

Asia C-563/23**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

12.9.2023

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Sofiyski rayonen sad (Bulgaria)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

11.9.2023

Pääasian hakija:

Teritorialna direksia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Sofia

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kohde

Pääasia on pantu vireille Natsionalna agentsia za prihoditen (Bulgarian kansallinen verovirasto, jäljempänä NAP) hakemuksella, jolla se haki oikeutta tutustua verovelvollisen henkilön pankkisalaisuuden piiriin kuuluviin tietoihin ja etenkin tämän henkilön pankkitilin saldotietoihin tuloveron kiertämistä koskevan tutkinnan yhteydessä.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Ennakkoratkaisupyynnö perustuu SEUT 267 artiklaan, ja sen kohteena on luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27.4.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuojasetus) 4 artiklan 7 alakohdan, 32 artiklan 1 kohdan b alakohdan, 51 artiklan, 57 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 79 artiklan 1 kohdan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkinta. Pyynnössä esitetään kysymyksiä siitä, miten laajaa valvontaa tuomioistuin voi harjoittaa elimenä, joka voi sallia henkilötietojen luovuttamisen asiassa, jossa tutkitaan verovelkojen olemassaoloa.

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Onko asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) 4 artiklan 7 alakohtaa tulkittava siten, että oikeusviranomainen, joka antaa valtion toiselle viranomaiselle oikeuden tutustua verovelvollisten henkilöiden tilien saldotietoihin, määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset tai keinot ja on siten henkilötietojen käsittelystä vastaava ”rekisterinpitäjä”?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko yleisen tietosuoja-asetuksen 51 artiklaa tulkittava siten, että oikeusviranomainen, joka antaa valtion toiselle viranomaiselle oikeuden tutustua verovelvollisten henkilöiden tilien saldotietoihin, on vastuussa tämän asetuksen [soveltamisen] valvonnasta, ja sitä on tällöin pidettävä ”valvontaviranomaisena” näiden tietojen osalta?
- 3) Jos jompaankumpaan edellä esitetyistä kysymyksistä vastataan myöntävästi, onko yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja saman asetuksen 57 artiklan 1 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että oikeusviranomaisella, joka antaa valtion toiselle viranomaiselle oikeuden tutustua verovelvollisen henkilön tilin saldotietoihin, on velvollisuus hankkia tietoja tietosuojatoimenpiteistä ja ottaa huomioon näiden toimenpiteiden asianmukaisuus päättäessään tietoihin tutustumisen sallimisesta silloin, kun tiedetään, että viranomainen, joka on hakenut oikeutta tutustua tietoihin, on aiemmin loukannut henkilötietojen suojaa?
- 4) Riippumatta siitä, miten [toiseen] ja [kolmanteen] kysymykseen vastataan, onko yleisen tietosuoja-asetuksen 79 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että jos jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että tietyt henkilötietoryhmät voidaan luovuttaa vain tuomioistuimen luvalla, toimivaltaisen tuomioistuimen on viran puolesta taattava oikeussuoja henkilöille, joiden tietoja luovutetaan, vaatimalla viranomaista, joka on pyytänyt oikeutta tutustua tietoihin ja jolle yleisen tietosuoja-asetuksen 51 artiklan 1 kohdan mukaisen viranomaisen tiedetään antaneen sitovia ohjeita henkilötietojen suojan loukkaamisen vuoksi, toimittamaan tietoja sille hallinnollisella päätöksellä määrättyjen yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisten toimenpiteiden toteuttamisesta?

Euroopan unionin lainsäädäntö

Asetus (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus): 4 artiklan 7 alakohta, 32 artiklan 1 kohdan b alakohta, 51 artiklan 1 kohta, 57 artiklan 1 kohdan a alakohta, 58 artiklan 2 kohdan d alakohta ja 79 artiklan 1 kohta.

Euroopan unionin perusoikeuskirja: 47 artikla.

Kansalliset lait ja asetukset

Tietosuojalaki (Zakon za zashtita na lichnite danni): 6, 12a, 17, 17a ja 20 §.

Verotus- ja sosiaaliturvamenettelystä annettu laki (danachno-osiguritelen protsesualen kodeks): 34, 37 ja 110 §.

Luottolaitoksista annettu laki (Zakon za kreditnite institutsii): 62 §.

