

Mål C-563/23**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

12 september 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Sofiyski rayonen sad (Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

11 september 2023

Sökande i det nationella målet:

Teritorialna direksia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Sofia

Saken i målet vid den nationella domstolen

Det nationella målet anhängiggjordes genom att Natsionalna agentsia za prihodite (bulgariska nationella skattemyndighetens centralförvaltning, nedan kallad NAP) hos den hänskjutande domstolen, i samband med granskningen av en skattskyldig person på grund av misstänkt undandragande av inkomstskatt, ansökte om tillstånd att få ta del av uppgifter som är belagda med banksekretess, särskilt uppgifter om denna persons banktillgodohavanden.

Saken och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande framställs med stöd av artikel 267 FEUF och avser tolkningen av artiklarna 4 led 7, 32.1 b, 51, 57.1 a och 79.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning, nedan kallad dataskyddsförordningen) samt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I begäran väcks frågor avseende vilken omfattning en domstolsprövning ska ha när en domstol fungerar som ett organ med behörighet att ge tillstånd till utlämnande av sådana personuppgifter som behövs för en granskning av förekomsten av skatteskulder.

Tolkningsfrågor

- 1) Ska artikel 4 led 7 i förordning (EU) 2016/679 (nedan kallad allmän dataskyddsförordning eller dataskyddsförordningen) tolkas så, att en domstol, som ger tillstånd till att en annan statlig myndighet får ta del av uppgifter om skattskyldiga personers banktillgodohavanden, bestämmer ändamålen eller medlen för behandlingen av personuppgifter och därför är ”personuppgiftsansvarig” för behandlingen av personuppgifter?
- 2) Om den första frågan besvaras nekande, ska artikel 51 i den allmänna dataskyddsförordningen tolkas så, att en domstol som ger tillstånd till att en annan statlig myndighet får ta del av uppgifter om skattskyldiga personers banktillgodohavanden är ansvarig för att övervaka [tillämpningen av] denna förordning och därmed att betrakta som ”tillsynsmyndighet” med hänsyn till dessa uppgifter?
- 3) Om någon av de ovanstående frågorna besvaras jakande, ska artikel 32.1 b i den allmänna dataskyddsförordningen, respektive artikel 57.1 a i samma förordning tolkas så, att en domstol, som ger tillstånd att en annan statlig myndighet får ta del av uppgifter om skattskyldiga personers banktillgodohavanden, är skyldig att, när det föreligger information om att den myndighet som har ansökt om tillstånd att få ta del av uppgifter tidigare har åsidosatt skyddet för personuppgifter, inhämta information om vilka åtgärder som har vidtagits för att skydda uppgifterna och vid bedömningen av huruvida tillstånd att få ta del av uppgifterna ska ges beakta om dessa åtgärder är tillräckliga?
- 4) Ska, oberoende av svaren på den andra och den tredje frågan, artikel 79.1 i den allmänna dataskyddsförordningen jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att, om det föreskrivs i en medlemsstats nationella rätt att vissa kategorier av uppgifter endast får lämnas ut efter att en domstol har givit tillstånd till det, den ifrågavarande behöriga domstolen ex officio ska säkerställa att de personer, vilkas uppgifter lämnas ut, får tillgång till ett rättsligt skydd genom att förplikta den myndighet som har ansökt om att få ta del av uppgifterna – och beträffande vilken det är känt att myndigheten efter ett åsidosättande av skyddet för personuppgifter har blivit föremål för förelägganden av den tillsynsmyndighet som avses i artikel 51.1 i dataskyddsförordningen – att lämna information om genomförandet av de åtgärder, vilka den ålades att vidta genom tillsynsmyndighetens beslut enligt artikel 58.2 d i dataskyddsförordningen?

Unionsrättsliga bestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv

95/46/EG (allmän dataskyddsförordning): artikel 4 led 7, artikel 32.1 b, artikel 51.1, artikel 57.1 a, artikel 58.2 d och artikel 79.1.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: artikel 47.

Nationella bestämmelser

Zakon za zashtita na lichnite dannii (dataskyddslagen, nedan kallad ZZLD): artiklarna 6, 12a, 17, 17a och 20.

Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (lagen om skatteförfarandet och socialförsäkringar, nedan kallad DOPK): artiklarna 34, 37 och 110.

Zakon za kreditnite institutsii (lagen om kreditinstitut, nedan kallad ZKI): artikel 62.

