



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 27 september 2017*

”Begäran om förhandsavgörande – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artiklarna 7, 8 och 47 – Direktiv 95/46/EG – Artiklarna 1, 7 och 13 – Behandling av personuppgifter – Artikel 4.3 FEU – Upprättande av en förteckning med personuppgifter – Syfte – Uppbörd av skatt – Bekämpning av skatteundandragande – Domstolsprövning – Skydd för grundläggande friheter och rättigheter – Krav på föregående administrativt klagomål för att domstolsprövning ska ske – Huruvida förteckningen är tillåten som bevismaterial – Villkor för att en behandling av personuppgifter ska vara laglig – Den registeransvariges utförande av en arbetsuppgift av allmänt intresse”

I mål C-73/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen i Republiken Slovakien) genom beslut av den 3 februari 2016, som inkom till domstolen den 10 februari 2016, i målet

Peter Puškár

mot

Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,

Kriminálny úrad finančnej správy,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Prechal, A. Rosas (referent), C. Toader och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 februari 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Peter Puškár, genom M. Mandzák, advokát,
- Slovakiens regering, genom B. Ricziová, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: slovakiska.

- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vlácil, båda i egenskap av ombud,
- Spaniens regering, genom M.J. García-Valdecasas Dorrego, i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom H. Krämer, A. Tokár och H. Kranenborg, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 30 mars 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 7, 8 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artiklarna 1.1, 7 e och 13.1 e och f i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 1995, s. 31), artikel 4.3 FEU och artikel 267 FEUF.
- 2 Denna begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Peter Puškár och å andra sidan Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky (finansdirektoratet i Republiken Slovakien) (nedan kallat finansdirektoratet) och Kriminálny úrad finančnej správy (kontoret för bekämpning av ekonomisk brottslighet, Slovakien) angående en talan med yrkande om att dessa sistnämnda ska radera Peter Puškárs namn från en förteckning över personer som av finansdirektoratet betraktas som bulvaner, vilken upprättats av finansdirektoratet i samband med skatteuppbörd och som uppdateras av finansdirektoratet, de skattekontor som lyder under direktoratet och kontoret för bekämpning av ekonomisk brottslighet (nedan kallad den omtvistade förteckningen).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I artikel 1 i direktiv 95/46 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall i enlighet med detta direktiv skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter.

2. Medlemsstaterna får varken begränsa eller förbjuda det fria flödet av personuppgifter mellan medlemsstaterna av skäl som har samband med det under punkt 1 föreskrivna skyddet.”

- 4 Artikel 2 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med

- a) *personuppgifter*: varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (*den registrerade*). En identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för hans fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet,
- b) *behandling av personuppgifter (behandling)*: varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, till exempel insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring,

...

- d) *registeransvarig*: den fysiska eller juridiska person, den myndighet, den institution eller det andra organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. När ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av nationella lagar och andra författningar eller av gemenskapsrätten kan den registeransvarige eller de särskilda kriterierna för att utse honom anges i nationell rätt eller i gemenskapsrätten,

...”

5 Artikel 3 i direktiv 95/46, med rubriken ”Tillämpningsområde”, har följande lydelse:

”1. Detta direktiv gäller för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg liksom för annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.

2. Detta direktiv gäller inte för sådan behandling av personuppgifter

- som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten, exempelvis sådan verksamhet som avses i avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen, och inte under några omständigheter behandlingar som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet (inbegripet statens ekonomiska välbefinnande när behandlingen har samband med frågor om statens säkerhet) och statens verksamhet på straffrättens område,

...”

6 I artikel 6 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. 1. Medlemsstaterna skall föreskriva att personuppgifter

- a) skall behandlas på ett korrekt och lagligt sätt,
- b) skall samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål; senare behandling får inte ske på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Senare behandling av uppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål skall inte anses oförenligt med dessa ändamål förutsatt att medlemsstaterna beslutar om lämpliga skyddsåtgärder,
- c) skall vara adekvata och relevanta och inte får omfatta mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka de har samlats in och för vilka de senare behandlas,
- d) skall vara riktiga och, om nödvändigt, aktuella. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga i förhållande till de ändamål för vilka de samlades in eller för vilka de senare behandlas, utplånas eller rättas,

e) förvaras på ett sätt som förhindrar identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna samlades in eller för vilka de senare behandlades. Medlemsstaterna skall vidta lämpliga skyddsåtgärder för de personuppgifter som lagras under längre perioder för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål.

2. Det åligger den registeransvarige att säkerställa att punkt 1 efterlevs.”

7 Artikel 7 i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall föreskriva att personuppgifter får behandlas endast om

a) den registrerade otvetydigt har lämnat sitt samtycke, eller

...

c) behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige, eller

...

e) behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige eller tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut, eller

f) behandlingen är nödvändig för ändamål som rör berättigade intressen hos den registeransvarige eller hos den eller de tredje män till vilka uppgifterna har lämnats ut, utom när sådana intressen uppvägs av den registrerades intressen eller dennes grundläggande fri- och rättigheter som kräver skydd under artikel 1.1.”

8 I artikel 10 i direktiv 95/46 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall föreskriva att den registeransvarige eller hans företrädare i vart fall skall ge den person från vilken uppgifter om honom själv samlas in följande information, utom i fall då han redan känner till informationen:

a) Den registeransvariges och dennes eventuella företrädares identitet.

b) Ändamålen med den behandling för vilken uppgifterna är avsedda.

c) All ytterligare information, exempelvis

– mottagarna eller de kategorier som mottar uppgifterna,

– huruvida det är obligatoriskt eller frivilligt att besvara frågorna samt eventuella följder av att inte svara,

– förekomsten av rättigheter att få tillgång till och att erhålla rättelse av uppgifter som rör honom,

i den utsträckning som den ytterligare informationen – med hänsyn till de särskilda omständigheter under vilka uppgifterna samlas in – är nödvändig för att tillförsäkra den registrerade en korrekt behandling.”

9 I artikel 11 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Om uppgifterna inte har samlats in från den registrerade, skall medlemsstaterna föreskriva att den registeransvarige eller hans företrädare vid tiden för registreringen av personuppgifter eller, om utlämnande till en tredje man kan förutses, inte senare än vid den tidpunkt då uppgifterna först lämnas ut, skall ge den registrerade åtminstone följande information, utom när den registrerade redan känner till informationen:

- a) Den registeransvariges och dennes eventuella företrädares identitet.
- b) Ändamålen med behandlingen.
- c) All ytterligare information, exempelvis
 - de kategorier av uppgifter som behandlingen gäller,
 - mottagarna eller de kategorier som mottar uppgifterna,
 - förekomsten av rättigheter att få tillgång till och att erhålla rättelse av uppgifter som rör honom,

i den utsträckning som den ytterligare informationen – med hänsyn till de särskilda omständigheter under vilka uppgifterna samlas in – är nödvändig för att tillförsäkra den registrerade en korrekt behandling.

...”

10 I artikel 12 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att varje registrerad har rätt att från den registeransvarige

- a) utan hinder och med rimliga intervall samt utan större tidsutdräkt eller kostnader
 - få bekräftelse på om uppgifter som rör honom behandlas eller inte och information om åtminstone ändamålen med behandlingen, de berörda uppgiftskategorierna och mottagarna eller mottagarkategorierna till vilka uppgifterna utlämnas,
 - få begriplig information om vilka uppgifter som behandlas och all tillgänglig information om varifrån dessa uppgifter kommer,
 - få kännedom om den logik som används när uppgifter som rör honom behandlas på automatisk väg åtminstone såvitt avser sådana automatiska beslut som avses i artikel 15.1,
- b) i förekommande fall få sådana uppgifter som inte behandlats i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv rättade, utplånade eller blockerade, särskilt om dessa är ofullständiga eller felaktiga,
- c) få genomfört att en tredje man till vilken sådana uppgifter utlämnats underrättas om varje rättelse, utplåning eller blockering som utförts i enlighet med punkt b), om detta inte visar sig vara omöjligt eller innebär en oproportionerligt stor ansträngning.”