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 NAP aloitti 13.6.2023 Bulgarian kansalaista koskevan tutkinnan, jonka aiheena oli tuloveron kiertäminen. NAP totesi, että verovelvollisella oli seitsemän pankkitiliä monessa eri bulgarialaisessa rahoituslaitoksessa. NAP pyysi kyseistä henkilöä toimittamaan sille tiedot pankkitiliensä saldoista 1.1.2020 ja 31.12.2021 tai antamaan suostumuksensa häntä koskevien pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen luovuttamiseen. Koska kyseinen henkilö ei toimittanut pyydettyjä tietoja eikä pyydettyä suostumusta, NAP haki ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta oikeutta saada tutustua näihin pankkisalaisuuden piiriin kuuluviin saldotietoihin.
- 2 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että useat bulgarialaiset tiedotusvälineet uutisoivat 15.7.2019, että NAP:n tietokannasta oli vuotanut julkisuuteen yli viiden miljoonan henkilön henkilötietoja, myös verotus- ja sosiaaliturvatietoja. Tämän vuoksi NAP antoi tietovuodon kohteena olleille henkilöille oikeuden tutustua erityisen tietokannan sisältämiin tietoihin.
- 3 Tämän tietosuojaloukkauksen vuoksi Komisia za zashtita na lichnite danni (Bulgarian tietosuojalautakunta, jäljempänä KZLD), joka on Bulgarian tärkein yleisen tietosuoja-asetuksen 51 artiklan mukainen valvontaviranomainen, määräsi NAP:lle sakon. Siihen sisältyi 20 sitovaa ohjetta, joiden tarkoituksena oli varmistaa, että NAP toteuttaa teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä uusien tietovuotojen estämiseksi.
- 4 Administrativen sad – Sofia-grad (Sofian kaupungin hallintotuomioistuin, Bulgaria) vahvisti 18 riidanalaista sitovaa ohjetta ja kumosi loput kaksi ohjetta 2.2.2023 antamassaan tuomiossa. Tästä tuomiosta valitettiin Varhoven administrativen sadiin (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria). Tässä tuomioistuimessa vireillä olevassa hallinnollisessa asiassa on määrä järjestää suullinen käsittely 14.12.2023.
- 5 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että mainitun henkilötietojen vuodon yhteydessä KZLD on antanut NAP:n työntekijöille muitakin sitovia ohjeita, joilla NAP voi suojella näitä tietoja, ja suositellut samalla toimenpiteitä, joilla valvotaan sähköistä pääsyä tietoihin.

- 6 Saatavilla ei ole tietoja siitä, onko syyt, joiden vuoksi henkilötietoja pääsi vuotamaan laittomasti, poistettu, eikä siitä, mihin toimenpiteisiin NAP on ryhtynyt estääkseen tällaiset riskit vastaisuudessa.

Lyhyt kuvaus ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 7 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nostaa esiin kysymyksen tuomioistuimen roolista elimenä, joka voi myöntää NAP:n alueellisen osaston johtajan hakemuksesta oikeuden tutustua tutkinnan kohteena olevan henkilön henkilötietoihin luottolaitoksista annetun lain 62 §:n 6 momentin 3 kohdan nojalla. Luottolaitoksista annetun lain 62 §:n 7 momentin mukaan tuomioistuin tekee asiasta perustellun päätöksen suljetussa istunnossa 24 tunnin kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta ja määrittää päätöksessä ajanjakson, jolta tietoja voi saada. Tässä menettelyssä tuomioistuimen päätökseen ei voi hakea muutosta.
- 8 Vallitsevan käsityksen mukaan tuomioistuimet harjoittavat luottolaitoksista annetun lain 62 §:n 7 momentin mukaisessa menettelyssä puhtaasti muodollista valvontaa, joka rajoittuu siihen, ovatko henkilöt, joita pankkialaisuuden paljastaminen koskee, verovelvollisen asemassa ja onko kulloisessakin tapauksessa kyse siitä, että näiltä henkilöiltä on pyydetty verotarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja, joita he eivät kuitenkaan ole toimittaneet. Vaikuttaa siltä, että jos Bulgarian kansallista lainsäädäntöä sovelletaan varauksettomasti, näissä tapauksissa tuomioistuinten on aina myönnettävä oikeus tutustua pankkialaisuuden piiriin kuuluviin tietoihin. Toisin olisi silloin, jos tuomioistuimen olisi katsottava olevan rekisterinpitäjä niiden henkilötietojen osalta, joihin se antaa oikeuden tutustua, koska rekisterinpitäjällä on yleisen tietosuoja-asetuksen 32–34 artiklan nojalla tiettyjä velvollisuuksia, jotka koskevat henkilötietojen turvallisuuden varmistamista ja joihin sisältyy turvallisuustoimien olemassaoloa koskeva vähimmäisvalvonta.
- 9 Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa olevan määritelmän mukaan ”rekisterinpitäjä” ”yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot”. Varsinkin tämä säännös on tärkeä: ”jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti”.
- 10 Bulgarian lainsäädännössä ei määritetä, kuka on vastuussa henkilötiedoista luottolaitoksista annetun lain 62 §:n 7 momentissa säädettyssä menettelyssä. Vaikka tuomioistuimilla ei siis ole suoraa pääsyä niihin henkilötietoihin, joihin tutustumista koskevaa oikeutta haetaan (tämä ei ole tarpeen, jotta henkilöä voidaan pitää ”rekisterinpitäjänä”, vrt. tuomio 10.7.2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, [tuomiolauselman] 3 kohta), ne kuitenkin tietyllä tapaa päättävät käsittelyn tarkoituksista, kun ne joko myöntävät tai epäävät oikeuden tutustua pankkialaisuuden piiriin kuuluviin henkilötietoihin. Näin ollen vaikuttaa