Kort redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet

- 1 Den 13 juni 2023 inledde NAP en granskning av en bulgarisk medborgare avseende misstanke om undandragande av inkomstskatt. NAP konstaterade att den skattskyldige hade sju bankkonton hos olika bulgariska finansinstitut. Den aktuella personen förelades av NAP att tillhandahålla NAP uppgifter om sina banktillgodohavanden per den 1 januari 2020 och per den 31 december 2021, alternativt att lägga fram en förklaring med innehållet att han eller hon samtyckte till att uppgifterna lämnades utan hinder av banksekretess. Eftersom den aktuella personen inte lämnade vare sig de ovannämnda uppgifterna eller den begärda förklaringen, ansökte NAP hos den hänskjutande domstolen om tillstånd att få ta del av de ifrågavarande uppgifterna om banktillgodohavanden utan hinder av banksekretess.
- 2 Den hänskjutande domstolen påpekar att flera bulgariska medier den 15 juni 2019 rapporterade att personuppgifter, inbegripet information om skatt och socialförsäkring, hade blivit offentliggjorda från NAP:s databas, beträffande fler än fem miljoner personer. Med anledning av det föreskrev NAP ett inrättande av en särskild databas till förmån för de personer som hade blivit utsatta för denna personuppgiftsincident.
- 3 På grund av detta åsidosättande beslutade Komisia za zashtita na lichnite dannii (Kommissionen för skydd av personuppgifter, nedan kallad KZLD), den huvudsakliga tillsynsmyndigheten enligt artikel 51 i dataskyddsförordningen i Bulgarien, om en administrativ sanktionsavgift för NAP. Det beslutades om 20 förelägganden, vilka hade till syfte att få NAP att vidta tekniska och organisatoriska åtgärder för att förhindra framtida personuppgiftsincidenter.
- 4 Efter överklagande av detta beslut fastställde Administrativen sad – Sofia-grad (Förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien), genom dom av den 2 februari 2023,

18 förelägganden och upphävde resterande två. Denna dom överklagades till Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen i Bulgarien). I detta hos Varhoven administrativen sad anhängiga förvaltningsrättsliga mål är den muntliga förhandlingen utsatt till den 14 december 2023.

- 5 Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att KZLD i samband med en konstaterad personuppgiftsincident, då tjänstepersoner hos NAP olovligen fått del av personuppgifter, beslutat om ytterligare förelägganden i syfte att skydda sådana uppgifter hos NAP och härvid rekommenderat åtgärder i fråga om elektronisk åtkomstkontroll.
- 6 Det föreligger ingen information om huruvida de brister som lett till ett olagligt offentliggörande av personuppgifter har avhjälpits och vilka åtgärder NAP har vidtagit för att förhindra ytterligare risker av förevarande slag.

Kort redogörelse för grunden till begäran om förhandsavgörande

- 7 Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i vilken roll en domstol har i egenskap av ett organ som, med stöd i artikel 62.6 tredje punkten ZKI, på begäran av direktören för NAP:s regionala direktorat, har behörighet att ge tillstånd till ett utlämnande av personuppgifter avseende en granskad person. Enligt artikel 62.7 i ZKI beslutar domstolen genom ett motiverat beslut vid slutet sammanträde inom 24 timmar efter det att ansökan inkommit. I samband med det fastställer domstolen den tidsperiod som uppgifterna är hänförliga till. Domstolens beslut i detta förfarande är inte överklagbart.
- 8 Enligt rådande uppfattning utövar domstolarna i förfaranden enligt artikel 62.7 i ZKI en rent formell kontroll som är begränsad till att säkerställa att de personer som berörs av röjandet av banksekretessen är skattskyldiga och om det i respektive fall finns information om att de aktuella personerna förelagts att lämna uppgifter som är relevanta inom ramen för en skatterättslig granskning som de sedan inte har tillhandhållit. Det förefaller som om domstolarna alltid, med en okritisk tillämpning av de nationella bulgariska bestämmelserna, ska ge tillstånd till att banksekretessen röjs. Det skulle te sig annorlunda om domstolen skulle betraktas som personuppgiftsansvarig för de uppgifter avseende vilka den beviljar ett utlämnande, eftersom den personuppgiftsansvarige har ett antal skyldigheter enligt artiklarna 32–34 i dataskyddsförordningen som ska garantera uppgifternas säkerhet, vilket inkluderar en miniminivå av kontroller av befintliga säkerhetsåtgärder.
- 9 Enligt definitionen i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen bestämmer en personuppgiftsansvarig ”ensam eller tillsammans med andra ... ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter”. Det gäller följande särskilda bestämmelse: ”[O]m ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt”.