11 Artikel 13.1 i direktiv 95/46 har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får genom lagstiftning vidta åtgärder för att begränsa omfattningen av de skyldigheter och rättigheter som anges i artiklarna 6.1, 10, 11.1, 12 och 21 i fall då en sådan begränsning är en nödvändig åtgärd med hänsyn till

...

- c) allmän säkerhet,
- d) förebyggande, undersökning, avslöjande av brott eller åtal för brott eller av överträdelser av etiska regler som gäller för lagreglerade yrken,
- e) ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse hos en medlemsstat eller hos Europeiska unionen, inklusive monetära frågor, budgetfrågor och skattefrågor,
- f) en tillsyns-, inspektions- eller regleringsfunktion som, även om den är av övergående karaktär, är förbunden med myndighetsutövning i de under punkterna c), d) och e) nämnda fallen,

...”

12 Artikel 14 i direktiv 95/46 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall tillförsäkra den registrerade rätten att

- a) åtminstone i de fall som avses i artikel 7 e) och f) när som helst av avgörande och berättigade skäl som rör hans personliga situation motsätta sig behandling av uppgifter som rör honom, utom när den nationella lagstiftningen föreskriver något annat. När invändningen är berättigad får den behandling som påbörjats av den registeransvarige inte längre avse dessa uppgifter,

...”

13 I artikel 17.1 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall föreskriva att den registeransvarige skall genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifter från förstöring genom olyckshändelse eller otillåtna handlingar eller förlust genom olyckshändelse samt mot ändringar, otillåten spridning av eller otillåten tillgång till uppgifterna, särskilt om behandlingen innefattar överföring av uppgifter i ett nätverk, och mot varje annat slag av otillåten behandling.

Dessa åtgärder skall med beaktande av den nuvarande tekniska nivån och de kostnader som är förenade med åtgärdernas genomförande åstadkomma en lämplig säkerhetsnivå i förhållande till de risker som är förknippade med behandlingen och arten av de uppgifter som skall skyddas.”

14 Artikel 22 i samma direktiv har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall – utan att det påverkar möjligheten att utnyttja något administrativt förfarande, till exempel vid den tillsynsmyndighet som avses i artikel 28, som kan användas innan ett ärende anhängiggörs hos en rättslig instans – föreskriva att var och en har rätt att föra talan inför domstol om sådana kränkningar av rättigheter som skyddas av den nationella lagstiftning som är tillämplig på ifrågavarande behandling.”

15 I artikel 94 i domstolens rättegångsregler föreskrivs följande:

”Förutom de frågor som hänskjuts till domstolen för förhandsavgörande ska begäran om förhandsavgörande innehålla följande:

- a) Saken och en sammanfattning av de relevanta omständigheterna, såsom dessa har utretts av den hänskjutande domstolen eller, i vart fall, en redogörelse för de faktauppgifter som ligger till grund för frågorna.

- b) Lydelsen av de nationella bestämmelser som kan vara tillämpliga och, i förekommande fall, relevant nationell rättspraxis.
- c) En redogörelse för de skäl som fått den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen eller giltigheten av de aktuella unionsrättsliga bestämmelserna, och för det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan de unionsrättsliga bestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet.”

Slovakisk rätt

- 16 I artikel 19.3 i Republiken Slovakiens konstitution (nedan kallad konstitutionen), som ingår i avdelning II med rubriken ”Mänskliga rättigheter och grundläggande friheter”, föreskrivs följande:

”Var och en har rätt till skydd mot olaglig insamling och olagligt offentliggörande eller annat missbruk av sina personuppgifter.”

- 17 Artikel 46.2 och 46.4 i konstitutionen har följande lydelse:

”2. Var och en som anser att hans eller hennes rättigheter har kränkts genom en offentlig myndighets beslut kan, om inte annat föreskrivs i lag, vända sig till domstol för att den ska pröva beslutets lagenlighet. Beslut som rör grundläggande rättigheter och friheter får emellertid inte undantas från domstolens behörighet.

...

4. Villkoren och formerna för domstolsskydd och annat rättsligt skydd fastställs i lag.”

- 18 I 3 § första stycket i lag nr 9/2010 om administrativa klagomål anges följande:

”Ett administrativt klagomål är en framställning genom vilken en fysisk eller juridisk person ...:

- a) begär skydd av sina rättsligt skyddade rättigheter och intressen som personen anser har kränkts genom en offentlig myndighets handling eller underlåtenhet,
- b) påtalar specifika fel, särskilt åsidosättande av lagar och andra författningar, vilka den berörda offentliga myndigheten har befogenhet att avhjälpa.”

- 19 Av 135 § första stycket andra meningen i tvistemålslagen, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, framgår följande:

”Domstolen är även bunden av avgöranden från Ústavný súd [Slovenskej republiky (Republiken Sloveniens författningsdomstol)] och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som rör mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.”

- 20 I 250v § första och tredje styckena i tvistemålslagen föreskrivs:

”1. En fysisk eller juridisk person som anser att dess rättigheter eller intressen som skyddas enligt lag har kränkts genom ett annat olagligt ingripande av en offentlig myndighet än ett beslut som riktats direkt mot personen eller fått verkningar gentemot denna kan ansöka om att domstol ska förordna om åtgärder för att skydda personen om ingripandet eller dess verkningar fortgår eller om det finns risk för att de upprepas.

...

3. Ansökan ska avvisas om sökanden inte har uttömt de rättsmedel som föreskrivs i särskilda bestämmelser...”

- 21 I 164 § i lag nr 563/2009 om skatteförvaltning (skattelagen), i den lydelse som är tillämplig i förevarande fall, föreskrivs följande:

”Med avseende på uppbörd av skatt har skatteförvaltningen, finansdirektoratet och finansministeriet befogenhet att behandla personuppgifter som avser de skattskyldiga, deras företrädare samt varje annan persons i enlighet med en särskild bestämmelse ... Personuppgifterna får endast lämnas ut till kommunen i dess egenskap av skatteförvaltning, till finansförvaltningen och till finansministeriet samt, vad gäller uppbörd av skatt och utövandet av uppdrag enligt en särskild bestämmelse ... till varje annan person, domstol eller straffrättslig myndighet. Databehandlingen ... får avse en fysisk persons för- och efternamn, bostadsadress och personligt identifikationsnummer, om personen inte har något skatteregistreringsnummer.”

- 22 I 8 § i lag nr 479/2009 om behöriga myndigheter avseende skatter och avgifter anges följande:

”Finansdirektoratet och skattekontoren har enligt en särskild bestämmelse befogenhet att behandla personuppgifter ... avseende fysiska personer som berörs av akter som skatteförvaltningen antar inom ramen för sitt uppdrag enligt förevarande lag eller enligt särskilda bestämmelser. 1) Förteckning över personuppgifterna finns i bilagan.”

