Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PRIIT PIKAMÄE
föredraget den 4 oktober 2024[1]

Förenade målen C-313/23, C-316/23 och C-332/23

Inspektorat kam Visshia sadeben savet

(begäran om förhandsavgörande från Sofiyski rayonen sad (Distriktsdomstolen i Sofia, Bulgarien))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Domstolsinspektion behörig att föreslå inledande av disciplinära förfaranden mot domare och åklagare – Ledamöter av domstolsinspektionen kvarstår i tjänst efter den lagstadgade mandatperioden – Skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679 – Begreppet personuppgiftsansvarig – Fastställande i nationell rätt av ändamålet med och sättet för behandlingen – Säkerheten för personuppgifter – Rättslig myndighet som ger domstolsinspektionen rätt att få tillgång till personuppgifter om banktillgodohavanden för domare och åklagare och deras familjemedlemmar”

I. Inledning

1. I det nu aktuella målet ska domstolen för första gången pröva huruvida det är förenligt med artikel 19 FEU att en nationell lagstiftning tillåter att ledamöterna i en domar- och åklagarinspektion med befogenheter i fråga om disciplinförfaranden mot domare och åklagare de facto fortsätter att tjänstgöra på obestämd tid efter det att deras lagliga förordnande har löpt ut.

2. Domstolen ges också tillfälle att fördjupa sin tolkning av förordning (EU) 2016/679[2] och dels förtydliga sin praxis avseende utnämning av personuppgiftsansvarig i nationell rätt, dels klargöra syftet med det rättsmedel som föreskrivs i artikel 79.1 i förordningen.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

3. Artikel 19 FEU, artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artiklarna 4, 5, 32, 33 och 79 i dataskyddsförordningen är relevanta i det nu aktuella målet.

[1] Originalspråk: franska.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning 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 (den allmänna dataskyddsförordningen) (EUT L 119, 2016, s. 1, och rättelse i EUT L 127, 2018, s. 2) (nedan kallad dataskyddsförordningen).

B. Bulgarisk rätt

1. Bulgariens konstitution

4. I artikel 117.2 i Konstitutsiya na Republika Bulgaria (Republiken Bulgariens konstitution) (nedan kallad Bulgariens konstitution), i den version som är tillämplig på omständigheterna i de nationella målen, föreskrivs följande:

”Domstolsväsendet är oavhängigt. Domare, juryledamöter, allmänna åklagare och undersökningsdomare är i sin tjänsteutövning enbart underställda lagen.”

5. I artikel 132a i konstitutionen, i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i de nationella målen, anges följande:

”1) Ett inspektionsorgan ska inrättas i Högsta rättsrådet. Det ska vara sammansatt av en chefsinspektör och tio inspektörer.

2) Generalinspektören väljs av nationalförsamlingen med två tredjedels majoritet av dess ledamöter för en period av fem år.

3) Inspektörerna väljs av nationalförsamlingen för en period av fyra år genom det förfarande som anges i punkt 2.

4) Generalinspektören och inspektörerna får väljas om, men de får inte väljas om för två på varandra följande förordnanden.

…

6) Inspektionen ska övervaka de rättsliga myndigheternas verksamhet, utan att det påverkar domares, juryledamöters, åklagares och undersökningsdomares oavhängighet i sin tjänsteutövning. Inspektionen ska genomföra kontroller av domares, åklagares och undersökningsdomares integritet och intressekonflikter, deras deklarationer av tillgångar och identifieringen av åtgärder som skadar domstolsväsendets anseende och åtgärder som är kopplade till kränkningar av domares, åklagares och undersökningsdomares oavhängighet. Generalinspektören och inspektörerna ska i sin tjänsteutövning vara oavhängiga och enbart underställda lagen.

7) Inspektionen ska agera på eget initiativ och på initiativ av medborgare, juridiska personer och statliga organ, däribland domare, åklagare och undersökningsdomare.

…

10) Villkoren och förfarandet för val och entledigande av generalinspektören och inspektörerna, liksom inspektionens organisation och verksamhet, ska fastställas i lag.”

2. Lagen om domstolsväsendet

6. Artikel 46 i Zakon za sadebnata vlast (lagen om domstolsväsendet) (DV nr 64 av den 7 augusti 2007), har följande lydelse:

”Nationalförsamlingen ska välja generalinspektören och var och en av inspektörerna individuellt med två tredjedels majoritet av ledamöterna.”

