgsmål om, hvorvidt skattemyndigheder uden de registreredes samtykke må indsamle personoplysninger. Dette betvivles ikke af nogen af parterne. Derimod skal det afklares, om skatteforvaltningen med henblik på at bekæmpe skattesvig må føre en liste over personer, der proforma beklæder ledelsesposter hos bestemte juridiske personer, og som ikke har givet deres samtykke til at blive opført på denne liste. Dette spørgsmål skal primært besvares i lyset af databeskyttelsesdirektivet, da dette konkretiserer de grundlæggende rettigheder til respekt for privatliv og databeskyttelse. I det omfang det kun er de grundlæggende rettigheder, der gælder, navnlig i straffesager inden for EU-rettens anvendelsesområde, skal det endnu en gang verificeres, om dette fører til afvigende bestemmelser.

46 – Dom af 23.10.2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, præmis 28).

47 – Jf. til illustration dom af 4.6.2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 64-68), og af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 128 og 129).

96. Blandt parterne er der med rette enighed om, at optagelse af en person på en sådan liste og henføringen af personen til bestemte juridiske personer skal anses for behandling af personoplysninger som omhandlet i databeskyttelsesdirektivets artikel 2, litra b).

97. Ifølge de bestemmelser, der er indeholdt i databeskyttelsesdirektivets kapitel II under overskriften »Almindelige betingelser for lovlig behandling af personoplysninger«, skal enhver behandling af personoplysninger – med forbehold af de i artikel 13 tilladte undtagelser – foregå i overensstemmelse med principperne vedrørende oplysningernes pålidelighed, der er fastsat i direktivets artikel 6, og skal opfylde et af de i direktivets artikel 7 opregnede principper vedrørende grundlaget for behandling af oplysninger<sup>48</sup>.

98. Som det allerede antydes i det præjudicielle spørgsmål, kommer såvel databeskyttelsesdirektivets artikel 7 (jf. nedenfor under 1) som artikel 13 (jf. nedenfor under 2) i betragtning som grundlag for at udarbejde den omtvistede liste.

### ***1. Databeskyttelsesdirektivets artikel 7***

99. I henhold til databeskyttelsesdirektivets artikel 7 må behandling af personoplysninger kun finde sted, hvis en af de seks betingelser, der nævnes i denne bestemmelse, er opfyldt. I det præjudicielle spørgsmål omtales de i litra e) og f) nævnte tilfælde, nemlig, at behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse og for, at den registeransvarlige eller den tredjemand eller de tredjemænd, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en legitim interesse. Supplerende kunne man også tænke på artikel 7, litra c), nemlig nødvendigheden for at overholde en retlig forpligtelse.

100. Alligevel vil jeg allerede på dette sted præcisere, at jeg i den foreliggende sag anser det for overflødigt at efterprøve artikel 7, litra c) og f). Som det anerkendes af alle procesdeltagerne, er skatteopkrævning og bekæmpelse af skattesvig opgaver i samfundets interesse som omhandlet i databeskyttelsesdirektivets artikel 7, litra e).

101. Peter Puškár er dog af den opfattelse, at finansdirektoratet har udarbejdet listen uden retsgrundlag, da det kun er finansforvaltningens kontor for bekæmpelse af overtrædelser, der har beføjelse til at udarbejde en sådan liste. Denne opfattelse hviler på § 5, stk. 3, litra b), i lov nr. 333/2011, som giver finansforvaltningens kontor for bekæmpelse af overtrædelser beføjelse til at indsamle oplysninger om overtrædelser eller mistanke om overtrædelser.

102. Ved efterprøvelsen af databeskyttelsesdirektivets artikel 7, litra e), kunne man forstå dette anbringende således, at finansdirektoratet efter Peter Puškárs opfattelse ikke har til opgave at gribe ind over for stråmænd.

103. Slovakiet gør heroverfor gældende, at allerede § 164 i lov nr. 563/2009 udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag. Med henblik på finansforvaltning har skattemyndighederne, finansdirektoratet og finansministeriet ifølge denne bestemmelse beføjelse til at behandle personoplysninger om skattepligtige, deres repræsentanter og andre personer.

104. Hvilke opgaver der ifølge disse bestemmelser påhviler hvilken myndighed i Slovakiet, kan kun de nationale domstole afgøre. Det samme gælder for spørgsmålet om, hvorvidt den ene eller begge bestemmelser skal fortolkes således, at den tillader de nævnte myndigheder at udarbejde den omtvistede liste.