- 23 I 4 § tredje stycket d, e och o i lag nr 333/2011 om behöriga myndigheter avseende skatter, avgifter och tull anges följande:

”3. Finansdirektoratet har till uppgift att

...

d) upprätta, utveckla och använda finansförvaltningens datasystem ...; underrätta finansministeriet om direktoratets avsikt att utföra verksamhet som rör upprättandet och utvecklandet av nämnda datasystem,

e) upprätta och föra ett centralt register över ekonomiska aktörer och andra personer som ägnar sig åt verksamhet som omfattas av tullagstiftningen och säkerställa att registret är i överensstämmelse med motsvarande register hos Europeiska kommissionen; upprätta och föra ett centralt register över skattskyldiga personer; underhålla och uppdatera databaserna; upprätta nämnda register och föra dem med hjälp av finansförvaltningens datasystem,

...

o) informera berörda personer om deras rättigheter och skyldigheter i fråga om skatter och avgifter samt om deras rättigheter och skyldigheter enligt särskilda bestämmelser ...”

- 24 I 5 § tredje stycket b i lag nr 333/2011 anges följande:

”Kontoret för bekämpning av ekonomisk brottslighet ska använda finansförvaltningens datasystem, i vilka den samlar in, behandlar, lagrar, överför, använder, skyddar och raderar information och personuppgifter ... angående dem som har överträtt skatte- eller tullagstiftningen, eller dem i fråga om vilka det finns skäl att misstänka att de överträtt skatte- eller tullagstiftningen, eller de som inom skatteförvaltningens befogenhetsområde har skadat eller skäligen kan misstänkas för att ha skadat allmän ordning, samt annan information om sådana överträdelser av skatte- och tullagstiftningen eller

om sådan skada på allmän ordning; sådan information och sådana personuppgifter ska lämnas till eller göras tillgängliga för finansdirektoratet, skattekontoret eller tullkontoret i den mån det är nödvändigt för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 25 Peter Puškár, som ansåg att hans personliga rättigheter kränkts genom att hans namn uppfördes på den omtvistade förteckningen, yrkade genom en talan den 9 januari 2014, som följdes av en talan den 19 november 2014, att Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen i Republiken Slovakien) skulle förordna finansdirektoratet, alla de skattekontor som lydte under denna och kontoret för bekämpning av ekonomisk brottslighet att inte uppföra hans namn på den omtvistade förteckningen eller på någon annan liknande förteckning samt att radera varje omnämnande av honom från dessa förteckningar och från skatteförvaltningens datasystem.
- 26 Enligt Peter Puškár har finansdirektoratet och kontoret för bekämpning av ekonomisk brottslighet upprättat och använder den omtvistade förteckningen – en förteckning över 1 227 fysiska personer enligt vad Peter Puškár har uppgett – som de offentliga myndigheterna kallar ”*biele kone*” (”vita hästar”). Denna benämning används för att beteckna en person som används som bulvan för att inneha ledningsfunktioner. Varje fysisk person är i princip förbunden, genom sitt personliga identifikationsnummer och ett skatteregistreringsnummer, med en eller flera juridiska personer, uppgående till sammanlagt 3 369 enligt Peter Puškárs uppgifter, inom vilken eller vilka de ska ha utövat sina funktioner under en bestämd tid.
- 27 Den hänskjutande domstolen har angett att kontoret för bekämpning av ekonomisk brottslighet har bekräftat att förteckningen finns och angett att denna förteckning upprättats av finansdirektoratet.
- 28 Enligt den hänskjutande domstolen är den omtvistade förteckningen skyddad mot ”otillåten spridning ... eller otillåten tillgång ...” i den mening som avses i artikel 17.1 i direktiv 95/46, genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder. Peter Puškár har emellertid varken i sina inlagor eller vid förhandlingen gjort gällande att han fått del av den omtvistade förteckningen med stöd av ett sådant samtycke från finansdirektoratet eller, i förekommande fall, kontoret för bekämpning av ekonomisk brottslighet, som krävs enligt lag.
- 29 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen i Republiken Slovakien) ogillade Peter Puškárs överklagande och de överklaganden som lämnats in av två andra personer som förekom i förteckningen antingen på formella grunder, nämligen att dessa sökanden inte uttömt rättsmedlen vid de nationella förvaltningsmyndigheterna, eller på materiella grunder.
- 30 Peter Puškár och dessa två andra personer överklagade till Ústavný súd Slovenskej republiky (Författningsdomstolen i Republiken Slovakien), vilken, bland annat på grundval av rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, fastställde att Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen i Republiken Slovakien) hade åsidosatt flera av dessa klagandens grundläggande rättigheter, nämligen bland annat rätten till en rättvis rättegång, rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd för personuppgifter. Ústavný súd Slovenskej republiky (Författningsdomstolen i Republiken Slovakien) upphävde därför samtliga de berörda avgörandena från Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen i Republiken Slovakien) och återförvisade målen till denna domstol för förnyad prövning, med en erinran om att denna domstol var bunden av rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna med avseende på skydd för personuppgifter.

31 Enligt Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen i Republiken Slovakien) hade Ústavný súd Slovenskej republiky (Författningsdomstolen i Republiken Slovakien) emellertid inte beaktat EU-domstolens relevanta praxis angående tillämpningen av unionsrätten med avseende på skydd för personuppgifter.

32 Mot denna bakgrund beslutade Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen i Republiken Slovakien) att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 47 första stycket i stadgan, enligt vilken var och en vars rättigheter – det vill säga också rätten till skydd för privatlivet i samband med behandling av personuppgifter vilken stadgas i artikel 1.1 och följande artiklar i direktiv 95/46 – har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol med beaktande av de villkor som föreskrivs i nämnda artikel 47, tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken en person, i syfte att tillvarata sina rättigheter och friheter, måste ha uttömt alla rättsmedel som föreskrivs enligt särskilda bestämmelser, såsom den slovakiska lagen om administrativa klagomål, innan vederbörande kan göra gällande sin rätt till ett effektivt rättsmedel vid en förvaltningsdomstol?

2) När det har gjorts gällande ett åsidosättande av rätten till skydd av personuppgifter, vilken i Europeiska unionen huvudsakligen genomförs genom direktiv 95/46 och vilken särskilt innefattar

- en skyldighet för medlemsstaterna att skydda rätten till privatliv i samband med behandling av personuppgifter (artikel [1].1),
- en befogenhet för medlemsstaterna att föreskriva att personuppgifter får behandlas när det är nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse (artikel 7 e) eller för ändamål som rör berättigade intressen hos den registeransvarige eller hos tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut, och
- en befogenhet för medlemsstaterna att i undantagsfall [begränsa omfattningen av skyldigheterna och rättigheterna] (artikel 13.1 e och f) då en sådan begränsning är en nödvändig åtgärd med hänsyn till ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse hos en medlemsstat eller hos Europeiska unionen, inklusive monetära frågor, budgetfrågor och skattefrågor,

kan då rätten till respekt för privatliv och familjeliv, bostad och kommunikationer enligt artikel 7 och rätten till skydd av personuppgifter enligt artikel 8 i stadgan tolkas så, att en medlemsstat inte utan den berörda personens samtycke får upprätta förteckningar med personuppgifter som ska användas i samband med uppbörd av skatt, med den följd att en offentlig myndighets insamling av personuppgifter i syfte att förhindra skatteundandragande i sig utgör en risk?

3) Kan en förteckning som förs av ett finansiellt organ i en medlemsstat, vilken innehåller klagandens personuppgifter och i fråga om vilken lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder har vidtagits för att skydda uppgifterna mot otillåten spridning eller otillåten tillgång i den mening som avses i artikel 17.1 i direktiv 95/46, till vilken klaganden har skaffat sig tillgång utan nämnda finansiella organs samtycke, vilket krävs enligt lag, anses utgöra olaglig bevisning som en nationell domstol ska avvisa i enlighet med den unionsrättsliga principen om en rättvis rättegång i artikel 47 andra stycket i stadgan?

