



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
JULIANE KOKOTT  
prezentate la 30 martie 2017<sup>1</sup>

**Cauza C-73/16**

**Peter Puškár**

**Participanți:**

**Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,  
Kriminálny úrad finančnej správy**

[cerere de decizie preliminară formulată de Najvyšší súd Slovenskej republiky (Curtea Supremă a Republicii Slovacia)]

„Cerere de decizie preliminară – Prelucrarea datelor cu caracter personal – Protecția drepturilor fundamentale – Necesitatea unei proceduri precontencioase – Listă de date cu caracter personal întocmită în scopul combaterii fraudei fiscale – Admisibilitatea listei ca mijloc de probă – Principiul cooperării loiale – Raportul dintre jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”

### I. Introducere

1. Nu este prima dată când divergențele dintre Curtea Supremă a Slovaciei și Curtea Constituțională a acestui stat membru conduc la formularea unei cereri de decizie preliminară<sup>2</sup>. De această dată, se dispută problema dacă autoritățile fiscale au dreptul de a ține o listă confidențială a persoanelor fizice care exercită funcții de conducere fictive în cadrul anumitor persoane juridice. Această controversă ridică simultan mai multe probleme legate de protecția jurisdicțională efectivă, și anume, pe de o parte, dacă epuizarea căilor administrative de atac este o condiție obligatorie pentru introducerea unei acțiuni și, pe de altă parte, dacă lista în discuție poate fi respinsă ca mijloc de probă inadmisibil, în cazul în care a fost distribuită fără acordul autorităților fiscale. În final, Curtea trebuie să comunice instanței naționale dacă trebuie să aibă în vedere jurisprudența Curții de Justiție sau jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului atunci când cele două instanțe se contrazic.

<sup>1</sup> Limba originală: germana.

<sup>2</sup> A se vedea Hotărârea din 8 noiembrie 2012, Profitube (C-165/11, EU:C:2012:692, punctele 36-38), și Hotărârea din 15 ianuarie 2013, Krizan și alții (C-416/10, EU:C:2013:8, punctele 38-46).

## II. Cadrul juridic

### A. Dreptul Uniunii

2. Dreptul fundamental la protecția datelor, consacrat la articolul 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, se concretizează în Directiva privind protecția datelor<sup>3</sup>, care a fost apoi înlocuită prin Regulamentul general privind protecția datelor<sup>4</sup>.

3. Articolul 6 alineatul (1) din Directiva privind protecția datelor cuprinde anumite principii pentru prelucrarea datelor cu caracter personal:

„Statele membre stabilesc că datele cu caracter personal trebuie să fie:

(a) prelucrate în mod corect și legal,

[...]

(d) exacte și, dacă este necesar, actualizate; trebuie luate toate măsurile necesare pentru ca datele inexacte sau incomplete din punct de vedere al scopului pentru care sunt colectate sau pentru care vor fi prelucrate ulterior să fie șterse sau rectificate;

[...]”

4. La articolul 7 din Directiva privind protecția datelor se stabilesc condițiile în care este permisă prelucrarea datelor cu caracter personal:

„Statele membre prevăd ca datele cu caracter personal să fie prelucrate numai dacă:

(a) persoana vizată și-a dat consimțământul neechivoc sau

[...]

(c) prelucrarea este necesară în vederea îndeplinirii unei obligații legale care îi revine operatorului sau

[...]

(e) prelucrarea este necesară pentru aducerea la îndeplinire a unei sarcini de interes public sau ce rezultă din exercitarea autorității publice cu care este investit operatorul sau terțul căruia îi sunt comunicate datele sau

(f) prelucrarea este necesară pentru realizarea interesului legitim urmărit de operator sau de către unul sau mai mulți terți, cu condiția ca acest interes să nu prejudicieze interesul sau drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei vizate, care necesită protecție în temeiul articolului 1 alineatul (1).”

3 Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (JO 1995, L 281, p. 31, Ediție specială, 13/vol. 17, p. 10), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 septembrie 2003 (JO 2003, L 284, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 4, p. 213)

4 Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (JO 2016, L 119, p. 1).

5. Articolul 10 din Directiva privind protecția datelor impune să se furnizeze anumite informații persoanei vizate în cazul în care datele cu caracter personal sunt colectate de la aceasta. Articolul 11 cuprinde dispoziții corespunzătoare pentru cazul în care datele nu au fost obținute de la persoana vizată. Articolul 12 prevede dreptul persoanei vizate de a fi informată cu privire la prelucrarea datelor sale, precum și dreptul acesteia la rectificarea, ștergerea sau blocarea datelor a căror prelucrare nu respectă dispozițiile directivei.

6. Excepțiile de la anumite dispoziții ale Directivei privind protecția datelor sunt prevăzute la articolul 13 alineatul (1):

(1) „Statele membre pot adopta măsuri legislative pentru a restrânge domeniul obligațiilor și drepturilor prevăzute la articolul 6 alineatul (1), articolul 10, articolul 11 alineatul (1), articolul 12 și articolul 21, dacă o astfel de restricție constituie o măsură necesară pentru a proteja:

[...]

(d) prevenirea, investigarea, detectarea și punerea sub urmărire a infracțiunilor sau a încălcării eticii în cazul profesiunilor reglementate;

(e) un interes economic sau financiar important al unui stat membru sau al Uniunii Europene, inclusiv în domeniile monetar, bugetar și fiscal;

(f) o funcție de monitorizare, inspecție sau de reglementare legată, chiar și ocazional, de exercitarea autorității publice în cazurile menționate la literele (c), (d) și (e);

[...]”

7. Articolul 14 din Directiva privind protecția datelor cuprinde un drept de opoziție al persoanei vizate:

„Statele membre acordă persoanei vizate dreptul:

(a) cel puțin în cazurile prevăzute în articolul 7 literele (e) și (f), să se opună în orice moment, din considerente întemeiate și legitime, legate de situația sa particulară, prelucrării datelor în cauză, exceptând cazul când dreptul intern prevede altfel. Dacă opoziția este justificată, prelucrarea efectuată de operator nu se mai aplică acestor date;

[...]”

8. Articolul 22 din Directiva privind protecția datelor conține o prevedere referitoare la acțiuni:

„Fără să aducă atingere oricărei căi administrative de atac care poate fi prevăzută, *inter alia*, în fața autorității de supraveghere menționate la articolul 28, anterior sesizării autorității judecătorești, statele membre prevăd dreptul oricărei persoane la o cale atac în justiție în caz de încălcare a drepturilor garantate prin dreptul intern aplicabil prelucrării în cauză.”

9. Articolul 28 alineatul (4) din Directiva privind protecția datelor prevede dreptul de a face plângere la o autoritate de supraveghere:

„Fiecare autoritate de supraveghere poate fi sesizată de orice persoană sau de orice asociație care o reprezintă, printr-o cerere de protecție a drepturilor și libertăților sale în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal. Persoana vizată este informată despre soluția dată plângerii sale.

Fiecare autoritate de supraveghere poate fi sesizată printr-o plângere depusă de orice persoană cu privire la legalitatea prelucrării datelor, atunci când se aplică dispozițiile de drept intern adoptate în temeiul articolului 13 din prezenta directivă. Persoana este informată, în orice caz, că s-a efectuat o verificare.”

## B. Dreptul slovac

10. Articolul 250v alineatele 1 și 3 din Občiansky súdny poriadok (Codul de procedură civilă, denumit în continuare „CPC”), în versiunea aplicabilă în speță, cuprinde dispoziții privind protecția jurisdicțională: „(1) Persoana fizică sau juridică ce susține că i-au fost încălcate drepturile și interesele protejate prin lege printr-o intervenție nelegală a unei autorități publice, alta decât o decizie, intervenție care o privește în mod direct sau care a produs efecte în privința sa, poate solicita protecție juridică împotriva acesteia dacă intervenția respectivă sau efectele sale persistă sau dacă există riscul ca ele să se repete.

[...]

(3) Acțiunea nu este admisibilă în cazul în care reclamantul nu a epuizat căile de atac prevăzute de dispozițiile unei legi speciale. [...]”

11. Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (Legea nr. 9/2010 privind reclamațiile administrative) prevede posibilitatea formulării unei plângeri împotriva acțiunilor sau omisiunilor autorităților administrative.

12. Articolul 164 din Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) [Legea nr. 563/2009 privind administrarea fiscală (Codul fiscal)], în versiunea aplicabilă în speță, privește prelucrarea datelor cu caracter personal:

„În scopul administrării fiscale, autoritățile fiscale, Direcția Finanțelor și Ministerul (Finanțelor) sunt autorizate să prelucreze datele cu caracter personal ale contribuabililor, ale reprezentanților acestora și ale altor persoane, în conformitate cu dispozițiile unei legi speciale (95)<sup>5</sup>; datele cu caracter personal pot fi comunicate numai municipalității, în calitate de autoritate fiscală, autorităților fiscale și Ministerului, precum și, în legătură cu administrarea fiscală și cu îndeplinirea sarcinilor care le revin, în conformitate cu legea specială, altor persoane, instanțe sau organe, care acționează în cadrul unei proceduri penale. În cadrul sistemelor informatice (95) pot fi prelucrate numele și prenumele unei persoane fizice, adresa reședinței acesteia și numărul național de identificare, în cazul în care persoanei respective nu i s-a atribuit un număr de identificare a firmelor, la momentul înregistrării.”

13. Articolul 4 alineatul 3 literele d), e) și o) din Zákon č. 333/2011 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva (Legea nr. 333/2011 privind organele administrative ale statului în materie de impozite, contribuții și vămi) reglementează funcțiile relevante în speță ale Direcției Finanțelor:

„Direcția Finanțelor îndeplinește următoarele funcții:

d) creează, dezvoltă și gestionează sistemele informatice ale autorităților fiscale [...]; supune aprobării ministerului intenția de a desfășura activități legate de crearea și dezvoltarea unor astfel de sisteme informatice;

5 Nota 95 face trimitere la Zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (Legea nr. 428/2002 privind protecția datelor cu caracter personal, cu modificările ulterioare).