48 – Dom af 16.12.2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, præmis 48), og af 1.10.2015, Bara m.fl. (C-201/14, EU:C:2015:638, præmis 30).

105. Domstolen kan dog udtale sig om, hvilke EU-retlige krav overdragelsen af den pågældende opgave, som er påkrævet i henhold til databeskyttelsesdirektivets artikel 7, litra e), skal overholde.

106. Databeskyttelsesdirektivets artikel 7, litra e), indeholder ganske vist ingen oplysninger herom, men denne bestemmelse skal læses sammenholdt med principperne i artikel 6. I henhold til artikel 6, stk. 1, litra b), skal personoplysninger indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål. Inden for anvendelsesområdet for artikel 7, litra e), er formålet med behandlingen af data uløseligt forbundet med de pålagte opgaver. Følgelig skal overdragelsen af opgaven entydigt omfatte formålet med den pågældende behandling.

107. Da den præjudicielle anmodning ikke præciserer formålet med den omtvistede liste yderligere, påhviler det den øverste domstol at behandle dette spørgsmål nærmere. Det synes dog ikke på forhånd at være udelukket, at den omtvistede liste er nyttig »med henblik på finansdirektoratet« som omhandlet i § 164 i lov nr. 563/2009. Selv om bestemmelsen ikke udtrykkeligt taler om registrering af personoplysninger om mistanke om overtrædelser, må registrerede regne med, at skattemyndighederne registrerer sådanne oplysninger for at vide, hvilke personer de skal være særligt opmærksomme på. Nytteværdien af sådanne oplysninger er imidlertid meget tydeligere for opgaverne for finansforvaltningens kontor for bekæmpelse af overtrædelser i henhold til § 5, stk. 3, litra b), i lov nr. 333/2011. Derfor er det i hvert fald forventeligt, at de opbevares af denne myndighed.

108. I næste trin skal den øverste domstol prøve, om udarbejdelsen og anvendelsen af den omtvistede liste og navnlig nævnelser af Peter Puškár er nødvendig for den påberåbte samfundsinteresse. Hensynet til beskyttelsen af den grundlæggende ret til privatliv i henhold til chartrets artikel 7 kræver nemlig, at undtagelser fra og begrænsninger af beskyttelsen af oplysninger skal holdes inden for det strengt nødvendige<sup>49</sup>. Det betyder, at proportionalitetsprincippet skal overholdes<sup>50</sup>, altså at behandlingen af oplysninger skal være »egnet, nødvendig og forholdsmæssig i forhold til at nå det med den tilsigtede mål«.

109. Den øverste domstol vil derfor i det konkrete tilfælde skulle efterprøve, om det forhold, at Peter Puškár er nævnt, er egnet til at gennemføre de forskellige anvendelsesformål for listen, om der muligvis findes mildere, men lige så effektive midler, men frem for alt, om det forhold, at han er nævnt, er forholdsmæssigt i forhold til disse formål.

110. Der mangler ganske vist konkrete oplysninger om listens formål, men det er hævet over enhver tvivl, at det forhold, at en person er nævnt på den omhandlede liste, udgør et alvorligt indgreb i den registreredes rettigheder. Den skader hans omdømme og kan også føre til alvorlige praktiske ulemper i den pågældendes forhold til skattemyndighederne. Samtidig berører det forhold, at den pågældende er nævnt på listen, uskyldsformodningen, som er fastlagt i chartrets artikel 48, stk. 1<sup>51</sup>. Desuden berøres friheden til at oprette og drive egen virksomhed i henhold til chartrets artikel 16 for de juridiske personer, som sættes i forbindelse med den registrerede.

111. Et så tungtvejende indgreb kan kun være forholdsmæssigt, hvis der foreligger *tilstrækkelige holdepunkter* for mistanken om, at den registrerede proforma varetager ledelsesposter hos de juridiske personer, der sættes i forbindelse med ham, og dermed påvirker den samfundets interesse i at opkræve skat og bekæmpe skattesvig<sup>52</sup>.

49 – Dom af 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, præmis 56), af 7.11.2013, IPI (C-473/12, EU:C:2013:715, præmis 39), af 11.12.2014, Rynes (C-212/13, EU:C:2014:2428, præmis 28), og af 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 92).