- 10 I bulgarisk rätt fastställs inte vem som är personuppgiftsansvarig i ett förfarande enligt artikel 62.7 i ZKI. I detta avseende har domstolarna visserligen inte direkt åtkomst till de personuppgifter som begärs utlämnade (detta är inte nödvändigt för att ett organ ska kunna betraktas som "personuppgiftsansvarig", se dom av den 10 juli 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, [domslutet] punkt 3), men bestämmer i viss mening ändamålen med behandlingen genom att tillåta eller förbjuda att personuppgifter som omfattas av banksekretess lämnas ut. Det förefaller således möjligt att, enligt ett sätt att tolka lagen, betrakta domstolen som ett organ som bestämmer ändamålen med behandlingen av uppgifter.
- 11 Den bulgariska lagstiftaren har inte använt sig av sin befogenhet att fastställa vilket organ som ska tilldelas en personuppgiftsansvarigs rättigheter och skyldigheter i detta specifika sammanhang, där ändamålen med behandlingen av personuppgifterna anges i lagen. Under dessa omständigheter är det nödvändigt att, genom en tolkning av den aktuella bestämmelsen, fastställa ett kriterium avseende huruvida den domstol som beviljar att uppgifter lämnas ut, gemensamt med NAP, kan betraktas som personuppgiftsansvarig för personuppgifterna (den första tolkningsfrågan).
- 12 Med hänsyn till det oklara nationella regelverket är det även nödvändigt att besvara frågan huruvida den domstol som fastställer villkoren för att ett annat statligt organ ska få ta del av personuppgifter som är belagda med banksekretess kan betraktas som en tillsynsmyndighet, som på det snäva området gällande kontroll över utlämnandet av uppgifter utövar en del av dataskyddsförordningens befogenheter (den andra tolkningsfrågan).
- 13 Den hänskjutande domstolen påpekar att det är allmänt känt att NAP har åsidosatt skyddet för personuppgifter genom att inte förhindra att information om fler än fem miljoner människor har lämnats ut. KZLD har på grund av detta åsidosättande beslutat om att ålägga NAP en administrativ sanktionsavgift. Det är också känt att det finns tekniska och organisatoriska brister när NAP bereder åtkomst till personuppgifter. NAP har blivit föremål för minst 21 förelägganden i syfte att myndigheten ska vidta konkreta åtgärder. Det föreligger ingen information om huruvida dessa åtgärder har blivit genomförda.
- 14 Den hänskjutande domstolen anser, att domstolen under dessa omständigheter, om den skulle ha funktionen antingen som personuppgiftsansvarig eller som tillsynsmyndighet, först borde ge tillstånd till att uppgifter som är belagda med banksekretess lämnas ut efter det att information inhämtats om vilka skyddsåtgärder som är vidtagna och efter att domstolen övertygats om att dessa, åtminstone prima facie, säkerställer ett skydd mot nya personuppgiftsincidenter (den tredje tolkningsfrågan).
- 15 Dessutom är det nödvändigt att besvara frågan, huruvida den domstol som enligt nationell rätt har behörighet att ge tillstånd till att personuppgifter som är belagda med banksekretess lämnas ut, även om den inte kan klassificeras vare sig som personuppgiftsansvarig eller som tillsynsmyndighet, ändå, med stöd i artikel 79 i

dataskyddsförordningen, får företa sådana kontrollåtgärder för att säkerställa ett effektivt rättsligt skydd (den fjärde tolkningsfrågan). Den nämnda bestämmelsen är i själva verket avsedd för sådana fall då den registrerade uttryckligen ansöker om domstolens skydd. Men när förfarandet gällande utlämnande av uppgifter sker utan den registrerades medverkan, och en domstolsprövning uttryckligen har föreskrivits i den nationella rätten, ter det sig som att domstolen även har en möjlighet att agera ex officio. Detta skulle även kunna härledas från den registrerades rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan. För det fallet att det inte föreligger en sådan skyldighet skulle domstolen vara begränsad till en formell prövning och ett fastställande av förvaltningens åtgärder, vilket förefaller strida mot syftet med artikel 79 i dataskyddsförordningen.

ARBETSDOKUMENT