- e) creează și administrează un registru central al operatorilor economici și al altor persoane care se ocupă de activități cărora li se aplică legislația vamală și asigură conformitatea acestuia cu registrele corespunzătoare ale Comisiei Europene, creează și administrează un registru central al contribuabililor, ține și actualizează baza de date; creează registrele menționate mai sus și le administrează prin intermediul sistemelor informatice ale autorităților fiscale;
- o) informează publicul cu privire la drepturile și obligațiile sale în materie de impozite și taxe, precum și la contribuțiile și obligațiile prevăzute de legislația specială [...]"

14. Prelucrarea datelor privind încălcări ale dispozițiilor legale este reglementată la articolul 5 alineatul 3 litera b) din Legea nr. 333/2011:

„Oficiul de Combatere a infracțiunilor financiare al autorităților fiscale utilizează sistemele informatice ale autorităților fiscale în care acestea colectează, procesează, stochează, transmit, utilizează, protejează și distrug informațiile și datele cu caracter personal ale persoanelor care au încălcat legislația fiscală sau vamală, ale persoanelor cu privire la care este rezonabil să se suspecteze că încalcă legislația fiscală sau vamală sau ale persoanelor care, în cadrul competenței autorităților fiscale, au perturbat sau se poate suspecta, în mod rezonabil, că perturbă ordinea publică, precum și informații suplimentare cu privire la astfel de încălcări ale legislației fiscale sau vamale ori cu privire la astfel de perturbări ale ordinii publice; aceste informații și date cu caracter personal sunt furnizate sau puse la dispoziția Direcției Finanțelor, a Oficiului Fiscal sau a Oficiului Vamal în măsura în care este necesar pentru îndeplinirea funcțiilor lor.”

### III. Situația de fapt

15. Prin acțiunea din 19 noiembrie 2014, domnul Puškár a solicitat Najvyšší súd (Curtea Supremă a Republicii Slovacă) să interzică Direcției Finanțelor și agențiilor din subordinea acesteia, precum și Oficiului de Combatere a Infracțiunilor Financiare al Autorităților Fiscale să înscrie numele său pe lista persoanelor fizice (potrivit reclamantului, 1 227 de persoane) care, în opinia autorităților publice, ar constitui „biele kone” [sunt denumite colocvial astfel, în general, persoanele cu funcții de conducere fictive]. În această listă, unei persoane fizice îi corespund, de regulă, una sau mai multe persoane juridice (potrivit reclamantului, 3 369 de persoane) în cadrul cărora o persoană astfel desemnată se presupune că a acționat, cu indicarea numărului său de identificare națională, a numărului de identificare a contribuabilului în cadrul căruia lucrează persoana și a duratei mandatului acesteia. De asemenea, reclamantul a solicitat ca autoritățile să elimine numele său de pe lista amintită sau de pe liste similare, precum și din sistemele informatice ale autorităților fiscale.

16. Oficiul de Combatere a Infracțiunilor Financiare al Autorităților Fiscale a confirmat existența unei liste în care sunt cuprinse așa-numitele „Biele kone”, dar a indicat că lista a fost întocmită de Direcția Finanțelor.

17. Potrivit reclamantului, intervenția Direcției Finanțelor și a Oficiului de Combatere a Infracțiunilor Financiare al Autorităților Fiscale este nelegală, în special pentru că înscrierea numelui său în lista menționată îi încalcă drepturile privind protecția personalității, mai ales dreptul la protecția onoarei, a demnității și a reputației.

18. Curtea Supremă a respins cererea – precum și cererile formulate în alte proceduri de persoane menționate în listă – ca neîntemeiată, parțial pentru motive procedurale, parțial pentru motive de fond

19. În cadrul excepțiilor de neconstituționalitate formulate de reclamant și de celelalte persoane menționate mai sus, Ústavný súd (Curtea Constituțională slovacă) a constatat că, prin hotărârile sale, Curtea Supremă a încălcat dreptul fundamental al reclamantului la un proces echitabil.

20. Potrivit cererii de decizie preliminară, Curtea Constituțională a decis în cadrul uneia dintre aceste cauze că, pe lângă dreptul la respectarea vieții private, a fost încălcat și dreptul fundamental la protecția datelor cu caracter personal împotriva colectării neautorizate și a altor forme de abuz. Întemeindu-se pe aceste considerente legale, Curtea Constituțională a anulat toate hotărârile menționate mai sus ale Curții Supreme și a trimis cauzele spre rejudecare. Concomitent, Curtea Constituțională a subliniat faptul că Curtea Supremă este ținută să respecte jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la protecția datelor cu caracter personal.

21. În celelalte hotărâri ale Curții Constituționale se reproșa Curții Supreme abordarea strict formală pe care a urmat-o, în împrejurările speței, pentru interpretarea normei privind inadmisibilitatea unei acțiuni în justiție împotriva ingerințelor nelegale ale autorităților publice. Această abordare nu ar fi ținut seama de dimensiunea constituțională a dreptului fundamental la protecție jurisdicțională în Slovacia. Acesta ar garanta controlul judiciar al deciziilor și al practicilor autorităților publice, care afectează drepturile și libertățile fundamentale. În schimb, Curtea Constituțională nu ar fi ținut seama de jurisprudența Curții de Justiție cu privire la aplicarea dreptului Uniunii Europene privind protecția datelor cu caracter personal.

22. Potrivit cererii de decizie preliminară, în ultimii ani, sub influența jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, Curtea Constituțională slovacă a abandonat opinia potrivit căreia o reclamație în temeiul Legii privind reclamațiile administrative poate fi întotdeauna considerată o cale de atac efectivă împotriva intervenției nelegale a autorităților publice sau a inacțiunii acestora. Obligația Curții Supreme, fixată de Curtea Constituțională, de a respecta fără rezerve jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-ar impune, potrivit dreptului slovac, pentru continuarea procedurii principale, fără a se lua în considerare, în aceeași măsură, efectele dreptului Uniunii Europene și ale jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene.

#### IV. Cerere de decizie preliminară

23. Având în vedere cele prezentate mai sus, Curtea Supremă a Republicii Slovace adresează Curții de Justiție următoarele întrebări:

- 1) Articolul 47 primul paragraf din cartă – potrivit căruia orice persoană ale cărei drepturi, deci și dreptul la viață privată în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, prevăzut la articolul 1 primul paragraf și de dispozițiile ulterioare ale Directivei privind protecția datelor, au fost încălcate are dreptul, în condițiile stabilite la același articol, la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești – se opune unei dispoziții naționale care condiționează exercitarea unei astfel de căi de atac efective în fața unei instanțe de contencios administrativ de cerința ca reclamantul, pentru a-și proteja propriile drepturi și libertăți, înainte de a formula acțiunea în justiție, să epuizeze căile de atac prevăzute de dispozițiile unei *lex specialis* cum este Legea slovacă privind reclamațiile administrative?
- 2) Dreptul la respectarea vieții private și de familie, a domiciliului și a secretului comunicațiilor, prevăzut la articolul 7, precum și dreptul la protecția datelor cu caracter personal, prevăzut la articolul 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, pot fi interpretate, în cazul unei pretinse încălcări a dreptului la protecția datelor cu caracter personal pus în aplicare, în ceea ce privește Uniunea Europeană, în principal prin Directiva 95/46/CE, [și implică] în special:
  - obligația statelor membre de a garanta dreptul la viață privată în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal [articolul 1 alineatul (1)], precum și

- dreptul statelor membre de a dispune prelucrarea datelor cu caracter personal atunci când este necesară pentru aducerea la îndeplinire a unei sarcini de interes public [articolul 7 litera (e)] sau pentru realizarea interesului legitim urmărit de operator sau de unul sau mai mulți terți cărora le sunt comunicate datele
- și având în vedere, de asemenea, puterile excepționale ale statului membru [de a limita întinderea drepturilor și obligațiilor] [articolul 13 alineatul (1) literele (e) și (f)], dacă o astfel de limitare constituie o măsură necesară pentru a proteja un interes economic sau financiar important al unui stat membru sau al Uniunii Europene, inclusiv în domeniile monetar, bugetar și fiscal,

în sensul că un stat membru nu poate să întocmească, fără consimțământul persoanei în cauză, liste de date cu caracter personal în scopul administrării fiscale, și anume colectarea de date cu caracter personal de către autoritățile publice în scopul combaterii fraudei fiscale este în sine riscantă?

- 3) O listă a unei autorități fiscale a unui stat membru, care conține datele cu caracter personal ale reclamantului și a cărei confidențialitate a fost garantată prin măsuri tehnice și organizatorice de protecție adecvate pentru protejarea datelor cu caracter personal, împotriva dezvăluirii sau accesului neautorizat, în sensul articolului 17 alineatul (1) din Directiva 95/46 menționată anterior, pe care reclamantul a obținut-o fără consimțământul legal al respectivei autorități fiscale a statului membru, poate fi considerată un mijloc de probă nelegal, a cărui prezentare trebuie să fie respinsă de instanța națională în conformitate cu principiul de drept al Uniunii privind dreptul la un proces echitabil prevăzut la articolul 47 al doilea paragraf din cartă?
- 4) Este conformă cu dreptul menționat mai sus la o cale de atac efectivă și la un proces echitabil (în special cu articolul 47 din cartă) o modalitate de a proceda a instanței naționale potrivit căreia, în cazul în care, în cauza cu care este sesizată, există divergențe între jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și răspunsul dat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, ea acordă prioritate poziției exprimate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în conformitate cu principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) din TUE și cu articolul 267 din TFUE?

24. Domnul Puškár, Republica Slovacă, Republica Cehă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Italia, Polonia și Comisia Europeană au depus observații scrise. La ședința desfășurată la 16 februarie 2017 au participat domnul Puškár, precum și Slovacia, Spania și Comisia.

## V. Aprecieri juridică

25. Prima și a treia dintre întrebările formulate de Curtea Supremă se referă la procedură și la protecția jurisdicțională, astfel că trebuie analizate una după cealaltă (literele B și C de mai jos), înainte de a examina a doua întrebare, referitoare la dreptul material privind compatibilitatea listei în litigiu cu protecția datelor cu caracter personal (litera D de mai jos). Apoi, trebuie abordată cea de a patra întrebare, referitoare la posibilele contradicții dintre jurisprudența Curții de Justiție și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (litera E de mai jos). Cu titlu introductiv, trebuie însă să se clarifice în ce măsură dreptul european privind protecția datelor se aplică în privința listei din litigiu (litera A de mai jos).