4) Är det förenligt med nämnda rätt till ett effektivt rättsmedel och till en rättvis rättegång (som bland annat föreskrivs i artikel 47 i stadgan) att en nationell domstol, för det fall det i ett visst mål finns praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som skiljer sig från det svar den fått från EU-domstolen, ger EU-domstolens rättsliga ställningstagande företräde i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU och i artikel 267 FEUF?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

- 33 EU-domstolen konstaterar inledningsvis, på grundval av de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen, att de uppgifter som förekommer på den omtvistade förteckningen, nämligen, bland annat, namnen på vissa fysiska personer, däribland Peter Puškár, utgör ”personuppgifter” i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 95/46, eftersom det rör sig om ”upplysning[ar] som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi och Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, punkt 35, och dom av den 1 oktober 2015, Bara m.fl., C-201/14, EU:C:2015:638, punkt 29).
- 34 Såväl insamlingen av uppgifterna som deras användning av olika skattemyndigheter i det nationella målet utgör följaktligen ”behandling av personuppgifter” i den mening som avses i artikel 2 b i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2003, Österreichischer Rundfunk m.fl., C-465/00, C-138/01 och C-139/01, EU:C:2003:294, punkt 64, dom av den 16 december 2008, Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, punkt 43, och dom av den 1 oktober 2015, Bara m.fl., C-201/14, EU:C:2015:638, punkt 29).
- 35 Den spanska regeringen har emellertid gjort gällande att denna behandling av personuppgifter inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 95/46 enligt artikel 3.2 första strecksatsen i direktivet, enligt vilken direktivet inte under några omständigheter gäller behandling av personuppgifter som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet – inbegripet statens ekonomiska välbefinnande när behandlingen har samband med frågor om statens säkerhet – och statens verksamhet på straffrättens område.
- 36 EU-domstolen erinrar om att de verksamheter som nämns som exempel i nämnda bestämmelse i samtliga fall avser statens eller statliga myndigheters specifika verksamhet och inte omfattas av enskildas verksamhetsområden (se dom av den 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, punkt 43, och dom av den 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi och Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, punkt 41).
- 37 EU-domstolen har även funnit att de verksamheter som nämns som exempel i artikel 3.2 första strecksatsen i direktiv 95/46 är avsedda att definiera räckvidden av det där föreskrivna undantaget, varför detta undantag endast är tillämpligt på sådan verksamhet som uttryckligen nämns där eller som kan placeras i samma kategori (se dom av den 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, punkt 44).
- 38 I den mån som det undantag som föreskrivs i artikel 3.2 första strecksatsen i direktiv 95/46 medför att det skydd för personuppgifter som föreskrivs i direktivet inte gäller och således avviker från det underliggande ändamålet för direktivet, vilket är att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter i samband med behandling av personuppgifter, ska undantaget tolkas restriktivt.
- 39 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att de aktuella uppgifterna i det nationella målet samlas in och används i samband med uppbörd av skatt och bekämpning av skatteundandragande. Med förbehåll för de kontroller som måste göras i detta avseende av den hänskjutande domstolen, framstår det dock inte som om behandlingen av dessa uppgifter avser allmän säkerhet, försvar eller statens säkerhet.
- 40 Även om det framgår att det inte är uteslutet att nämnda uppgifter kan användas i samband med straffrättsliga ingripanden som, vid överträdelser på skatteområdet, kan vidtas mot vissa personer vars namn förekommer på den omtvistade förteckningen, verkar uppgifterna i det nationella målet dessutom inte ha insamlats i det särskilda syftet att vidta sådana straffrättsliga ingripanden eller i samband med statens verksamhet inom det straffrättsliga området.

- 41 Det framgår dessutom av domstolens praxis att skatteuppgifter utgör ”personuppgifter” i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 95/46 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 2015, Bara m.fl., C-201/14, EU:C:2015:638, punkt 29).
- 42 Det ska i detta hänseende påpekas att medlemsstaterna enligt artikel 13.1 e i direktiv 95/46 genom lagstiftning får vidta åtgärder för att begränsa omfattningen av de skyldigheter och rättigheter som anges i artiklarna 6.1, 10, 11.1, 12 och 21 i fall då en sådan begränsning är en nödvändig åtgärd med hänsyn till ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse hos en medlemsstat eller hos unionen, inklusive monetära frågor, budgetfrågor och skattefrågor. En begränsning av det skydd för uppgifter som ges enligt direktiv 95/46 för skatterättsliga ändamål föreskrivs således uttryckligen i nämnda direktiv.
- 43 Artikel 13.1 i direktiv 95/46 förutsätter med nödvändighet att de där avsedda nationella åtgärderna, såsom de som är nödvändiga med hänsyn till ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse hos en medlemsstat inom skatteområdet, omfattas av direktivets tillämpningsområde (se, analogt, dom av den 21 december 2016, Tele2 Sverige och Watson m.fl., C-203/15 och C-698/15, EU:C:2016:970, punkt 73).
- 44 Av detta följer att en sådan behandling av personuppgifter som den i det nationella målet, med förbehåll för den kontroll som ska göras av den hänskjutande domstolen, omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 95/46.

Den första frågan

- 45 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 47 i stadgan ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken det krävs att en person som gör gällande att hans eller hennes rätt till skydd för personuppgifter enligt artikel 95/46 har kränkts först måste uttömma de rättsmedel som är tillgängliga vid nationella förvaltningsmyndigheter (nedan kallade tillgängliga administrativa rättsmedel) innan han eller hon kan väcka talan vid domstol.

Upptagande till prövning

- 46 Peter Puškár och den slovakiska regeringen har gjort gällande att den första frågan inte kan tas upp till sakprövning.
- 47 Peter Puškár har bland annat gjort gällande att denna fråga är hypotetisk eftersom han, till följd av att den hänskjutande domstolen ogillade hans första överklagande med motiveringen att han inte hade framställt något administrativt klagomål, uttömde alla möjliga tidigare rättsmedel innan han ingav sitt andra överklagande till nämnda domstol.
- 48 Den slovakiska regeringen framhåller att den hänskjutande domstolen nämner åtminstone två förfaranden som inletts av Peter Puškár, utan att precisera vilket förfarande som förevarande begäran om förhandsavgörande avser. Det är inte möjligt att utifrån de uppgifter som lämnats i begäran om förhandsavgörande avgöra om ett klagomål framställts enligt lag nr 9/2010, i vilket fall den första tolkningsfrågan inte kan tas upp till prövning på grund av att den har hypotetisk karaktär.
- 49 EU-domstolen erinrar om att det enligt domstolens fasta rättspraxis, inom ramen för det samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF, uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när

de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av unionsrätten (se, bland annat, dom av den 26 april 2017, Stichting Brein, C-527/15, EU:C:2017:300, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

- 50 Nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva (se dom av den 17 juli 2014, YS m.fl. C-141/12 och C-372/12, EU:C:2014:2081, punkt 63). En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas av EU-domstolen då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se, bland annat, dom av den 26 april 2017, Stichting Brein, C-527/15, EU:C:2017:300, punkt 56 och där angiven rättspraxis).
- 51 Detta är emellertid inte fallet i förevarande mål. Såsom angetts i punkterna 29 och 30 i denna dom framgår det av beslutet om hänskjutande att Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen i Republiken Slovakien) först ogillade de överklaganden som ingetts av Peter Puškár och två andra personer, bland annat med motiveringen att dessa inte hade uttömt tillgängliga administrativa rättsmedel, och att dessa beslut upphävdes av Ústavný súd Slovenskej republiky (Författningsdomstolen i Republiken Slovakien).
- 52 Under dessa förhållanden är det inte uppenbart att den tolkning av unionsrätten som den hänskjutande domstolen har begärt inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet.
- 53 Därav följer att den första frågan kan tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