50 – Dom af 21.12.2016, Tele2 Sverige og Watson m.fl. (C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 96).

51 – Jf. EMD, dom af 4.12.2008, S. og Marper mod Det Forenede Kongerige (30562/04 og 30566/04, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 122), og af 18.10.2011, Khelili mod Schweiz (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, § 68).

52 – Jf. dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 58 og 59), og af 21.12.2016, Tele2 Sverige og Watson m.fl. (C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 105 og 106), samt EMD, dom af 18.10.2011, Khelili mod Schweiz (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, §§ 66-68).

## **2. Databeskyttelsesdirektivets artikel 13**

112. Databeskyttelsesdirektivets artikel 13 tillader medlemsstaterne at fravige visse af direktivets bestemmelser af bestemte grunde. Artikel 7 er imidlertid ikke nævnt her. Derfor kan artikel 13 ikke drage resultatet af fortolkningen af artikel 7, litra e), i tvivl.

113. Derimod er artikel 13 som allerede beskrevet<sup>53</sup> af interesse for spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede liste må føres fortroligt, selv om det fremgår af databeskyttelsesdirektivets artikel 10, 11 og 12, at de registrerede som regel skal underrettes om behandlingen af dataene. Denne information er en nødvendig forudsætning for, at den registrerede kan udøve sine rettigheder i henhold til databeskyttelsesdirektivet og de grundlæggende rettigheder til privatlivets fred samt beskyttelse af personoplysninger<sup>54</sup>. I sidste ende kan spørgsmålet om, hvorvidt det var berettiget, at den omtvistede liste blev behandlet fortroligt, dog ikke have indflydelse på, om det var berettiget, at Peter Puškár var opført på denne liste.

## **3. Den grundlæggende ret til respekt for privatliv og beskyttelse af oplysninger**

114. Den grundlæggende ret til respekt for privatliv, chartrets artikel 7, og til beskyttelse af oplysninger, artikel 8, som særligt er af interesse for strafferetlige foranstaltninger inden for EU-rettens anvendelsesområde, fører til samme resultat som anvendelsen af databeskyttelsesdirektivets artikel 7, litra e).

115. Det forhold, at en person er nævnt på den omtvistede liste, ville berøre begge grundlæggende rettigheder. Disse indgreb er i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, kun berettigede, såfremt de er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse to rettigheders væsentligste indhold og overholder proportionalitetsprincippet.

116. Ud fra disse synspunkter er det kun respekten for det væsentligste indhold, der endnu ikke er blevet diskuteret. Trods de forringelser, der er forbundet med optagelsen på den omtvistede liste, når de ikke grænsen for en tilsidesættelse af det væsentligste indhold, når proportionalitetsprincippet i øvrigt respekteres.

## **4. Foreløbig konklusion**

117. Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at skatteforvaltningen i henhold til databeskyttelsesdirektivets artikel 7, litra e), med henblik på sine opgaver må føre en liste over personer, der proforma beklæder ledelsesposter hos bestemte juridiske personer, og som ikke har givet deres samtykke til at blive opført på denne liste. Dette forudsætter, at skatteforvaltningens opgave er pålagt ved lov, at anvendelsen af listen faktisk er egnet og nødvendig af hensyn til skatteforvaltningens opgaver, og at der foreligger tilstrækkelige holdepunkter for mistanken om, at disse personer med rette står på denne liste. Heller ikke de grundlæggende rettigheder til respekt for privatliv, chartrets artikel 7, og beskyttelse af oplysninger, artikel 8, er i dette tilfælde til hinder for at udarbejde og anvende listen.

## **E. Det fjerde spørgsmål – forholdet mellem Domstolen og EMD**

118. Med det fjerde spørgsmål ønskes det oplyst, om en national ret må følge Den Europæiske Unions Domstols praksis, når denne afviger fra EMD's praksis.

53 – Se ovenfor, punkt 86 ff.

54 – Dom af 7.5.2009, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293, præmis 49), og af 17.7.2014, Y S (C-141/12 og C-372/12, EU:C:2014:2081, præmis 44).