### A. Cu privire la aplicabilitatea dreptului european privind protecția datelor

26. În special Spania susține că dreptul european privind protecția datelor nu este aplicabil în litigiul principal.

27. În această privință trebuie să se diferențieze Directiva privind protecția datelor de articolul 8 din cartă.

28. Domeniul de aplicare al Directivei privind protecția datelor este limitat în special prin articolul 3 alineatul (2) al acesteia. Potrivit acestuia, directiva nu se aplică printre altele urmării penale. Prevederea trebuie să fie aplicată în măsura în care lista în litigiu este folosită în scopul realizării unor obiective de drept penal<sup>6</sup>. În schimb, Directiva privind protecția datelor este, în principiu, aplicabilă colectării impozitelor și utilizării listei în acest context<sup>7</sup>. Aceasta rezultă și din articolul 13 alineatul (1) litera (e) din Directiva privind protecția datelor, care permite, în mod expres, limitarea protecției datelor când este vorba despre realizarea unor obiective fiscale.

29. Domeniul de aplicare al dreptului fundamental la protecția datelor potrivit articolului 8 din cartă nu este afectat de articolul 3 alineatul (2) din Directiva privind protecția datelor. Acesta rezultă în special din articolul 51 alineatul (1) din cartă. Potrivit acestuia, drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocație de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii<sup>8</sup>. Astfel cum s-a stabilit deja în special în Hotărârea Åkerberg Fransson, cartă se aplică – potrivit acestei dispoziții – și sancțiunilor în domeniul fiscalității, în măsura în care este vorba despre obligații fiscale prevăzute de dreptul Uniunii<sup>9</sup>. În special, sunt avute în vedere impozitul pe cifra de afaceri și accizele. Sunt supuse dreptului Uniunii și anumite chestiuni legate de impozitarea directă, de exemplu în domeniul de aplicare al măsurilor de armonizare punctuale<sup>10</sup> sau atunci când are loc o limitare a libertăților fundamentale<sup>11</sup>. Prin urmare, adesea instanța națională este cea care trebuie să verifice, de la caz la caz, dacă cartă este aplicabilă. În măsura în care nu sunt aplicabile dreptul Uniunii și cartă, cerințe echivalente celor cuprinse în cartă vor rezulta, în cele mai multe dintre cazuri, din articolul 8 din CEDO.

30. De aici rezultă că, în prezenta procedură, utilizarea listei în scopul colectării de impozite este supusă Directivei privind protecția datelor și cartei, iar în domeniul dreptului penal este aplicabilă numai cartă, dacă este vorba despre probleme reglementate de dreptul Uniunii.

## **B. Cu privire la prima întrebare – cale de atac administrativă obligatorie**

31. Prima întrebare preliminară vizează condițiile protecției jurisdicționale în cadrul exercitării drepturilor referitoare la datele cu caracter personal. Curtea Supremă dorește să știe dacă dreptul la protecție jurisdicțională efectivă, consacrat la articolul 47 primul paragraf din cartă, este compatibil cu o dispoziție care condiționează admisibilitatea unei acțiuni de epuizarea prealabilă de către reclamant a unei căi de atac administrative.

32. Această problemă a apărut în mod evident, întrucât Curtea Constituțională a Slovaciei a criticat această condiție stabilită pentru o acțiune.

33. De regulă, Curtea răspunde la astfel de întrebări făcând trimitere la autonomia procedurală a statelor membre, care trebuie exercitată cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității<sup>12</sup>. Totuși, autonomia procedurală se exercită în măsura în care dreptul Uniunii nu prevede altfel. În Directiva privind protecția datelor există, într-adevăr, dispoziții care fac referire, în orice caz, la această

6 A se vedea Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punctul 43), precum și Hotărârea din 16 decembrie 2008, Satakunnan Markkinapörssi și Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punctul 41).

7 A se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, punctul 45).

8 Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 19), și Hotărârea din 17 decembrie 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, punctul 66).

9 Hotărârea din 26 februarie 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 27).

10 A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 octombrie 2013, Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678, punctul 23 și urm.).

11 Hotărârea din 11 iunie 2015, Berlington Hungary și alții (C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 74 și jurisprudența citată).

12 A se vedea de exemplu Hotărârea din 8 mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punctul 41 și jurisprudența citată).



problemă. Prin urmare, fără a aduce atingere posibilității de exercitare, de la caz la caz, a drepturilor prevăzute la articolul 8 din cartă<sup>13</sup>, trebuie să se examineze, mai întâi, dispozițiile directivei (a se vedea punctul 2 de mai jos), înainte de a analiza raportul dintre principiul efectivității și dreptul la protecție jurisdicțională efectivă (punctul 3 de mai jos). În cele din urmă, se pot dezvolta efectele acestor prevederi în privința unei căi de atac administrative obligatorii (punctul 4 de mai jos). Mai întâi, sunt însă necesare câteva observații referitoare la admisibilitatea acestei întrebări (punctul 1 de mai jos).

### ***1. Cu privire la admisibilitatea primei întrebări***

34. Admisibilitatea primei întrebări este contestată în special de domnul Puškár. Acesta învederează că a formulat mai multe căi de atac, care au rămas însă fără rezultat. Întrebarea este, așadar, pur ipotetică.

35. Astfel cum admite însuși domnul Puškár, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii, adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub propria răspundere și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice, beneficiază de o prezumție de relevanță. Refuzul Curții de a se pronunța asupra unei cereri formulate de o instanță națională este posibil numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate<sup>14</sup>.

36. Din nefericire, în cererea de decizie preliminară nu se precizează care sunt căile de atac pe care le-a epuizat domnul Puškár. Totuși, se evidențiază faptul că există divergențe de opinie între Curtea Supremă și Curtea Constituțională a Slovaciei în ceea ce privește aspectul dacă pentru admisibilitatea unei acțiuni este sau nu este necesar să se epuizeze căile de atac administrative și consecințele acestora. Prin urmare, această întrebare nu este evident ipotetică și trebuie să i se acorde un răspuns.

### ***2. Cu privire la dispozițiile Directivei privind protecția datelor***

37. Directiva privind protecția datelor tratează problema căilor de atac la articolele 22 și 28. Articolul 22 prevede că, fără să aducă atingere oricărei căi de atac administrative, potrivit articolului 28 alineatul (4), orice persoană trebuie să aibă la dispoziție o cale de atac în justiție în caz de încălcare a drepturilor garantate prin dispozițiile naționale aplicabile prelucrării în cauză.

38. Potrivit articolului 28 alineatul (4) din Directiva privind protecția datelor, autoritatea de supraveghere poate fi sesizată de orice persoană, printr-o cerere de protecție a drepturilor și libertăților sale în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal. Autoritatea de supraveghere poate fi sesizată printr-o plângere depusă de orice persoană cu privire la legalitatea prelucrării datelor.

39. La prima vedere s-ar putea considera că articolul 22 și articolul 28 alineatul (4) din Directiva privind protecția datelor reglementează, în ceea ce privește realizarea dreptului la protecția datelor, raportul dintre o acțiune în justiție și o cale de atac administrativă pe care le are la dispoziție persoana vizată.

<sup>13</sup> A se vedea punctul 29 de mai sus.

<sup>14</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 17 iulie 2014, Y.S. (C-141/12 și C-372/12, EU:C:2014:2081, punctul 63 și jurisprudența citată).

40. La o analiză mai atentă este evident că plângerea despre care este vorba la articolul 28 alineatul (4) din Directiva privind protecția datelor nu este în niciun caz obiectul cererii de decizie preliminară. Plângerea la care se referă Directiva privind protecția datelor este soluționată de autoritatea de supraveghere<sup>15</sup> independentă menționată în directivă. În schimb, plângerea administrativă, care, potrivit dreptului slovac, reprezintă o condiție pentru exercitarea unei acțiuni, se adresează autorităților administrative.

41. Dispoziția mai cuprinzătoare, care se va aplica în viitor, a articolului 79 din Regulamentul general privind protecția datelor, neaplicabil încă, ilustrează raportul care trebuie să existe între dreptul la acțiunea în apărarea datelor cu caracter personal și alte căi de atac. Potrivit acestui articol, fără a aduce atingere vreunei căi de atac administrative sau nejudiciare disponibile, inclusiv dreptului de a depune o plângere la o autoritate de supraveghere, fiecare persoană vizată are dreptul de a exercita o cale de atac judiciară eficientă.

42. O cale de atac judiciară va fi, așadar, garantată, cel puțin pentru viitor, fără a aduce atingere altor căi de atac existente. Aceasta înseamnă că dreptul la acțiune nu aduce atingere celorlalte căi de atac.

43. Prin aceasta nu s-a clarificat însă dacă înainte de exercitarea unei acțiuni judiciare este obligatorie epuizarea unei alte căi de atac. Articolul 79 din Regulamentul general privind protecția datelor stabilește, în acest sens, caracterul eficient al căii de atac judiciare. Prin urmare, nu va fi permisă obligația de a parcurge o altă cale de atac înainte de formularea unei acțiuni, în cazul în care calea de atac judiciară nu ar fi efectivă din cauza acestei condiții.

44. Chiar dacă articolul 22 din Directiva privind protecția datelor se referă numai la o cale de atac specifică și nu prevede, în mod expres, că acea cale de atac judiciară trebuie să fie și efectivă, caracteristica efectivității, cel puțin, se subînțelege<sup>16</sup>. Iar faptul că dreptul la o cale de atac judiciară nu ar trebui să afecteze alte căi de atac este cu atât mai evident cu cât articolul 22 nu cuprinde nicio prevedere în acest sens.

45. Prin urmare, și dreptul la acțiune prevăzut de Directiva privind protecția datelor, aplicabil în litigiul principal, înseamnă că se poate impune epuizarea unei proceduri precontencioase în măsura în care nu se aduce atingere efectivității acțiunii în justiție. Este vorba despre aceeași limitare pe care principiul efectivității o impune autonomiei procedurale interne.