- 54 I artikel 22 i direktiv 95/46 krävs uttryckligen att medlemsstaterna ska föreskriva att var och en har rätt att föra talan inför domstol om de rättigheter som skyddas av den nationella lagstiftning som är tillämplig på ifrågavarande behandling av personuppgifter kränks.
- 55 Genom detta direktiv, som inte innehåller någon bestämmelse som specifikt reglerar under vilka omständigheter en sådan talan kan föras, utesluts dock inte att det i nationell rätt även föreskrivs rättsmedel inför förvaltningsmyndigheter. Tvärtom kan det konstateras att det i nämnda artikel 22 uttryckligen anges att det är ”utan att det påverkar möjligheten att utnyttja något administrativt förfarande, till exempel vid den tillsynsmyndighet som avses i artikel 28 [i direktiv 95/46], som kan användas innan ett ärende anhängiggörs hos en rättslig instans”, som medlemsstaterna ska föreskriva att var och en har rätt att föra talan inför domstol.
- 56 Det ska emellertid prövas om artikel 47 i stadgan utgör hinder för att en medlemsstat föreskriver att det krävs att tillgängliga administrativa rättsmedel ska ha uttömts innan en sådan talan väcks vid domstol.
- 57 Det ankommer enligt domstolens fasta rättspraxis på medlemsstaternas domstolar att, enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, säkerställa domstolsskyddet för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten. Enligt artikel 19.1 FEU ska medlemsstaterna dessutom tillhandahålla sådana möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de

områden som omfattas av unionsrätten (se, bland annat, dom av den 8 november 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 50, och dom av den 26 juli 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 29).

- 58 Denna skyldighet som åligger medlemsstaterna motsvaras av rättigheten i artikel 47 i stadgan, med rubriken ”Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol”, vilken ger var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 44, och dom av den 26 juli 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 30).
- 59 Av detta följer att medlemsstaterna, när de anger de processuella regler som ska gälla för de rättsmedel som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter som följer av direktiv 95/46, måste säkerställa att rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol iakttas i enlighet med artikel 47 i stadgan, i vilken principen om ett effektivt domstolsskydd bekräftas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, *Star Storage m.fl.*, C-439/14 och C-488/14, EU:C:2016:688, punkt 46, och dom av den 26 juli 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 31).
- 60 Egenskaperna hos det rättsmedel som föreskrivs i artikel 22 i direktiv 95/46 ska följaktligen fastställas i enlighet med artikel 47 i stadgan (se, analogt, dom av den 17 december 2015, *Tall*, C-239/14, EU:C:2015:824, punkt 51, och dom av den 26 juli 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 31).
- 61 I förevarande fall är det i det nationella målet utrett att det i den aktuella nationella lagstiftningen – genom att kräva att tillgängliga administrativa rättsmedel ska ha uttömts innan en talan som väckts vid domstol av en person som gjort gällande att hans eller hennes rätt till skydd för sina personuppgifter enligt direktiv 95/46 har kränkts kan tas upp till prövning – har införts ytterligare en etapp innan det är möjligt att få till stånd en domstolsprövning. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 53 i sitt förslag till avgörande fördröjer en sådan processuell regel tillgången till en rättslig prövning och kan även orsaka extra kostnader.
- 62 Skyldigheten att uttömma tillgängliga administrativa rättsmedel utgör således, i och med att det är en förutsättning för att få till stånd en domstolsprövning, en inskränkning av rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, i den mening som avses i artikel 47 i stadgan. I enlighet med artikel 52.1 i stadgan kan en sådan inskränkning vara tillåten endast om den är föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i denna rättighet, och om den enligt proportionalitetsprincipen är nödvändig och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av Europeiska unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, *Star Storage m.fl.*, C-439/14 och C-488/14, punkt 49).
- 63 Det framgår av beslutet om hänskjutande att den rättsliga grunden för skyldigheten att uttömma tillgängliga administrativa rättsmedel i det nationella målet är 250v § tredje stycket i tvistemålslagen. Skyldigheten ska således anses vara föreskriven i nationell lagstiftning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, *Star Storage m.fl.*, C-439/14 och C-488/14, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 64 Denna skyldighet är vidare förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i stadgan. Denna skyldighet äventyrar nämligen inte rättigheten i sig. Det införs endast ytterligare en etapp i förfarandet för att tillvarata denna rättighet.
- 65 Det återstår emellertid att pröva huruvida skyldigheten att uttömma tillgängliga administrativa rättsmedel svarar mot ett mål av allmänt samhällsintresse, och, om så är fallet, huruvida den är förenlig med proportionalitetsprincipen, i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan.

- 66 Det framgår av beslutet om hänskjutande och av den slovakiska regeringens yttrande att de skäl som ligger till grund för skyldigheten att framställa ett administrativt klagomål innan det är möjligt att väcka talan vid domstol, för det första hänger samman med en avsikt att ge förvaltningsmyndigheten möjlighet att snabbare, så snart den fått del av klagandens argument, åtgärda en olaglig situation om den konstaterar att klagomålet är välgrundat och att förhindra att det oväntat väcks talan mot denna myndighet. Dessa skäl hänger för det andra samman med att en sådan skyldighet bidrar till ett effektivt domstolsförfarande i det fall nämnda myndighet inte delar klagandens åsikt och klaganden senare väcker talan vid domstol, eftersom domstolen då kan utgå från den administrativa akt som redan finns.
- 67 Det framgår således att skyldigheten att uttömma tillgängliga administrativa rättsmedel syftar till att avlasta domstolarna från tvister som kan avgöras direkt vid den berörda förvaltningsmyndigheten och att öka domstolsförfarandets effektivitet när det gäller tvister i vilka talan väcks vid domstol trots att ett klagomål redan har framställts. Nämnda skyldighet svarar följaktligen mot ett berättigat mål av allmänt samhällsintresse.
- 68 Såsom anges i punkt 62 i generaladvokatens förslag till avgörande är skyldigheten att uttömma tillgängliga administrativa rättsmedel ägnad att uppnå dessa mål och det finns inte någon mindre begränsande åtgärd än denna skyldighet genom vilken dessa mål kan uppnås i samma utsträckning.
- 69 Det framgår inte heller att det föreligger någon uppenbar disproportion mellan dessa syften och de eventuella nackdelar som uppkommer till följd av skyldigheten att uttömma tillgängliga administrativa rättsmedel (se, analogt, dom av den 18 mars 2010, Alassini m.fl., C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punkt 65).
- 70 Domstolen har tidigare funnit att principen om ett effektivt domstolsskydd, som föreskrivs i artikel 47 i stadgan, inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som uppställer ett krav på att ett förliknings- eller medlingsförfarande ska ha genomförts i tvister inom området för elektroniska kommunikationstjänster och konsumentfrågor innan det är möjligt att väcka talan vid domstol, när förfarandet inte utmynnar i ett avgörande som är bindande för parterna, möjligheten att väcka talan vid domstol inte väsentligen fördröjs, preskriptionstiden för aktuella rättigheter avbryts under förfarandet och det inte uppkommer några – eller i vart fall inte några betydande – kostnader för parterna, i den mån som det inte endast är möjligt att få tillträde till nämnda förfaranden på elektronisk väg, och det är möjligt att i undantagsfall, i en brådskande situation, vidta interimistiska åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 mars 2010, Alassini m.fl., C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punkt 67, och dom av den 14 juni 2017, Menini och Rampanelli, C-75/16, EU:C:2017:457, punkt 61).
- 71 Dessa olika villkor gäller i tillämpliga delar för den skyldighet att uttömma tillgängliga administrativa rättsmedel som är aktuell i det nationella målet.
- 72 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida de konkreta villkoren för att använda sig av de administrativa rättsmedel som är tillgängliga i slovakisk rätt inte på ett oproportionerligt sätt påverkar rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol enligt artikel 47 i stadgan.
- 73 Det ska i detta sammanhang påpekas att Peter Puškár bland annat har gjort gällande att det är oklart huruvida fristen för att väcka talan vid domstol börjar löpa innan ett beslut fattats till följd av ett klagomål som ingetts till den berörda förvaltningsmyndigheten. Om så vore fallet, menar han att en skyldighet att uttömma tillgängliga administrativa rättsmedel, som kan förhindra tillträdet till en domstolsprövning, inte är förenlig med rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol i enlighet med artikel 47 i stadgan.