119. Som flere procesdeltagere bemærker, er det tvivlsomt, om spørgsmålet i denne form kan antages til realitetsbehandling, navnlig da den øverste domstol ikke beskriver, i hvilket spørgsmål de to europæiske domstole skulle afvige fra hinanden, og hvorvidt en sådan modsigelse er væsentlig for afgørelsen af hovedsagen. Formålet med den præjudicielle procedure er nemlig ikke at indhente responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål<sup>55</sup>.

120. Alligevel indeholder det foreliggende spørgsmål et element, som kan være af betydning for den endelige afgørelse af hovedsagen. Ifølge den præjudicielle anmodning foreligger der nemlig i denne sag en tvist mellem den slovakiske forfatningsdomstol og den slovakiske øverste domstol, idet førstnævnte påberåber sig EMD's praksis, men ikke udtaler sig om Domstolens praksis. Desuden viser de øvrige præjudicielle spørgsmål, at den forelæggende ret ikke er sikker på, om Domstolens praksis fører til det samme resultat som den slovakiske forfatningsdomstols praksis. Derfor er det hensigtsmæssigt at redegøre for, hvad der skal gøres, når den forelæggende ret – muligvis i lyset af en afgørelse fra den slovakiske forfatningsdomstol – når til den opfattelse, at de to europæiske domstole modsiger hinanden i et spørgsmål, som har betydning for afgørelsen af hovedsagen.

121. Domstolen har i øvrigt allerede udtalt sig på samme måde, da den blev bedt om at præcisere rækkevidden af beføjelsen henholdsvis pligten til at forelægge en præjudiciel anmodning i henhold til artikel 267 TEUF<sup>56</sup>. Ofte indeholder disse præjudicielle anmodninger allerede de konkrete spørgsmål, som det er nødvendigt at få besvaret for at afgøre den pågældende hovedsag. Alligevel besvarer Domstolen også det mere generelle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF. I modsat fald ville det nemlig være meget usandsynligt, at Domstolen ville få lejlighed til at udtale sig om sådanne spørgsmål. Samtidig ville der være risiko for, at nationale retter ville forblive usikre på deres beføjelse eller forpligtelse til at benytte den præjudicielle procedure, og at de derfor ville begå undgåelige fejl ved anvendelsen af EU-retten.

122. Hvad angår det uformulerede præjudicielle spørgsmål fastsætter chartrets artikel 52, stk. 3, første punktum, at i det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har de samme betydning og omfang som i EMRK. Ifølge forklaringerne til denne bestemmelse afgøres betydningen og omfanget af de sikrede rettigheder ikke udelukkende af ordlyden af EMRK, men bl.a. også af EMD's praksis<sup>57</sup>. Chartrets artikel 52, stk. 3, andet punktum, er dog ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

123. Følgelig tillader EU-retten kun Domstolen at afvige fra EMD's praksis, i det omfang førstnævnte tilskriver bestemte grundlæggende rettigheder en mere vidtrækkende beskyttelse end sidstnævnte. Også denne fravigelse er kun tilladt, hvis den ikke samtidig fører til, at en anden af chartrets grundlæggende rettigheder, som svarer til en rettighed i EMRK, får en ringere beskyttelse end i EMD's retspraksis. Dette gælder f.eks. tilfælde, hvor der skal foretages en afbalancering af bestemte grundlæggende rettigheder<sup>58</sup>.

124. Såfremt der af Domstolens praksis følger en lovlige, mere vidtrækkende beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, forpligter EU-rettens forrang de nationale domstole til inden for EU-rettens anvendelsesområde at følge Domstolens praksis og yde denne beskyttelse.

55 – Dom af 21.12.2016, *Tele2 Sverige og Watson m.fl.* (C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 130 og den deri nævnte retspraksis).

56 – Jf. dom af 27.6.1991, *Mecanarte* (C-348/89, EU:C:1991:278, præmis 42 ff.), af 16.12.2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, præmis 80 ff.), og af 18.7.2013, *Consiglio Nazionale dei Geologi* (C-136/12, EU:C:2013:489, præmis 21 ff.).

57 – Dom af 22.12.2010, *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811, præmis 35 og 37), og af 30.6.2016, *Toma og Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci* (C-205/15, EU:C:2016:499, præmis 41).

58 – Jf. f.eks. dom af 29.1.2008, *Promusicae* (C-275/06, EU:C:2008:54, præmis 68).