### ***3. Cu privire la principiul efectivității și la dreptul la protecție jurisdicțională efectivă***

46. Principiul autonomiei procedurale a statelor membre înseamnă că, în lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, revine ordinii juridice interne sarcina de a prevedea modalitățile procedurale ale acțiunilor care ocrotesc drepturile conferite particularilor de legislația Uniunii.

47. Această autonomie este limitată, în mod tradițional, de principiile echivalenței și efectivității. În speță, doar ultimul este de interes. Potrivit acestui principiu, modalitățile procedurale prevăzute de dreptul intern nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> A se vedea Hotărârea din 9 martie 2010, Comisia/Germania (C-518/07, EU:C:2010:125, punctul 17 și urm.), Hotărârea din 16 octombrie 2012, Comisia/Austria (C-614/10, EU:C:2012:631, punctul 36 și urm.), și Hotărârea din 6 octombrie 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punctul 38 și urm.).

<sup>16</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 9 iulie 1985, Bozzetti (179/84, EU:C:1985:306, punctul 17), Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punctul 45), Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punctul 47), și Hotărârea din 8 noiembrie 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punctul 65).

<sup>17</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 16 decembrie 1976, Rewe-Zentralfinanz și Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punctul 5), Hotărârea din 9 noiembrie 1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, punctul 12), Hotărârea din 14 decembrie 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punctul 12), Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punctul 67), Hotărârea din 20 octombrie 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, punctul 29), și Hotărârea din 21 decembrie 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974).

48. Curtea de Justiție a stabilit în mai multe rânduri că fiecare caz în care se ridică problema dacă o prevedere procedurală națională face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului Uniunii trebuie analizat ținând cont de locul pe care respectiva prevedere îl ocupă în cadrul procedurii, în ansamblul său, de modul în care se derulează și de particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale. Din această perspectivă, trebuie în special să se ia în considerare, după caz, principiile care stau la baza sistemului judiciar național, precum protecția dreptului la apărare, principiul securității juridice și buna desfășurare a procedurii<sup>18</sup>.

49. Mai recent, principiul efectivității este însă asociat tot mai frecvent cu dreptul la o cale de atac efectivă, consacrat la articolul 47 primul paragraf din cartă<sup>19</sup>. În ultimele două luni, au fost chiar pronunțate două hotărâri relevante, care nu se mai întemeiază pe principiul efectivității, ci exclusiv pe articolul 47 primul paragraf din cartă<sup>20</sup>.

50. Invocarea articolului 47 primul paragraf din cartă contribuie la examinarea structurată, necesară pentru respectiva măsură, întrucât aduce obligatoriu în prim-plan limitele drepturilor fundamentale, stabilite la articolul 52 alineatul (1)<sup>21</sup>. Potrivit acestui articol, orice restrângere a unui drept fundamental este justificată numai dacă este prevăzută de lege și dacă respectă substanța aceluși drept. În plus, cu respectarea principiului proporționalității pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți. Principiul proporționalității este în orice caz o componentă a principiului efectivității. În cadrul acestuia din urmă, principiul proporționalității își găsește expresia în limita constituită din dificultatea *excesivă*.

51. Prin urmare, articolul 47 primul paragraf din cartă și principiul efectivității încorporează, în cele din urmă, același principiu și pot fi examinate împreună prin aplicarea criteriilor prevăzute la articolul 47 primul paragraf și la articolul 52 alineatul (1) din cartă.

#### **4. Cu privire la compatibilitatea dintre o procedură precontencioasă obligatorie și protecția jurisdicțională efectivă**

52. Trebuie, astfel, să se examineze dacă epuizarea obligatorie a unei căi de atac administrative anterior formulării unei acțiuni este compatibilă cu articolul 47 primul paragraf din cartă și cu principiul efectivității.

53. O astfel de modalitate procedurală întârzie în orice caz accesul la o cale de atac jurisdicțională. În plus, poate genera costuri suplimentare. Este posibil ca autoritățile administrative să prevadă taxe pentru exercitarea căilor de atac. De asemenea, poate fi rațional sau chiar necesar să se apeleze la serviciile unui avocat sau să se întocmească o expertiză.

54. În consecință, obligația de a epuiza o cale de atac administrativă anterior formulării unei acțiuni în justiție aduce atingere dreptului la protecție jurisdicțională efectivă.

18 Hotărârea din 14 decembrie 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punctul 14), Hotărârea din 10 aprilie 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, punctul 66), și Hotărârea din 20 octombrie 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, punctul 42).

19 A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, punctele 28 și 31), Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 33), Hotărârea din 6 octombrie 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punctul 52), și Hotărârea din 13 octombrie 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, punctele 23 și 24), precum și Concluziile noastre prezentate în cauza Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punctul 28), Concluziile noastre prezentate în cauza Alassini (C-317/08-C-320/08, EU:C:2009:720, punctul 42) și Concluziile noastre prezentate în cauza Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, punctul 99).

20 Hotărârea din 15 septembrie 2016, Star Storage și alții (C-439/14 și C-488/14, EU:C:2016:688, punctul 46), și Hotărârea din 8 noiembrie 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punctul 65).

21 Pentru lămuriri, a se vedea Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punctul 51), Hotărârea din 17 septembrie 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, punctul 67 și urm.), și Hotărârea din 15 septembrie 2016, Star Storage și alții (C-439/14 și C-488/14, EU:C:2016:688, punctul 49 și urm.).

55. Cu toate acestea, o asemenea modalitate procedurală poate fi justificată potrivit articolului 52 alineatul (1) din cartă.

56. Potrivit cererii de decizie preliminară, această modalitate procedurală este prevăzută de legislația slovacă. Aceasta nu aduce atingere conținutului esențial al dreptului la protecție jurisdicțională efectivă, întrucât nu limitează cercul persoanelor care pot beneficia în principiu de protecție jurisdicțională<sup>22</sup>. Acestea trebuie doar să parcurgă o fază procesuală suplimentară.

57. Este deci relevantă proporționalitatea căii de atac administrative obligatorii.

58. Principiul proporționalității impune ca o măsură să fie „adaptată, necesară și proporțională în raport cu obiectivul pe care îl urmărește”<sup>23 24</sup>. Astfel cum se subliniază la articolul 52 alineatul (1) din cartă, acest scop trebuie să fie recunoscut de Uniune și să răspundă, efectiv, obiectivelor de interes general sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

59. Potrivit Curții Supreme, parcurgerea căilor de atac administrative este o modalitate eficientă de soluționare a plângerilor, întrucât dă organelor administrative posibilitatea de a remedia imixtiunea nelegală criticată și o scutește de o procedură judiciară neașteptată. În plus, în cadrul acestei proceduri precontencioase, se precizează obiectul litigiului dintre părți, ceea ce simplifică procedura de judecată desfășurată în fața instanței. Mai trebuie menționat faptul că această cale de atac administrativă previne derularea unor proceduri judiciare inutile și poate promova pacea socială prin faptul că persoana vizată va accepta imixtiunea și în lipsa unei proceduri judiciare, dacă motivul prezentat este convingător. Apoi, o cale de atac administrativă este, de regulă, mult mai ieftină decât o acțiune judiciară.

60. Acest obiectiv este recunoscut în dreptul Uniunii, astfel cum indică procedurile precontencioase comparabile, de exemplu în materia legislației privind funcția publică<sup>25</sup> sau a accesului la documente<sup>26</sup>. Același scop îl au și camerele de recurs instituite pe lângă EUIPO<sup>27</sup> sau Agenția Europeană pentru Produse Chimice<sup>28</sup>. Nu în ultimul rând, amintim că și sesizarea Ombudsmanului European presupune o cale de atac administrativă<sup>29</sup>.

22 A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punctul 95), și Hotărârea din 4 mai 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punctul 161).

23 În ceea ce privește formularea, a se vedea Concluziile noastre în cauza G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, punctul 98), care se sprijină pe considerațiile Conseil constitutionnel din Franța în Hotărârea nr. 2015-527 QPC din 22 decembrie 2015 (FR:CC:2015:2015.527.QPC, punctele 4 și 12) și Hotărârea nr. 2016-536 QPC din 19 februarie 2016 (FR:CC:2016:2016.536.QPC, punctele 3 și 10); în mod similar, Conseil d'État din Franța, Hotărârea nr. 317827 din 26 octombrie 2011 (FR:CEASS:2011:317827.20111026); a se vedea, de asemenea, și Bundesverfassungsgericht din Germania, *BVerfGE* 120, 274, 318 și 319 (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, punctul 218).

24 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 4 mai 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punctul 48 și jurisprudența citată).

25 A se vedea articolele 90 și 91 din Statutul funcționarilor.

26 Articolul 8 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială 01/vol. 3, p. 76).

27 Articolul 58 și urm. din Regulamentul (CE) nr. 207/2009 al Consiliului din 26 februarie 2009 privind marca comunitară (JO 2009, L 78, p. 226).

28 Articolul 89 și urm. din Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH) (JO 2006, L 396, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 60, p. 3).

29 Articolul 2 alineatul (4) a doua teză din Decizia Parlamentului European privind statutul și condițiile generale pentru exercitarea funcțiilor Ombudsmanului (JO 1994, L 113, 15, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 132).

61. Dorim să adăugăm că și ordinea juridică germană recunoaște acest obiectiv. În dreptul procesual administrativ german, parcurgerea unei căi de atac administrative reprezintă, de regulă, potrivit articolului 68 din Codul de procedură administrativă, o condiție pentru introducerea unei acțiuni în justiție. Utilitatea acestei condiții nu este, de regulă<sup>30</sup>, contestată. Dimpotrivă, instanțele trebuie să decidă dacă desființarea parțială a căilor de atac este compatibilă cu normele de rang superior<sup>31</sup>.

62. O procedură precontencioasă obligatorie este, fără îndoială, adecvată pentru realizarea obiectivelor menționate la punctul 59. Nu există niciun mijloc mai puțin restrictiv care să le înfăptuiască în egală măsură.