- 74 EU-domstolen erinrar om att det, vad beträffar fördröjningar, i artikel 47 andra stycket i stadgan föreskrivs att var och en har rätt att få sin sak prövad inom skälig tid. Denna rätt avser visserligen förfarandet vid domstol, men den får naturligtvis inte heller undergrävas genom ett villkor för att väcka talan.
- 75 När det gäller de kostnader som ett föregående administrativt klagomål kan orsaka, är det – i likhet med vad generaladvokaten har angett i punkterna 68 och 69 i sitt förslag till avgörande – i princip tillåtet för medlemsstaterna att ta ut en rimlig avgift för att få till stånd en prövning vid en förvaltningsmyndighet. En sådan avgift får emellertid inte uppgå till ett belopp som innebär att den utgör ett hinder för att utnyttja den rätt till domstolsprövning som garanteras genom artikel 47 i stadgan. Det ska i detta hänseende beaktas att denna avgift tillkommer utöver kostnaderna för domstolsförfarandet.
- 76 Av detta följer att den första frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 47 i stadgan ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken det krävs att en person som gör gällande att hans eller hennes rätt till skydd för personuppgifter enligt direktiv 95/46 har kränkts, först måste uttömma tillgängliga administrativa rättsmedel innan han eller hon kan väcka talan vid domstol, under förutsättning att de konkreta villkoren för att använda sig av dessa rättsmedel inte på ett oproportionerligt sätt påverkar rätten till ett effektivt rättsmedel inför en sådan domstol som avses i denna bestämmelse. Det krävs bland annat att det föregående uttömmandet av tillgängliga administrativa rättsmedel inte medför att möjligheten att väcka talan vid domstol väsentligen fördröjs, medför att preskriptionstiden för aktuella rättigheter avbryts och inte medför några orimliga kostnader.

Den tredje frågan

- 77 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan, som bör prövas härnäst, för att få klarhet i huruvida artikel 47 i stadgan ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att en nationell domstol avvisar bevis för en kränkning av skyddet för personuppgifter enligt direktiv 95/46 i form av en förteckning, såsom den omtvistade förteckningen, som läggs fram av den person som berörs och innehåller dennes personuppgifter, om denna person har skaffat sig tillgång till denna förteckning utan samtycke, vilket krävs enligt lag, av den registeransvarige.

Upptagande till prövning

- 78 Flera av de parter och berörda som ingett yttranden till domstolen anser att den tredje tolkningsfrågan inte kan tas upp till prövning.
- 79 Enligt Peter Puškár och den slovakiska regeringen har denna fråga inte någon anknytning till unionsrätten, då lagenligheten av bevisning inte regleras i unionsrätten.
- 80 En sådan argumentation kan emellertid inte godtas.
- 81 EU-domstolen konstaterar att Peter Puškár yrkar domstolsprövning av en åtgärd som vidtagits av de slovakiska skattemyndigheterna, nämligen upprättandet av den omtvistade förteckningen, genom vilken de rättigheter han har enligt direktiv 95/46, enligt honom, har kränkts.
- 82 Den hänskjutande domstolens avvisning av bevisning i det nationella målet av det enda skälet att Peter Puškár skaffat sig tillgång till denna utan samtycke, vilket krävs enligt lag, av den registeransvarige utgör en inskränkning av rätten till en rättslig prövning enligt artikel 22 i direktiv 95/46 och en inskränkning av rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol i den mening som avses i artikel 47 i stadgan.

- 83 Den tjeckiska regeringen har ifrågasatt den tredje frågans relevans för att avgöra tvisten i det nationella målet, eftersom en av de förvaltningsmyndigheter som är part i målet, nämligen kontoret för bekämpning av ekonomisk brottslighet, inte har bestritt att den omtvistade förteckningen finns. Det är således inte ifrågasatt i det nationella målet att den omtvistade förteckningen finns, vilket innebär att det inte är nödvändigt att fastställa huruvida denna förteckning kan tillåtas som bevisning.
- 84 EU-domstolen konstaterar i detta hänseende att den hänskjutande domstolen inte tycks ha uttalat sig angående omständigheterna vid upprättandet av den omtvistade förteckningen.
- 85 Under dessa omständigheter, och med beaktande av den rättspraxis som anges i punkterna 49 och 50 i denna dom, framstår det inte som uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten saknar samband med de verkliga omständigheterna eller saken i målet vid den nationella domstolen.
- 86 Av detta följer att den tredje frågan kan tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

- 87 Det förhållandet att en förteckning, såsom den omtvistade förteckningen, avisas som bevis för att de rättigheter som ges genom direktiv 94/46 kränkts utgör, såsom angetts i punkt 82 i denna dom, en inskränkning av rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol i den mening som avses i artikel 47 i stadgan.
- 88 Det framgår av punkt 62 i denna dom att en sådan inskränkning, i enlighet med artikel 52.1 i stadgan, endast är tillåten om den är föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i denna rättighet, och om den enligt proportionalitetsprincipen är nödvändig och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 89 Innan den hänskjutande domstolen kan avvisa bevisningen i form av den omtvistade förteckningen måste den följaktligen först försäkra sig om att denna inskränkning i rätten till ett effektivt rättsmedel faktiskt föreskrivs i nationell lag.
- 90 Därefter måste den hänskjutande domstolen pröva huruvida en sådan avvisning är oförenlig med det väsentliga innehållet i rätten till ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i stadgan. I samband med detta ska det bland annat prövas om det i det nationella målet har bestritts att den omtvistade förteckningen finns eller att den innehåller personuppgifter som avser Peter Puškár och, i förekommande fall, om denne förfogar över andra bevis i detta hänseende.
- 91 Den hänskjutande domstolen ska slutligen bedöma om avvisningen av den omtvistade förteckningen som bevisning är nödvändig och faktiskt svarar mot mål av allmänt intresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 92 Ändamålet att förhindra otillåten användning av interna handlingar i samband med ett domstolsförfarande kan utgöra ett legitimt allmänt intresse (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 23 oktober 2002, Österrike/rådet, C-445/00, EU:C:2002:607, punkt 12, beslut av den 23 mars 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten och Gemeindebetriebe Frohnleiten, C-221/06, EU:C:2007:185, punkt 19, och beslut av den 29 januari 2009, Donnici/parlamentet, C-9/08, ej publicerat, EU:C:2009:40, punkt 13). Dessutom, när en förteckning, såsom den omtvistade förteckningen, förutsätts förbli konfidentiell och även innehåller personuppgifter som avser andra fysiska personer, finns det ett behov av att skydda dessa personers rättigheter.