125. Når den nationale ret derimod til den opfattelse, at Domstolens praksis for så vidt angår en bestemt grundlæggende rettighed, som er fastlagt i såvel chartret som i EMRK, yder end ringere beskyttelse end EMD's praksis, følger der heraf nødvendigvis et spørgsmål om EU-rettens fortolkning, nemlig for så vidt angår den pågældende grundlæggende rettighed og chartrets artikel 52, stk. 3. Den nationale rets opfattelse ville nemlig munde ud i, at Domstolens fortolkning af den omtvistede grundlæggende rettighed ville være i strid med artikel 52, stk. 3.

126. Såfremt et sådant spørgsmål er væsentligt for afgørelsen af en sag, som verserer for den nationale ret, kan denne anmode Domstolen om en afgørelse af spørgsmålet i henhold til artikel 267, stk. 2, TEUF. Såfremt den nationale rets afgørelse ikke kan appelleres, har den i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF endda *pligt* til indbringe sagen for Domstolen.

127. Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares således: Såfremt en national ret når til den opfattelse, at afgørelsen af den for den verserende sag ville blive påvirket af en praksis fra Den Europæiske Unions Domstol, hvorefter rettigheder i henhold til chartret, som svarer til de ved EMRK garanterede rettigheder, ville få en mindre stærk beskyttelse end i henhold til praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, kan den anmode Den Europæiske Unions Domstol om at afgøre, hvordan EU-retten skal fortolkes i forbindelse med den pågældende sag. Såfremt den nationale rets afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, har retten pligt til at indbringe sagen for Domstolen.

## VI. Forslag til afgørelse

128. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe afgørelse som følger:

- »1) Anvendelsen af personoplysninger er i forbindelse med opkrævning af skatter omfattet af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003 og af artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, mens kun chartrets artikel 7 og 8 finder anvendelse på det strafferetlige område, når der tale om spørgsmål, der er reguleret ved EU-retten.
- 2) Retten til effektiv retsbeskyttelse i henhold til chartrets artikel 47 og effektivitetsprincippet er ikke til hinder for et krav om, at alle administrative retsmidler skal være udtømt, før der kan anlægges sag ved domstolene, såfremt reglerne for dette retsmiddel ikke i uforholdsmæssig grad skader effektiviteten af retsmidler for en domstol. Det obligatoriske administrative retsmiddel må derfor navnlig ikke forsinke den samlede retsmiddelprocedure uforholdsmæssigt eller forårsage uforholdsmæssigt store udgifter.
- 3) Skatteforvaltningen må i henhold til artikel 7, litra e), i direktiv 95/46 med henblik på sine opgaver føre en liste over personer, der proforma beklæder ledelsesposter i bestemte juridiske personer, og som ikke har givet deres samtykke til at blive opført på denne liste. Dette forudsætter, at skatteforvaltningens opgave er pålagt ved lov, at anvendelsen af listen faktisk er egnet og nødvendig af hensyn til skatteforvaltningens opgaver, og at der foreligger tilstrækkelige holdepunkter for mistanken om, at disse personer med rette står på denne liste. Heller ikke de grundlæggende rettigheder til respekt for privatliv, chartrets artikel 7, og beskyttelse af oplysninger, chartrets artikel 8, er i dette tilfælde til hinder for at udarbejde og anvende listen.
- 4) Det i chartrets artikel 47, stk. 2, forankrede princip om retten til retfærdig rettergang tillader principielt, at interne dokumenter fra en procesdeltagende myndighed, som en anden procesdeltager fremskaffer uden denne myndigheds samtykke, afvises som ulovlige bevismidler. De

kan dog ikke afvises, hvis der er tale om en liste fra en medlemsstats finansmyndighed, som indeholder personoplysninger vedrørende sagsøgeren, som myndigheden skal underrette sagsøgeren om i henhold til artikel 12 og 13 i direktiv 95/46.

- 5) Såfremt en national ret når til den opfattelse, at afgørelsen af den for den verserende sag ville blive påvirket af en praksis fra Den Europæiske Unions Domstol, hvorefter rettigheder i henhold til chartret, som svarer til de ved EMRK garanterede rettigheder, ville få en mindre stærk beskyttelse end i henhold til praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, kan den anmode Den Europæiske Unions Domstol om at afgøre, hvordan EU-retten skal fortolkes i forbindelse med den pågældende sag. Såfremt den nationale rets afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, har retten pligt til at indbringe sagen for Domstolen.«