63. Astfel, rămâne problema dacă calea de atac administrativă obligatorie este proporțională cu scopul pe care îl urmărește și adecvată pentru atingerea acestuia. Răspunsul la această întrebare depinde de forma concretă a căii de atac administrative. Aceasta poate fi apreciat, în definitiv, numai de instanțele naționale.

64. Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește un aspect prezentat de domnul Puškár, și anume dacă termenul în care poate fi formulată acțiunea începe să curgă înainte de soluționarea căii de atac administrative. În cazul în care instanțele naționale constată că, la momentul relevant, exista într-adevăr această nesiguranță, nu ar fi rezonabil ca admisibilitatea acțiunii să fie condiționată de epuizarea căii de atac administrative.

65. În plus, în materia dreptului consumatorilor, Curtea a hotărât că o procedură de conciliere obligatorie, prealabilă sesizării instanțelor, este admisibilă întrucât, printre altele, nu conduce la întârziere nerezonabilă a introducerii acțiunii și nu implică costuri pentru consumator sau implică numai costuri minime<sup>32</sup>.

66. Aceste două aspecte sunt importante și pentru aprecierea căii de atac administrative obligatorii. Întârzierile importante sau costurile substanțiale pentru reclamant ar pune în discuție, fără îndoială, proporționalitatea acestei modalități procedurale.

67. În ceea ce privește întârzierile, articolul 47 al doilea paragraf din cartă prevede dreptul oricărei persoane la soluționarea cauzei sale într-un termen rezonabil. Cu toate că acest drept se referă la procedura judiciară, el nu poate fi desconsiderat printr-o condiție pentru formularea acțiunii. În mod corespunzător, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ia în considerare durata căilor de atac administrative obligatorii la examinarea duratei procedurilor judiciare<sup>33</sup>. Chiar dacă nu s-ar aplica articolul 47 al doilea paragraf din cartă, cerințe echivalente ar rezulta dintr-un principiu general al Uniunii<sup>34</sup>.

68. În ceea ce privește cheltuielile, articolul 47 al treilea paragraf din cartă impune acordarea de asistență juridică gratuită, în măsura în care este necesară pentru a asigura accesul efectiv la justiție. Apoi, taxele adecvate pentru desfășurarea procedurilor administrative nu sunt contestate<sup>35</sup>.

30 A se vedea și Ordonanța Bundesverfassungsgericht din 28 octombrie 1975 (2 BvR 883/73, 379/74, 497/74, 526/74, *Neue Juristische Wochenschrift* 1976, 34 [36 și 37]).

31 Ordonanța Bundesverfassungsgericht din 9 mai 1973 (2 BvL 43 și 44/71, *Neue Juristische Wochenschrift* 1973, 1683) și hotărârile Verfassungsgerichtshof a landului Bayern din 15 noiembrie 2006, R. R. și K. N. (6-VII-05 și 12-VII-05, *VerfGHE* 59, 219), precum și hotărârea din 23 octombrie 2008, A. D.-G. (10-VII-07, *VerfGHE* 61, 248).

32 Hotărârea din 18 martie 2010, Alassini și alții (C-317/08-C-320/08, EU:C:2010:146, punctele 55 și 57).

33 Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea König împotriva Germaniei din 28 iunie 1978 (6232/73, CE:ECHR:1980:0310JUD000623273, § 98), Hotărârea Janssen împotriva Germaniei din 20 decembrie 2001 (23959/94, CE:ECHR:2001:1220JUD002395994, § 13 și 40) și Hotărârea Siermiński împotriva Poloniei din 2 decembrie 2014 (53339/09, CE:ECHR:2014:1202JUD005333909, § 65).

34 Hotărârea din 8 mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punctul 50).

35 Hotărârea din 9 noiembrie 2006, Comisia/Irlanda (C-216/05, EU:C:2006:706, punctul 33). A se vedea de asemenea și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Kreuz împotriva Poloniei din 19 iunie 2001 (28249/95, CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, § 59) și Hotărârea din Weissman și alții împotriva României 24 mai 2006 (63945/00, CE:ECHR:2006:0524JUD006394500, § 35).

69. Pentru impunerea taxelor pentru căile de atac administrative obligatorii trebuie să se stabilească totuși limite bine definite, întrucât această procedură precontencioasă reprezintă un obstacol în calea exercitării dreptului la protecție jurisdicțională prevăzut la articolul 47 din cartă și cheltuielile aferente acesteia sunt incluse în cheltuielile de judecată din procedura contencioasă<sup>36</sup>. Principiul pe care se întemeiază dreptul la asistență juridică gratuită se referă, astfel, și la taxele aferente unei căi de atac administrative obligatorii. În plus, în cadrul unei uniuni de drept, autocontrolul administrației inerent căii de atac administrative este nu numai în interesul persoanei vizate, ci și în interes public.

### **5. Concluzie intermediară**

70. Dreptul la protecție jurisdicțională efectivă, potrivit articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale, și principiul efectivității nu se opun astfel unei căi de atac administrative care trebuie să fie epuizată în mod obligatoriu înainte de formularea unei acțiuni, în cazul în care modalitățile acestei căi de atac nu afectează în mod disproporționat efectivitatea protecției jurisdicționale. În consecință, această cale de atac administrativă obligatorie trebuie să nu întârzie în mod nerezonabil procedura jurisdicțională în ansamblul ei și să nu impună costuri excesive.

71. În subsidiar, trebuie totuși să se clarifice faptul că compatibilitatea unei căi de atac administrative obligatorii cu dreptul Uniunii nu exclude incompatibilitatea unei asemenea modalități procedurale a protecției jurisdicționale cu dreptul constituțional intern.

### **C. Cu privire la a treia întrebare – excluderea listei ca mijloc de probă**

72. Prin intermediul celei de a treia întrebări – la care trebuie să se răspundă înainte de abordarea celei de a doua întrebări –, Curtea Supremă dorește să știe dacă lista în litigiu poate fi exclusă ca mijloc de probă pentru motivul că domnul Puškár a intrat în posesia ei în lipsa unui acord din partea autorității competente.

#### **1. Cu privire la admisibilitatea întrebării**

73. Slovacia și domnul Puškár consideră că întrebarea este inadmisibilă întrucât, în lipsa unei dispoziții corespunzătoare din dreptul Uniunii, această întrebare se referă numai la interpretarea dreptului intern.

74. Prin această obiecție se pierde însă din vedere faptul că, precum căile de atac administrative obligatorii, normele în materie de probe sunt, la rândul lor, modalități procedurale care pot afecta efectivitatea protecției jurisdicționale în cadrul exercitării drepturilor conferite de legislația Uniunii. Astfel, și în acest domeniu, dreptul Uniunii poate limita autonomia procedurală a statelor membre.

75. În schimb, Republica Cehă are îndoieli dacă această problemă este relevantă pentru soluționarea litigiului, întrucât una dintre autoritățile participante la litigiul principal – Oficiul de Combatere a Infraționiilor Financiare – a recunoscut că lista exista și că a fost întocmită de cealaltă autoritate participantă, Direcția Finanțelor. Astfel, se poate considera că nu mai este nevoie de nicio altă probă și că întrebarea este ipotetică.

76. În ședință, s-a clarificat totuși că cealaltă autoritate participantă, Direcția Finanțelor, a contestat în cadrul litigiului principal că ar fi întocmit lista sau că ar fi avut cunoștință despre existența acesteia. În plus, este, în orice caz, neclar dacă informațiile referitoare la domnul Puškár se regăsesc în această listă. În final, nu se poate nici exclude necesitatea Curții Supreme de a se pronunța asupra listei ca mijloc de probă, independent de rezultatul litigiului.

<sup>36</sup> A se vedea Hotărârea din 12 decembrie 2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836, punctul 29), cu privire la taxele impuse pentru punerea la dispoziție a datelor privind prelucrarea informațiilor cu caracter personal.

77. Prin urmare, trebuie să se pornească de la premisa că răspunsul la această întrebare este necesar pentru soluționarea litigiului principal.

## 2. Cu privire la răspunsul la această întrebare

78. La fel ca în privința primei întrebări, autonomia procedurală a statelor membre se aplică și în cazul normelor în materie de probe, întrucât, în absența unei reglementări de drept al Uniunii, revine statelor membre sarcina de a determina mijloacele de probă care pot fi utilizate în această privință, sub rezerva principiilor echivalenței și efectivității<sup>37</sup>.

79. Nici în legătură cu această întrebare nu există indicii că ar fi fost încălcat principiul echivalenței. Prin urmare, trebuie să fie avut în vedere, din nou, numai principiul efectivității, care trebuie aplicat în legătură cu dreptul la protecție jurisdicțională efectivă potrivit articolului 47 din cartă.

80. Limitarea mijloacelor de probă admisibile pentru dovedirea unei încălcări a unui drept conferit de legislația Uniunii reprezintă o încălcare a dreptului fundamental la protecție jurisdicțională efectivă. Această limitare trebuie să fie justificată, potrivit articolului 52 alineatul (1) din cartă.

81. Întrucât nu este vizat decât un singur mijloc de probă posibil, nu este afectată esența protecției jurisdicționale efective. Astfel, trebuie să se realizeze un nou examen de proporționalitate.

82. Curtea a recunoscut deja în principiu drept motiv justificativ obiectivul de a împiedica utilizarea documentelor interne în cadrul procedurilor judiciare<sup>38</sup>. Astfel cum în mod întemeiat subliniază Curtea Supremă, acest obiectiv trebuie subsumat principiului procesului echitabil, în special principiului privind egalitatea armelor, prevăzut la articolul 47 din cartă<sup>39</sup>, întrucât accesul nelegal la informațiile interne poate provoca un dezavantaj considerabil părții vizate. Autoritățile statului pot și ele să se întemeieze pe aceste principii, în măsura în care sunt părți într-un litigiu<sup>40</sup>. Respingerea unui document intern prezentat în mod nepermis poate contribui la atingerea acestui obiectiv.

83. Cu toate acestea, respingerea necondiționată a unor astfel de mijloace de probă nu constituie mijlocul cel mai puțin restrictiv. În schimb, ar trebui să se analizeze dacă persoana vizată are drept de acces la informațiile respective. În acest caz, interesul prevenirii utilizărilor nepermise nu se mai poate bucura de protecție.