- 93 Även om avvisningen av bevis i form av en förteckning, såsom den omtvistade förteckningen, vilken erhållits utan det samtycke som krävs enligt lag av den myndighet som är ansvarig för behandlingen av de uppgifter som förekommer i denna förteckning tycks vara ägnad att uppnå dessa mål, ankommer det emellertid på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida en sådan avvisning inte på ett oproportionerligt sätt påverkar rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol i den mening som avses i artikel 47 i stadgan.
- 94 Åtminstone i det fall då en person vars personuppgifter förekommer i förteckningen har rätt att få tillgång till dessa uppgifter, tycks en sådan avvisning vara oproportionerlig i förhållande till dessa ändamål.
- 95 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om att artikel 12 i direktiv 95/46 säkerställer att var och en har rätt till tillgång till de uppgifter som insamlats rörande honom eller henne. Det framgår dessutom av artiklarna 10 och 11 i direktiv 95/46 att den registeransvarige måste ge de berörda personerna viss information med avseende på denna behandling.
- 96 Även om det enligt artikel 13.1 i direktiv 95/46 är tillåtet att begränsa omfattningen av de rättigheter som anges i artiklarna 10–12 i direktivet i fall då en sådan begränsning är en nödvändig åtgärd med hänsyn till förebyggande, undersökning, avslöjande av brott eller åtal för brott, med hänsyn till ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse hos en medlemsstat, inklusive inom skatteområdet, eller med hänsyn till en tillsyns-, inspektions- eller regleringsfunktion, så krävs emellertid uttryckligen att sådana begränsningar vidtas genom lagstiftning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 2015, Bara m.fl., C-201/14, EU:C:2015:638, punkt 39).
- 97 För att avgöra om avvisningen av den omtvistade förteckningen som bevisning är proportionerlig måste den hänskjutande domstolen således pröva om den nationella lagstiftningen innehåller en begränsning av rätten till information och rätten till tillgång enligt artiklarna 10–12 i direktiv 95/46 med avseende på de uppgifter som förekommer i förteckningen och, i förekommande fall, om en sådan begränsning är berättigad. Dessutom, även om så är fallet och det finns flera faktorer som talar för att det finns ett berättigat intresse av att den aktuella förteckningen behandlas konfidentiellt, så måste de nationella domstolarna i varje enskilt fall pröva om dessa har företrädare framför intresset att skydda enskildas rättigheter och om det, inom ramen för förfarandet inför denna domstol, finns andra medel för att säkerställa denna konfidentialitet, bland annat när det gäller de personuppgifter som avser övriga fysiska personer som förekommer i denna förteckning.
- 98 Av detta följer att den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 47 i stadgan ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att en nationell domstol avvisar bevis, som åberopas för att visa att skyddet för personuppgifter enligt direktiv 95/46 har kränkts, i form av en förteckning, såsom den omtvistade förteckningen, som läggs fram av den person som berörs och innehåller dennes personuppgifter, om denna person har skaffat sig tillgång till denna förteckning utan samtycke, vilket krävs enligt lag, av den registeransvarige, såvida en sådan avvisning inte föreskrivs i nationell lagstiftning och är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till ett effektivt rättsmedel och proportionalitetsprincipen.

Den andra frågan

- 99 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 95/46 och artiklarna 7 och 8 i stadgan ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för att myndigheterna i en medlemsstat behandlar personuppgifter för att använda dem i samband med uppbörd av skatt och bekämpning av skatteundandragande, såsom den behandling som vidtagits genom att upprätta den omtvistade förteckningen i det nationella målet, utan samtycke av de berörda personerna.

Upptagande till prövning

- 100 Peter Puškár anser att den andra tolkningsfrågan är hypotetisk och saknar intresse för det nationella målets avgörande. Den hänskjutande domstolen söker endast få klarhet i huruvida finansdirektoratets behandling av personuppgifter är tillåten i allmänhet, men avser inte konkret den omtvistade förteckningen, vilken upprättats av finansdirektoratet utan rättslig grund.
- 101 EU-domstolen anser emellertid, med beaktande av den rättspraxis som anges i punkterna 49 och 50 i denna dom och de uppgifter som lämnats i beslutet om hänskjutande, att det inte framstår som uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i målet vid den nationella domstolen.

Prövning i sak

- 102 Den andra frågan ska prövas mot bakgrund av direktiv 95/46, eftersom denna behandling – såsom bland annat framgår av direktivets ändamål, som fastställs i artikel 1.1 i direktivet – i den mån som villkoren för en laglig behandling av personuppgifter i detta direktiv är uppfyllda, även anses uppfylla kraven i artiklarna 7 och 8 i stadgan.
- 103 Såsom framgår av punkterna 33 och 34 i denna dom utgör upprättandet av en förteckning, såsom den omtvistade förteckningen, som innehåller vissa fysiska personers namn och förbinder dessa med en eller flera juridiska personer inom vilka dessa fysiska personer på ett fiktivt sätt innehar ledningsfunktioner, en ”behandling av personuppgifter” i den mening som avses i artikel 2 b i direktiv 95/46.
- 104 I enlighet med bestämmelserna i kapitel II i direktiv 95/46, med rubriken ”Allmänna bestämmelser om när personuppgifter får behandlas”, ska, med förbehåll för de undantag som får göras enligt artikel 13 i direktivet, all behandling av personuppgifter stå i överensstämmelse dels med de principer om uppgifternas kvalitet som anges i artikel 6 i detta direktiv, dels med någon av de principer som gör att uppgiftsbehandlingen kan tillåtas, som anges i artikel 7 i direktivet (se dom av den 1 oktober 2015, Bara m.fl., C-201/14, EU:C:2015:638, punkt 30).
- 105 EU-domstolen erinrar även om att det av ändamålet att säkerställa en likvärdig skyddsnivå i alla medlemsstaterna, som eftersträvas med nämnda direktiv, framgår att artikel 7 i direktivet innehåller en uttömmande uppräkningslista av de situationer när en behandling av personuppgifter kan anses vara tillåten (se dom av den 24 november 2011, ASNEF och FECEMD, C-468/10 och C-469/10, EU:C:2011:777, punkt 30).
- 106 Det ska särskilt påpekas att det i artikel 7 e i direktivet föreskrivs att behandling av personuppgifter är tillåten om den ”är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige eller tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut”.
- 107 Upprättandet av den omtvistade förteckningen kan omfattas av denna bestämmelse.
- 108 Uppbörd av skatt och bekämpning av skatteundandragande, i vilkas syften den omtvistade förteckningen har upprättats, ska nämligen betraktas som arbetsuppgifter av allmänt intresse i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 109 Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att pröva om de slovakiska myndigheterna som upprättat denna förteckning eller de myndigheter till vilka förteckningen överlämnats har anförtrotts sådana uppgifter genom slovakisk lagstiftning.