7. I artikel 54 i samma lag föreskrivs följande:

”1) Inspektionen ska

…

2. kontrollera organisationen av inledandet och genomförandet av rättsliga förfaranden, åtalsförfaranden och utredningar samt att ärendena avslutas i tid,

…

6. föreslå disciplinåtgärder mot domare, åklagare, undersökningsdomare och administrativt ansvariga inom domstolsväsendet,

7. utfärda varningar och lägga fram förslag och rapporter till andra statliga myndigheter, däribland rättsliga myndigheter,

8. utföra kontroller avseende domares, åklagares och undersökningsdomares integritet och intressekonflikter, deras deklarationer av tillgångar och identifiering av handlingar som skadar domstolsväsendets anseende och handlingar som är kopplade till åsidosättande av domares, åklagares och undersökningsdomares oavhängighet,

…

15. kontrollera behandlingen av personuppgifter i de fall som avses i artikel 17.1 i lagen om skydd för personuppgifter.

2) När inspektionen utför den kontroll som avses i punkt 1.15 ska den utföra de uppgifter och utöva de befogenheter som föreskrivs i lagen om skydd för personuppgifter.

…”

8. I artikel 175a.1 i samma lag anges följande:

”Domare, åklagare och undersökningsdomare ska lämna in följande deklarationer till [inspektionen]:

1. En deklaration av tillgångar och intressen i två delar.

2. En deklaration av ändrade omständigheter i förhållande till den deklaration som avses i punkt 1, i den del som avser intressen enligt artikel 175b.1 led 11–13, och avseende medlens ursprung i händelse av förtida återbetalning av skulder och lån.

…”

9. Artikel 175b.4 i samma lag har följande lydelse:

”Domare, åklagare och undersökningsdomare ska deklarera tillgångar och inkomster för make eller maka eller sambo samt för sina minderåriga barn.”

10. I artikel 175e i samma lag anges följande:

”1) Senast sex månader efter sista dag för ingivande av deklarationen ska [inspektionen] kontrollera att de deklarerade uppgifterna är sanningsenliga.

…

6) [Inspektionen] får inhämta uppgifter från de informationssystem som avses i artiklarna 56 och 56a i lagen om kreditinstitut. Generalinspektören och inspektörerna vid [inspektionen] kan vid Rayonen sad (distriktsdomstol) inom vars jurisdiktion den berörda personen har hemvist begära att banksekretessen ska hävas, såvida inte samtycke har lämnats enligt artikel 62.5 led 1 i lagen om kreditinstitut. Samtycke lämnas skriftligen till [inspektionen], utan att underskriften behöver bestyrkas av notarie, på ett av generalinspektören godkänt formulär.”

3. Lagen om kreditinstitut

11. I artikel 62 i Zakon za kreditnite institutsii (lagen om kreditinstitut) (DV nr 59 av den 21 juli 2006), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i de nationella målen, föreskrivs följande:

”1) Bankanställda, ledamöter av bankers lednings- och tillsynsorgan, anställda i Bulgariens centralbank (BNB), anställda och styrelseledamöter i insättningsgarantifonden, likvidatorer, provisoriska förvaltare och konkursförvaltare samt alla andra personer som arbetar i en bank får inte för egen eller sina familjemedlemmars vinning röja eller använda uppgifter som omfattas av banksekretess.

2) Banksekretessen omfattar händelser och omständigheter som påverkar tillgodohavanden samt transaktioner på bankkundernas konton och insättningar.

…

5) Utom när det gäller den nationella centralbanken och för de ändamål och på de villkor som anges i artikel 56 får banken endast lämna ut de uppgifter som avses i punkt 2 avseende enskilda kunder

1. med deras samtycke,

2. enligt ett domstolsbeslut som fattats i enlighet med punkterna 6 och 7,

…

6) Domstol kan också förordna om utlämning av de uppgifter som avses i punkt 2 på begäran av

…

12. generalinspektören eller en inspektör vid [inspektionen].

7) Rayonen sad [distriktsdomstolen] ska senast 24 timmar efter mottagande av en begäran enligt punkt 6, utan muntlig förhandling, meddela ett motiverat beslut om begäran och härvid ange den tidsperiod som upplysningarna enligt punkt 1 avser. Domstolens beslut kan inte överklagas.