37 Hotărârea din 9 februarie 1999, Dilexport (C-343/96, EU:C:1999:59, punctul 48 [amintește numai principiul efectivității]), Hotărârea din 10 aprilie 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, punctul 63), Hotărârea din 28 ianuarie 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, punctele 33 și 34), Hotărârea din 23 octombrie 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, punctul 27), Hotărârea din 4 iunie 2015, Faber (C-497/13, EU:C:2015:357, punctul 64), Hotărârea din 15 octombrie 2015, Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, punctele 27 și 28), precum și Hotărârea din 6 octombrie 2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, punctul 44).

38 Ordonanța din 23 octombrie 2002, Austria/Consiliul (C-445/00, EU:C:2002:607, punctul 12), Ordonanța din 23 martie 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten și Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, punctul 19), și Ordonanța din 19 ianuarie 2009, Donnici/Parlamentul (C-9/08, nepublicată încă, EU:C:2009:40, punctul 13).

39 Hotărârea din 6 noiembrie 2012, Otis și alții (C-199/11, EU:C:2012:684, punctul 48), și Hotărârea din 30 iunie 2016, Toma și Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, punctul 36 și 47).

40 Hotărârea din 9 iunie 2005, Spania/Comisia (C-287/02, EU:C:2005:368, punctul 37, cu privire la drepturile la apărare ale statelor membre), Hotărârea din 2 decembrie 2009, Comisia/Irlanda și alții (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punctul 53, cu privire la instituțiile Uniunii), și Hotărârea din 18 februarie 2016, Consiliul/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, punctul 49, cu privire la o organizație a Iranului).

84. Curtea consideră, astfel, că este posibil să dispună prezentarea documentelor respinse pentru că au fost utilizate în mod nepermis<sup>41</sup>. Curtea accentuează de asemenea faptul că protecția împotriva utilizării nepermise se întemeiază pe considerația că documentele respective nu sunt publice<sup>42</sup>. În plus, în jurisprudența privind dreptul de acces la documente se arată că neprezentarea documentelor interne trebuie să fie justificată<sup>43</sup>. Astfel, dreptul de acces la documente este un indiciu în cadrul evaluării comparative a intereselor în cazul respingerii documentelor interne utilizate în mod nepermis<sup>44</sup>.

85. În litigiul principal trebuie să se țină seama de faptul că, potrivit articolului 8 alineatul (2) a doua teză din Carta drepturilor fundamentale și articolului 12 din Directiva privind protecția datelor, orice persoană are dreptul de acces la datele colectate care o privesc. Acest lucru este valabil și pentru înscrierea pe lista în litigiu. În plus, potrivit articolului 10 sau articolului 11 din Directiva privind protecția datelor, persoanele vizate ar fi trebuit să fie înștiințate cu privire la utilizarea datelor în momentul colectării lor.

86. Într-adevăr, articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind protecția datelor permite restrângerea dreptului la acces, în cazul în care acest lucru este necesar, în special pentru prevenirea, investigarea, detectarea și punerea sub urmărire a infracțiunilor [litera (d)] sau pentru a proteja un interes economic sau financiar important al unui stat membru, inclusiv domeniul fiscal [litera (e)], precum și pentru protejarea unei funcții de monitorizare, inspecție sau reglementare [litera (f)]. Cu toate acestea, același articol 13 impune, în mod expres, ca astfel de limitări să fie adoptate prin măsuri legislative<sup>45</sup>.

87. În cazul în care există astfel de dispoziții, este de înțeles necesitatea restrângerii drepturilor la informare a persoanelor vizate. Este posibil să existe riscul ca activitățile de monitorizare și inspecție desfășurate pe baza listei să fie mai puțin eficiente dacă s-ar cunoaște identitatea celor care figurează pe listă.

88. Înainte ca instanțele competente să poată respinge utilizarea listei ca mijloc de probă în litigiu, acestea trebuie să verifice dacă o astfel de restrângere a dreptului de acces este prevăzută de lege și, eventual, dacă este justificată. În procedura în fața Curții nu s-au pus concluzii cu privire la niciunul dintre aceste aspecte.

89. Chiar și în cazul în care ar exista elemente pe baza cărora să se poată considera că există un interes legitim pentru eventuala confidențialitate a listei în discuție prevăzută de lege, instanțele naționale trebuie să verifice de asemenea dacă, în cauza pe care o judecă, această confidențialitate este mai importantă decât interesul protecției drepturilor individuale.

90. În materia dreptului vamal, Curtea a hotărât că exercitarea drepturilor particularilor este excesiv de dificilă în cazul în care aceștia trebuie să prezinte date de care nu dispun<sup>46</sup>. Este posibil ca, în alte domenii, examinarea proporționalității să aibă un alt rezultat atunci când sunt afectate interese mai importante decât taxele vamale<sup>47</sup>. Totuși, nu rezultă în mod evident că impozitele fiscale ar fi mai importante decât taxele vamale.

41 Ordonanța din 23 octombrie 2002, Austria/Consiliul (C-445/00, EU:C:2002:607, punctul 12), Ordonanța din 23 martie 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten și Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, punctul 19), și Ordonanța din 29 ianuarie 2009, Donnici/Parlamentul (C-9/08, nepublicată încă, EU:C:2009:40, punctul 13).

42 Ordonanța din 23 martie 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten și Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, punctul 19).

43 A se vedea Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374), și Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 77 și urm.).

44 Ordonanța din 29 ianuarie 2009, Donnici/Parlamentul (C-9/08, nepublicată încă, EU:C:2009:40, punctul 17).

45 Hotărârea din 1 octombrie 2015, Bara și alții (C-201/14, EU:C:2015:638, punctul 39).

46 Hotărârea din 23 octombrie 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, punctul 28).

47 A se vedea cu titlu de exemplu Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punctele 64-68), și Hotărârea din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctele 128 și 129).



91. În plus, interesul față de confidențialitatea listei în litigiul principal a scăzut considerabil, întrucât aceasta a fost difuzată de către terți și Oficiul de Combatere a Infrafracțiunilor Financiare a confirmat existența ei. În consecință, este probabil ca eventualul prejudiciu să se fi produs deja.

92. Ar fi, într-adevăr, posibil să se refuze persoanei vizate să se prevaleze de această listă, în cazul în care ar fi participat la difuzarea publică a acesteia în mod nepermis, întrucât părțile pot fi împiedicate să obțină avantaje din comportamentul lor nelegal. În schimb, ar fi greu să se justifice de ce unei persoane vizate, precum domnul Puškár, i s-ar imputa comportamentul unui terț.

93. Prin urmare, la a treia întrebare trebuie să se răspundă că principiul unui proces echitabil, prevăzut la articolul 47 al doilea paragraf din cartă, permite, în principiu, ca documentele interne ale unei autorități administrative, parte la procedură, pe care o altă parte la procedură le-a procurat fără permisiunea acestei autorități să fie respinse ca mijloace de probă inadmisibile. Respingerea este însă exclusă în cazul în care este vorba despre o listă aparținând autorității fiscale a unui stat membru, care conține date cu caracter personal ale reclamantului, pe care autoritatea are obligația să le comunice reclamantului, în temeiul articolelor 12 și 13 din Directiva privind protecția datelor.

#### **D. Cu privire la a doua întrebare – admisibilitatea listei din perspectiva dreptului privind protecția datelor**

94. Cea de a doua întrebare se referă la fondul litigiului principal. Se ridică problema dacă drepturile fundamentale la viață privată și la protecția datelor, precum și Directiva privind protecția datelor interzic unui stat membru să întocmească liste cu date cu caracter personal fără consimțământul persoanelor vizate în scopul administrării fiscale. În opinia Curții Supreme, în speță, simpla colectare a datelor cu caracter personal de către o autoritate, în vederea combaterii fraudei fiscale, este un risc în sine.

95. Cu toate acestea, în litigiul principal nu trebuie să se răspundă la întrebarea dacă autoritățile fiscale pot să colecteze date cu caracter personal fără consimțământul persoanelor vizate. Acest aspect nu este pus la îndoială de niciuna dintre părți. În schimb, trebuie să se clarifice aspectul dacă în vederea combaterii fraudei fiscale administrația fiscală poate să întocmească o listă a persoanelor care dețin funcții de conducere fictive în cadrul anumitor persoane juridice și care nu și-au dat consimțământul pentru a figura pe această listă. Această problemă trebuie să fie soluționată, în primul rând, în lumina Directivei privind protecția datelor, întrucât, prin aceasta, se concretizează drepturile fundamentale la viață privată și la protecția datelor. În măsura în care, în special în domeniul urmăririi penale în sfera de aplicare a dreptului Uniunii, sunt aplicabile numai drepturile fundamentale, trebuie să se verifice încă o dată dacă din acesta rezultă prevederi derogatorii.

96. Părțile sunt de acord, în mod întemeiat, că înscrierea unei persoane pe o asemenea listă și asocierea ei cu o anumită persoană juridică trebuie să fie considerată prelucrare a datelor cu caracter personal, în sensul articolului 2 litera (b) din Directiva privind protecția datelor.

97. Potrivit dispozițiilor capitolului II din Directiva privind protecția datelor („Condițiile generale de legalitate a prelucrării datelor cu caracter personal”), sub rezerva derogărilor permise în temeiul articolului 13 din această directivă, orice prelucrare a datelor cu caracter personal trebuie, pe de o parte, să fie conformă principiilor referitoare la calitatea datelor, enunțate la articolul 6 din directiva menționată, și, pe de altă parte, să respecte unul dintre criteriile privind legitimitatea prelucrării datelor, enumerate la articolul 7 din aceeași directivă<sup>48</sup>.

48 Hotărârea din 16 decembrie 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, punctul 48), și Hotărârea din 1 octombrie 2015, Bara și alții (C-201/14, EU:C:2015:638, punctul 30).

98. Astfel cum sugerează întrebarea preliminară, atât articolul 7 (a se vedea punctul 1 de mai jos), cât și articolul 13 din Directiva privind protecția datelor (punctul 2 de mai jos) constituie temei pentru întocmirea listei în litigiu.