mahdolliselta, että tietyn lain tulkinnan mukaan tuomioistuinta voidaan pitää viranomaisena, joka määrittelee tietojenkäsittelyn tarkoitukset.

- 11 Bulgarian lainsäätävä ei ole käyttänyt toimivaltaansa määrittellä se elin, jolla on rekisterinpitäjän oikeudet ja velvollisuudet tässä erityistilanteessa, jossa henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset luetellaan laissa. Näin ollen on säännöstä tulkittavalla ratkaistava, voidaanko tuomioistuimen, joka antaa oikeuden tutustua tietoihin, katsoa olevan henkilötietojen osalta rekisterinpitäjä yhdessä NAP:n kanssa (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys).
- 12 Kun otetaan huomioon kansallisen lainsäädännön epäselvyys, on vastattava myös kysymykseen siitä, voidaanko myös oikeusviranomaista, joka vahvistaa edellytykset, jotka koskevat toisen viranomaisen oikeutta tutustua pankkialaisuuden piiriin kuuluviin henkilötietoihin, pitää valvontaviranomaisena, joka käyttää osaa yleisessä tietosuojasetuksessa annetuista valtuuksista yksinomaan tietoihin pääsyn valvontaan (toinen ennakkoratkaisukysymys).
- 13 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että on yleisesti tiedossa, että NAP on loukannut henkilötietojen suojaa sallimalla yli viittä miljoonaa henkilöä koskevien tietojen luovuttamisen. KZLD määräsi NAP:lle sakon tästä loukkauksesta. Tiedetään myös, että NAP:lla on henkilötietojen luovuttamisen järjestämiseen liittyviä teknisiä ja organisatorisia puutteita. NAP:lle on annettu vähintään 21 sitovaa ohjetta, jotta se ryhtyisi konkreettisiin toimenpiteisiin. Siitä, onko nämä toimenpiteet toteutettu, ei ole tietoa.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsityksen mukaan tuomioistuimen, jos sillä on rekisterinpitäjän tai valvontaviranomaisen tehtävä, olisi näissä olosuhteissa myönnettävä oikeus tutustua pankkialaisuuden piiriin kuuluviin tietoihin vasta sen jälkeen, kun se on saanut tietoa sovellettavista suojaustoimenpiteistä ja tullut vakuuttuneeksi siitä, että näillä toimenpiteillä taataan ainakin ensi näkemältä suoja uutta henkilötietojen turvallisuuteen kohdistuvaa loukkausta vastaan (kolmas ennakkoratkaisukysymys).
- 15 Lisäksi on vastattava myös kysymykseen siitä, voiko tuomioistuin, jolla on kansallisen oikeuden nojalla toimivalta myöntää oikeus tutustua pankkialaisuuden piiriin kuuluviin henkilötietoihin, vaikka sitä ei luokiteltaisikaan henkilötietojen osalta rekisterinpitäjäksi tai valvontaviranomaiseksi, suorittaa tällaisia tarkastuksia yleisen tietosuojasetuksen 79 artiklassa säädetyn velvollisuuden perusteella tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi (neljäs ennakkoratkaisukysymys). Kyseinen säännös on nimittäin tarkoitettu niihin tapauksiin, joissa rekisteröity nimenomaisesti hakee suoja tuomioistuimelta. Jos tietojen luovuttamista koskeva menettely toteutetaan ilman rekisteröidyn osallistumista ja jos kansallisessa oikeudessa on nimenomaisesti säädetty tuomioistuinvalvonnasta, vaikuttaa siltä, että tuomioistuimen on toimittava myös viran puolesta. Näin voidaan päätellä myös perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetusta yksilön oikeudesta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin. Jos tällaista velvollisuutta ei olisi, tuomioistuimen toiminta

rajoittuisi yksinomaan hallinnollisten toimien muodolliseen tutkintaan ja vahvistamiseen, mikä taas näyttää olevan vastoin yleisen tietosuoja-asetuksen 79 artiklan tavoitteita.

TYÖASIAKIRJA