- 110 EU-domstolen framhåller i detta hänseende att det i artikel 6.1 b i direktiv 95/46 föreskrivs att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Såsom generaladvokaten angett i punkt 106 i sitt förslag till avgörande är syftet med behandlingen av personuppgifter, när det gäller tillämpningsområdet för artikel 7 e i direktiv 95/46, oskiljaktigt förknippat med den arbetsuppgift som anförtrotts den registeransvarige. När denna uppgift överlämnas till den registeransvarige måste följaktligen syftet med behandlingen i fråga anges på ett otvetydigt sätt.
- 111 Det ankommer även på den hänskjutande domstolen att bedöma om upprättandet av den omtvistade förteckningen är nödvändigt för att kunna utföra de uppgifter av allmänt intresse som är aktuella i det nationella målet, med beaktande bland annat av det exakta syftet med att upprätta den omtvistade förteckningen, de rättsliga verkningar den medför för de personer som förekommer i förteckningen och huruvida förteckningen är offentlig eller inte.
- 112 I detta sammanhang ska det säkerställas att proportionalitetsprincipen iakttas. Skyddet av den grundläggande rätten till respekt för privatlivet på unionsnivå kräver nämligen att undantag från och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är strängt nödvändigt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, *Tele2 Sverige och Watson m.fl.*, C-203/15 och C-698/15, EU:C:2016:970, punkt 96 och där angiven rättspraxis).
- 113 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att pröva om åtgärden att upprätta den omtvistade förteckningen och att på denna uppföra namnet på de berörda personerna är ägnad att uppfylla de ändamål för vilka detta gjorts och om det inte är möjligt att uppnå dessa ändamål genom mindre ingripande åtgärder.
- 114 Det förhållandet att en person är uppförd på den omtvistade förteckningen kan inkräkta på vissa av hans eller hennes rättigheter. Att föras upp på denna förteckning kan nämligen skada personens anseende och påverka hans eller hennes relationer med skattemyndigheterna. Att förekomma i förteckningen kan även påverka presumtionen för denna persons oskuld, som föreskrivs i artikel 48.1 i stadgan, och näringsfriheten enligt artikel 16 i stadgan för de juridiska personer som förbinds med de fysiska personer som uppförts på den omtvistade förteckningen. Ett sådant ingrepp kan bara vara rimligt om det finns tillräckliga skäl att misstänka att den berörda personen på ett fiktivt sätt innehar ledningsfunktioner inom de juridiska personer som vederbörande sätts i samband med och således påverkar skatteuppbörden och bekämpningen av skatteundandragande negativt.
- 115 Även om den hänskjutande domstolen finner att upprättandet av den omtvistade förteckningen är nödvändigt för att fullgöra en uppgift av allmänintresse som har anförtrotts den registeransvarige i enlighet med artikel 7 e i direktiv 95/46, så måste den även pröva huruvida de övriga villkor som föreskrivs i direktivet för att denna behandling av personuppgifter ska vara laglig är uppfyllda, bland annat de som följer av artiklarna 6 och 10–12 i direktivet.
- 116 För övrigt, om det finns skäl för att, enligt artikel 13 i direktiv 95/46, begränsa vissa av de rättigheter som föreskrivs i dessa sistnämnda artiklar, såsom den berörda personens rätt till information, ska en sådan begränsning, såsom framgår av punkt 96 i denna dom, vara nödvändig för att säkerställa ett intresse som anges i artikel 13.1, såsom bland annat ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse inom skatteområdet, och vara grundad på lag.
- 117 Av detta följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 7 e i direktiv 95/46 ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för att myndigheterna i en medlemsstat behandlar personuppgifter för att använda dem i samband med uppbörd av skatt och bekämpning av skatteundandragande, på det sätt som skett genom upprättandet av den omtvistade förteckningen i det nationella målet, utan samtycke av de berörda personerna, under vissa förutsättningar. En första förutsättning är att dessa myndigheter genom nationell lagstiftning anförtrotts arbetsuppgifter av allmänt intresse i den mening som avses i denna bestämmelse, att åtgärden att upprätta denna förteckning och att på denna uppföra

namnen på de berörda personerna faktiskt är ägnad att och nödvändig för att uppnå de eftersträlvade målen och att det finns tillräckliga skäl för att anta att de berörda personerna på goda grunder förekommer i denna förteckning. En andra förutsättning är att samtliga de villkor för att denna behandling av personuppgifter ska vara laglig som uppställs i direktiv 95/46 är uppfyllda.

Den fjärde frågan

- 118 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 47 i stadgan ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att en nationell domstol, vid handläggningen av ett mål funnit att praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och praxis från EU-domstolen skiljer sig åt, ger företräde åt den sistnämnda.
- 119 Denna fråga har ställts av den hänskjutande domstolen på ett generellt sätt, utan att den på ett klart och konkret sätt preciserat vad denna skillnad som den gjort gällande består i.
- 120 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om att kraven beträffande innehållet i en begäran om förhandsavgörande anges uttryckligen i artikel 94 i domstolens rättegångsregler, vilka den nationella domstolen förväntas ha kännedom om och måste iaktta ytterst noggrant inom ramen för det samarbete som har inrättats genom artikel 267 FEUF. Den hänskjutande domstolen ska således ange de närmare skälen till att den anser det vara oklart hur vissa bestämmelser i unionsrätten ska tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa frågor till EU-domstolen. EU-domstolen har tidigare funnit att den nationella domstolen åtminstone i någon mån måste förklara varför den begär en tolkning av just de angivna unionsbestämmelserna samt redogöra för det samband som den har funnit föreligga mellan dessa bestämmelser och de i målet tillämpliga nationella bestämmelserna (dom av den 9 mars 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, punkterna 72 och 73 och där angiven rättspraxis).
- 121 Dessa krav återspeglas även i de rekommendationer till nationella domstolar om begäran om förhandsavgörande som utfärdats av Europeiska unionens domstol (EUT C 439, 2016, s. 1).
- 122 I förevarande fall kan det konstateras att den fjärde frågan inte uppfyller de krav som angetts i punkterna ovan.
- 123 Det ska även erinras om att EU-domstolens uppgift rörande en begäran om förhandsavgörande enligt dess fasta praxis är att bidra till den faktiska lösningen av en tvist som rör unionsrätten och inte att uttala sig om allmänna eller hypotetiska frågor (se dom av den 21 december 2016, Tele2 Sverige och Watson m.fl., C-203/15 och C-698/15, EU:C:2016:970, punkt 130).
- 124 Härav följer att den fjärde frågan inte kan prövas.

Rättegångskostnader

- 125 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken det krävs att en person som gör gällande att hans eller hennes rätt till skydd för personuppgifter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för**

enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter har kränkts, först måste uttömma de rättsmedel som är tillgängliga vid nationella förvaltningsmyndigheter innan han eller hon kan väcka talan vid domstol, under förutsättning att de konkreta villkoren för att använda sig av dessa rättsmedel inte på ett oproportionerligt sätt påverkar rätten till ett effektivt rättsmedel inför en sådan domstol som avses i denna bestämmelse. Det krävs bland annat att det föregående uttömmandet av de rättsmedel som är tillgängliga vid nationella förvaltningsmyndigheter inte medför att möjligheten att väcka talan vid domstol väsentligen fördröjs, medför att preskriptionstiden för aktuella rättigheter avbryts och inte medför några orimliga kostnader.

- 2) Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att en nationell domstol avvisar bevis, som åberopas för att visa att skyddet för personuppgifter enligt direktiv 95/46 har kränkts, i form av en förteckning, såsom den omtvistade förteckningen, som läggs fram av den person som berörs och innehåller dennes personuppgifter, om denna person har skaffat sig tillgång till denna förteckning utan samtycke, vilket krävs enligt lag, av den registeransvarige, såvida en sådan avvisning inte föreskrivs i nationell lagstiftning och är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till ett effektivt rättsmedel och proportionalitetsprincipen.
- 3) Artikel 7 e i direktiv 95/46 ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för att myndigheterna i en medlemsstat behandlar personuppgifter för att använda dem i samband med uppbörd av skatt och bekämpning av skatteundandragande, på det sätt som skett genom upprättandet av den omtvistade förteckningen i det nationella målet, utan samtycke av de berörda personerna, under vissa förutsättningar. En första förutsättning är att dessa myndigheter genom nationell lagstiftning anförtrotts arbetsuppgifter av allmänt intresse i den mening som avses i denna bestämmelse, att åtgärden att upprätta denna förteckning och att på denna uppföra namnen på de berörda personerna faktiskt är ägnad att och nödvändig för att uppnå de eftersträlvade målen och att det finns tillräckliga skäl för att anta att de berörda personerna på goda grunder förekommer i denna förteckning. En andra förutsättning är att samtliga de villkor för att denna behandling av personuppgifter ska vara laglig som uppställs i direktiv 95/46 är uppfyllda.

Underskrifter