### ***1. Cu privire la articolul 7 din Directiva privind protecția datelor***

99. Potrivit articolului 7 din Directiva privind protecția datelor, prelucrarea datelor cu caracter personal poate avea loc numai dacă este îndeplinită una dintre cele șase condiții prevăzute de această dispoziție. În cadrul întrebării preliminare sunt abordate cazurile prevăzute la literele (e) și (f), adică necesitatea pentru aducerea la îndeplinire a unei sarcini de interes public și pentru realizarea interesului legitim urmărit de operator sau de către un terț. Suplimentar, poate fi avut în vedere și articolul 7 litera (c), și anume necesitatea pentru îndeplinirea unei obligații legale.

100. De asemenea, dorim să precizăm cu această ocazie că, în opinia noastră, examinarea în speță a articolului 7 litera (c) sau (f) este inutilă. Astfel cum a fost recunoscut de către toate părțile, colectarea impozitelor și combaterea fraudei fiscale reprezintă sarcini îndeplinite în interes public, în sensul articolului 7 litera (e) din Directiva privind protecția datelor.

101. În schimb, domnul Puškár consideră că lista a fost întocmită de Direcția Finanțelor fără niciun temei legal, întrucât numai Oficiul de Combatere a Infrafracțiunilor Financiare este autorizat să întocmească asemenea liste. Acesta își întemeiază opinia pe articolul 5 alineatul 3 litera b) din Legea nr. 333/2011, care autorizează Oficiul de Combatere a Infrafracțiunilor Financiare al Autorității Fiscale să colecteze date cu privire la încălcări ale legii sau la suspiciuni de încălcare.

102. În cadrul examinării articolului 7 litera (e) din Directiva privind protecția datelor acest argument poate fi înțeles în sensul că, potrivit domnului Puškár, Direcția Finanțelor nu a fost delegată să acționeze împotriva interpușilor.

103. În replică, Slovacia arată că articolul 164 din Legea nr. 563/2009 este un temei juridic suficient. Potrivit acestui articol, în scopul realizării sarcinilor privind administrarea fiscală, autoritățile fiscale, Direcția Finanțelor și Ministerul (Finanțelor) sunt autorizate să prelucreze datele cu caracter personal ale persoanelor impozabile, ale reprezentanților acestora și ale altor persoane.

104. Instanțele naționale trebuie să se stabilească care sunt sarcinile care, potrivit acestor dispoziții, revin uneia sau alteia dintre autoritățile slovace. Același lucru este valabil și în ceea ce privește problema dacă una dintre aceste dispoziții sau chiar amândouă trebuie să fie interpretate în sensul că permit autorităților menționate să întocmească lista în discuție.

105. Cu toate acestea, Curtea se poate pronunța cu privire la condițiile stabilite de dreptul Uniunii pe care trebuie să le îndeplinească, potrivit articolului 7 litera (e) din Directiva privind protecția datelor, atribuirea respectivelor sarcini, necesară în acest sens.

106. Articolul 7 litera (e) din Directiva privind protecția datelor nu cuprinde niciun indiciu în această privință, însă această dispoziție trebuie să fie coroborată cu principiile de la articolul 6. Potrivit articolului 6 alineatul (1) litera (b), datele cu caracter personal trebuie să fie colectate în scopuri determinate, explicite și legitime. În domeniul de aplicare al articolului 7 litera (e), scopul prelucrării datelor este indisolubil legat de sarcinile atribuite. În consecință, atribuirea sarcinilor trebuie să cuprindă, în mod explicit, scopul respectivei prelucrări.

107. Întrucât în cuprinsul cererii de decizie preliminară nu se precizează scopul listei în litigiu, Curtea Supremă are sarcina de a cerceta în profunzime această problemă. Cu toate acestea, la prima vedere nu este exclus ca lista în discuție să fie utilă „scopurilor Direcției Finanțelor” menționate la articolul 164 din Legea nr. 563/2009. Cu toate că la acest articol nu este vorba despre înregistrarea datelor cu

caracter personal referitoare la suspiciunea comiterii de încălcări, persoanele vizate se pot aștepta ca autoritățile fiscale să înregistreze asemenea date, pentru a ști care sunt persoanele care necesită o atenție specială. Mult mai evidentă este totuși utilitatea unor astfel de date în legătură cu sarcinile Oficiului de Combatere a Infracțiunilor Financiare al Autorităților Fiscale, potrivit articolului 5 alineatul 3 litera b) din Legea nr. 333/2011. Prin urmare, înregistrarea datelor de către această autoritate este, în orice caz, previzibilă.

108. Într-o altă etapă, Curtea Supremă va trebui să verifice dacă întocmirea și utilizarea listei în discuție și în special menționarea în listă a domnului Puškár sunt necesare interesului public prevăzut de lege. Protecția dreptului fundamental la respectarea vieții private, prevăzut la articolul 7 din cartă, impune ca derogările și limitările de la protecția datelor cu caracter personal să fie efectuate în limitele strictului necesar<sup>49</sup>. Aceasta înseamnă că trebuie să fie respectat principiul proporționalității<sup>50</sup>, așadar prelucrarea datelor trebuie să fie „adaptată, necesară și proporțională în raport cu obiectivul pe care îl urmărește”.

109. Prin urmare, Curtea Supremă va trebui să verifice, în mod concret, dacă menționarea domnului Puškár este adecvată în raport cu diferitele obiective urmărite prin utilizarea listei, dacă, eventual, există mijloace mai puțin restrictive, dar, totodată, la fel de eficiente, și dacă, înainte de toate, menționarea numelui său este rezonabilă în raport cu aceste obiective.

110. Cu toate că nu sunt oferite date concrete cu privire la scopul listei, este neîndoielnic că menționarea nominală în lista în discuție este o ingerință considerabilă în drepturile persoanei vizate. Această menționare îi știrbește reputația și poate crea dezavantaje practice grave în relația cu autoritățile fiscale. Totodată, această menționare aduce atingere prezumției de nevinovăție de la articolul 48 alineatul (1) din cartă<sup>51</sup>. În plus, se aduce atingere libertății de a desfășura o activitate comercială, prevăzută la articolul 16 din cartă, a persoanelor juridice asociate cu persoanele vizate, menționate în listă.

111. O imixtiune atât de gravă poate fi rezonabilă numai dacă există *suficiente indicii* care să întemeieze suspiciunea că persoana vizată exercită o funcție de conducere fictivă în cadrul persoanei juridice cu care este asociată, aducând, astfel, atingere interesului public privind administrarea fiscală și combaterea fraudei fiscale<sup>52</sup>.

## **2. Cu privire la articolul 13 din Directiva privind protecția datelor**

112. Articolul 13 din Directiva privind protecția datelor permite statelor membre să deroge de la unele dispoziții ale directivei din anumite motive. Cu toate acestea, articolul 7 nu este menționat de această prevedere. Prin urmare, articolul 13 nu poate pune în discuție concluzia privind interpretarea articolului 7 litera (e).

49 Hotărârea din 16 decembrie 2008, Satakunnan Markkinapörssi și Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punctul 56), din 7 noiembrie 2013, IPI (C-473/12, EU:C:2013:715, punctul 39), Hotărârea din 11 decembrie 2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, punctul 28), și Hotărârea din 6 octombrie 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punctul 92).

50 Hotărârea din 21 decembrie 2016, Tele2 Sverige și Watson și alții (C-203/15 și C-698/15, EU:C:2016:970, punctul 96).

51 A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea S. și Marper împotriva Regatului Unit din 4 decembrie 2008 (30562/04 și 30566/04, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 122), precum și Hotărârea Khelili împotriva Elveției din 18 octombrie 2011 (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, § 68).

52 A se vedea Hotărârea din 8 aprilie 2014, Digital Rights Ireland și alții (C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctele 58 și 59), și Hotărârea din 21 decembrie 2016, Tele2 Sverige, precum și Watson și alții (C-203/15 și C-698/15, EU:C:2016:970, punctele 105 și 106), precum și Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului Khelili împotriva Elveției din 18 octombrie 2011 (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, § 66-68).

113. În schimb, astfel cum am arătat mai sus<sup>53</sup>, articolul 13 prezintă interes în ceea ce privește problema dacă lista în discuție poate fi întocmită în regim de confidențialitate, în condițiile în care din articolele 10, 11 și 12 din Directiva privind protecția datelor rezultă că persoanele vizate trebuie să fie, de regulă, informate cu privire la prelucrarea datelor. Această informare este condiția necesară pentru exercitarea drepturilor conferite de Directiva privind protecția datelor, a drepturilor fundamentale la viață privată și la protecția datelor personale<sup>54</sup>. În cele din urmă, aspectul dacă lista în litigiu a fost tratată confidențial, în mod întemeiat, nu are nicio înrâurire asupra problemei dacă domnul Puškár a fost menționat, în mod întemeiat, pe această listă.

### ***3. Cu privire la drepturile fundamentale la viață privată și la protecția datelor***

114. Dreptul fundamental la viață privată (articolul 7 din cartă) și dreptul fundamental la protecția datelor (articolul 8 din cartă), care prezintă interes mai ales pentru măsurile penale vizate de dreptul Uniunii, conduc la același rezultat ca și aplicarea articolului 7 litera (e) din Directiva privind protecția datelor.

115. Menționarea unei persoane pe lista în litigiu ar aduce atingere ambelor drepturi fundamentale. Aceste imixțiuni sunt justificate, potrivit articolului 52 alineatul (1) din cartă, numai dacă sunt susținute pe un temei legal suficient, dacă respectă conținutul esențial al ambelor drepturi și dacă respectă principiul proporționalității.

116. Dintre toate aceste aspecte, nu s-a abordat încă respectarea conținutului esențial al dreptului fundamental. În pofida atingerii aduse prin înscrierea pe lista în litigiu, nu se depășește limita afectării conținutului esențial al dreptului, în condițiile în care este totuși respectat principiul proporționalității.

### ***4. Concluzie intermediară***

117. Prin urmare, la a treia întrebare trebuie să se răspundă că, potrivit articolului 7 litera (e) din Directiva privind protecția datelor, autoritatea fiscală poate întocmi, pentru uz propriu, o listă a persoanelor care ocupă funcții de conducere fictive în cadrul anumitor persoane juridice, în lipsa acordului persoanelor care figurează în listă. Acest lucru presupune ca autorității fiscale să îi fi fost stabilită această sarcină prin lege, ca utilizarea listei să fie adaptată și necesară efectiv realizării atribuțiilor autorității fiscale și să existe indicii suficiente pentru a se considera că aceste persoane au fost înscrise pe listă în mod întemeiat. În această situație, dreptul fundamental la viață privată (articolul 7 din cartă), și dreptul fundamental la protecția datelor (articolul 8 din cartă) nu se opun întocmirii și utilizării listei.

### **E. Cu privire la a patra întrebare – raportul dintre Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Europeană a Drepturilor Omului**

118. Prin intermediul celei de a patra întrebări trebuie să se clarifice dacă o instanță națională poate să aibă în vedere jurisprudența Curții de Justiție în cazul în care aceasta contrazice jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

<sup>53</sup> A se vedea punctul 86 și urm. de mai sus.

<sup>54</sup> Hotărârea din 7 mai 2009, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293, punctul 49), și Hotărârea din 17 iulie 2014, Y.S. (C-141/12 și C-372/12, EU:C:2014:2081, punctul 44).

119. Astfel cum au observat diferite părți la procedură, admisibilitatea întrebării în această formă este îndoielnică, în special deoarece Curtea Supremă nu precizează cu privire la ce aspect există contradicții între cele două instanțe europene și în ce măsură această contradicție este relevantă pentru soluționarea litigiului. Procedura trimiterii preliminare nu are, astfel, drept scop formularea de opinii consultative cu privire la chestiuni generale sau ipotetice<sup>55</sup>.

120. Totuși, întrebarea analizată conține un element care ar putea fi important pentru decizia definitivă din litigiu. Astfel, potrivit deciziei preliminare, în speță există o divergență de opinie între Curtea Constituțională a Slovaciei și Curtea Supremă a Slovaciei, unde prima instanță se întemeiază pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, fără a se pronunța și cu privire la jurisprudența Curții de Justiție. Iar celelalte întrebări preliminare relevă faptul că instanța de trimitere nu are certitudinea dacă jurisprudența Curții noastre conduce la același rezultat ca jurisprudența avută în vedere de Curtea Constituțională a Slovaciei. Prin urmare, este firesc să se indice cum trebuie să se procedeze în cazul în care instanța de trimitere ajunge – eventual, în lumina unei decizii a Curții Constituționale a Slovaciei – la concluzia că cele două instanțe europene se contrazic în legătură cu o problemă importantă pentru soluționarea litigiului principal.

121. Curtea de Justiție a adoptat aceeași soluție în hotărârea pronunțată în urma unei cereri de decizie preliminară prin care i s-a solicitat să precizeze care este întinderea autorizării sau a obligației de a formula o trimitere preliminară în temeiul articolului 267 TFUE<sup>56</sup>. Deseori, cererile de decizie preliminară conțin probleme concrete, de a căror soluționare depinde rezolvarea litigiului principal. Curtea răspunde și la problema generală potrivit articolului 267 TFUE. În caz contrar, ar fi puțin probabil ca această Curte să aibă ocazia să se pronunțe cu privire la astfel de probleme. Concomitent, ar exista riscul ca instanțele naționale să nu știe care este întinderea autorizării sau a obligației lor de a utiliza instrumentul trimiterii preliminare, caz în care s-ar crea erori evitabile la aplicarea dreptului Uniunii.

122. În ceea ce privește întrebarea preliminară reformulată, articolul 52 alineatul (3) prima teză din cartă prevede că, în măsura în care cartă conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin CEDO, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată. Potrivit explicațiilor referitoare la această dispoziție, înțelesul și întinderea drepturilor garantate sunt determinate nu numai de textul CEDO, ci printre altele și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului<sup>57</sup>. Articolul 52 alineatul (3) a doua teză permite totuși ca dreptul Uniunii să ofere o protecție mai largă.

123. Prin urmare, dreptul Uniunii permite Curții să deroge de la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului numai în măsura în care prima recunoaște anumitor drepturi fundamentale o protecție mai largă decât cea de a doua. Însăși această derogare este permisă doar dacă astfel nu se diminuează protecția unui alt drept fundamental prevăzut de cartă, care corespunde unui drept prevăzut de CEDO, stabilite prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. De exemplu, în acele cazuri în care trebuie să se realizeze un echilibru între anumite drepturi fundamentale<sup>58</sup>.

124. În cazul în care din jurisprudența Curții rezultă o protecție mai largă, supremația dreptului Uniunii obligă statele membre ca în aplicarea dreptului Uniunii să urmeze jurisprudența Curții pentru a garanta, astfel, acest nivel de protecție.

55 Hotărârea din 21 decembrie 2016, *Tele2 Sverige și Watson și alții* (C-203/15 și C-698/15, EU:C:2016:970, punctul 130 și jurisprudența citată).

56 A se vedea Hotărârea din 27 iunie 1991, *Mecanarte* (C-348/89, EU:C:1991:278, punctul 42 și urm.), Hotărârea din 16 decembrie 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, punctul 80 și urm.), și Hotărârea din 18 iulie 2013, *Consiglio Nazionale dei Geologi* (C-136/12, EU:C:2013:489, punctul 21 și urm.).

57 Hotărârea din 22 decembrie 2010, *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811, punctele 35 și 37), și Hotărârea din 30 iunie 2016, *Toma și Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci* (C-205/15, EU:C:2016:499, punctul 41).

58 A se vedea de exemplu Hotărârea din 29 ianuarie 2008, *Promusicae* (C-275/06, EU:C:2008:54, punctul 68).

125. În situația în care instanța națională ajunge la concluzia că jurisprudența Curții oferă o protecție mai redusă pentru un anumit drept fundamental prevăzut atât de cartă, cât și de CEDO, atunci este vorba despre interpretarea dreptului Uniunii, și anume, a dreptului vizat și a articolului 52 alineatul (3) din cartă. Această poziție a instanței naționale ar pierde din vedere faptul că interpretarea de către Curte a dreptului fundamental în discuție ar intra în contradicție cu articolul 52 alineatul (3) din cartă.

126. În măsura în care o asemenea problemă este esențială pentru soluționarea unui litigiu pendinte în fața unei instanțe naționale, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție în temeiul articolului 267 al doilea paragraf TFUE, în vederea soluționării problemei respective. În cazul în care împotriva hotărârii instanței naționale nu este prevăzută nicio cale de atac, instanța este *obligată* chiar să sesizeze Curtea în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE.

127. Prin urmare, la a patra întrebare preliminară trebuie să se răspundă după cum urmează: în cazul în care o instanță dintr-un stat membru ajunge la concluzia că decizia din procedura desfășurată în fața sa ar fi influențată de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene conform căreia drepturile prevăzute de cartă și care corespund drepturilor garantate de CEDO ar beneficia de un nivel de protecție mai scăzut decât protecția recunoscută prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene pentru a afla modul în care trebuie să fie interpretat dreptul Uniunii în acest caz. Dacă împotriva hotărârilor instanței naționale nu este prevăzută nicio cale de atac, aceasta este obligată să sesizeze Curtea.

## VI. Concluzie

128. Propunem Curții să hotărască după cum urmează:

- „1) Utilizarea datelor cu caracter personal în domeniul colectării impozitelor intră în domeniul de aplicare al Directivei 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 septembrie 2003, precum și al articolelor 7 și 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în timp ce numai articolele 7 și 8 din cartă se aplică în domeniul penal, în măsura în care este vorba despre aspecte reglementate dreptul Uniunii.
- 2) Dreptul la protecție jurisdicțională efectivă potrivit articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale și principiul efectivității nu se opun unei căi de atac administrative care trebuie să fie epuizată în mod obligatoriu, înainte de formularea unei acțiuni, în cazul în care modalitățile acestei căi de atac nu afectează în mod disproporționat efectivitatea protecției jurisdicționale. În consecință, această cale de atac administrativă obligatorie trebuie să nu întârzie în mod nerezonabil procedura jurisdicțională în ansamblul ei și să nu impună costuri excesive.
- 3) Potrivit articolului 7 litera (e) din Directiva 95/46, autoritatea fiscală poate întocmi, pentru uz propriu, o listă a persoanelor care ocupă funcții de conducere fictive în cadrul anumitor persoane juridice, în lipsa acordului persoanelor care figurează pe listă. Acest lucru presupune ca autorității fiscale să îi fi fost stabilită această sarcină prin lege, ca utilizarea listei să fie adaptată și necesară efectiv realizării atribuțiilor autorității fiscale și să existe indicii suficiente pentru a se considera că aceste persoane au fost înscrise pe listă în mod întemeiat. În această situație, dreptul fundamental la viață privată (articolul 7 din cartă), și dreptul fundamental la protecția datelor (articolul 8 din cartă) nu se opun întocmirii și utilizării listei.

- 4) Principiul unui proces echitabil prevăzut la articolul 47 al doilea paragraf din cartă permite, în principiu, ca documentele interne ale unei autorități administrative, parte la procedură, pe care o altă parte la procedură le-a procurat fără permisiunea acestei autorități să fie respinse ca mijloace de probă inadmisibile. Respingerea este însă exclusă în cazul în care este vorba despre o listă aparținând autorității fiscale a unui stat membru care conține date cu caracter personal ale reclamantului, pe care autoritatea are obligația să le comunice reclamantului, în temeiul articolelor 12 și 13 din Directiva privind protecția datelor.
- 5) În cazul în care o instanță dintr-un stat membru ajunge la concluzia că decizia din procedura desfășurată în fața sa ar fi influențată de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene conform căreia drepturile prevăzute de cartă și care corespund drepturilor garantate de CEDO ar beneficia de un nivel de protecție mai scăzut decât protecția recunoscută prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene pentru a afla modul în care trebuie să fie interpretat dreptul Uniunii în acest caz. Dacă împotriva hotărârilor instanței naționale nu este prevăzută nicio cale de atac, aceasta este obligată să sesizeze Curtea.