…”

4. Lagen om skydd för personuppgifter

12. I artikel 17 i Zakon za zashtita na lichnite danni (lagen om skydd för personuppgifter) (DV nr 1, 4 januari 2002) föreskrivs följande:

”1) [Inspektionen] ska övervaka och kontrollera efterlevnaden av [dataskyddsförordningen], denna lag och rättsakter om skydd för personuppgifter när personuppgifter behandlas av

1. domstolar när de utför sina uppgifter som rättsvårdande myndigheter, och

2. åklagarmyndigheten och de brottsutredande myndigheterna när de utför sina uppgifter som rättsvårdande myndigheter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder.

…”

13. Artikel 39.1 i samma lag har följande lydelse:

”Om den registrerades rättigheter enligt [dataskyddsförordningen] och denna lag har åsidosatts får den registrerade bestrida den personuppgiftsansvariges och personuppgiftsbiträdets handlingar och åtgärder vid domstol i enlighet med det förfarande som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.”

III. Bakgrunden, det nationella förfarandet och tolkningsfrågorna

14. Den 15 maj 2023 begärde Inspektorat kam Visshia sadeben savet (inspektionen vid Högsta rättsrådet, Bulgarien) (nedan kallad inspektionen) att Sofiyski rayonen sad (Distriktsdomstolen i Sofia, Bulgarien) skulle häva banksekretessen för tillgångar som tillhörde flera domare och åklagare och deras familjemedlemmar.

15. Den hänskjutande domstolen anser att det först ska prövas huruvida inspektionen är behörig att inkomma med en begäran om hävande av banksekretessen till den. Den hänskjutande domstolen har angett att denna myndighet, som inrättades genom en ändring av den bulgariska konstitutionen 2007, består av en generalinspektör för domar- och åklagarämbetet och tio inspektörer som väljs av det bulgariska parlamentet för ett förordnande på fem respektive fyra år. Förordnandena för generalinspektören och samtliga inspektörer löpte ut år 2020 utan att parlamentet valde några nya ledamöter.

16. Den hänskjutande domstolen har angett att Konstitutsionen sad (Konstitutionsdomstolen, Bulgarien) i en dom av den 27 september 2022 slog fast att när förordnandet löper ut för inspektionens ledamöter ska de inte upphöra med sin verksamhet förrän nya ledamöter har valts. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida förlängningen av deras förordnanden, mot bakgrund av unionsrätten, kan undergräva myndighetens oavhängighet, i den del den har befogenhet att inleda disciplinförfaranden mot domare. Den hänskjutande domstolen vill i så fall veta vilka kriterier som ska tillämpas för att avgöra om en sådan förlängning är tillåtlig.

17. Den hänskjutande domstolen vill också få klarhet i vilken roll och vilka skyldigheter de nationella domstolarna har när de ger inspektionen tillgång till personuppgifter om domare och åklagare.

18. Den hänskjutande domstolen har angett att personuppgifter avseende flera domares och åklagares adresser och deras familjemedlemmars identiteter publicerades på inspektionens webbplats år 2019. Komisia za zashtita na lichnite danni (kommission för skydd av personuppgifter, Bulgarien) fastställde att uppgifterna hade spridits på ett olagligt sätt och påförde inspektionen böter.

19. Den hänskjutande domstolen vill i detta sammanhang få klarhet i huruvida den, förutsatt att dataskyddsförordningen är tillämplig, ska betraktas som personuppgiftsansvarig i den mening som avses i artikel 4 led 7 i denna förordning. Den hänskjutande domstolen har särskilt framhållit att dess kontroll, enligt den i Bulgarien gällande tolkningen av nationell rätt, inskränker sig till att fastställa huruvida de personer som avses med begäran om hävande av banksekretessen omfattas av den deklarationsskyldighet som föreskrivs i lagen om domstolsväsendet. Den har understrukit att för det fall den domstol, som ska pröva en sådan begäran, ska betraktas som personuppgiftsansvarig, måste den säkerställa datasäkerheten enligt artiklarna 32–34 i dataskyddsförordningen.

20. Den hänskjutande domstolen vill också få klarhet i huruvida en rättslig myndighet, som ger ett statligt organ tillgång till uppgifter som omfattas av banksekretess, kan anses vara en tillsynsmyndighet i den mening som avses i artikel 51 i dataskyddsförordningen.

21. Den hänskjutande domstolen menar slutligen att det bör fastställas huruvida en domstol, innan den ger tillgång till uppgifterna, ska förvissa sig om att de åtgärder som inspektionen vidtagit för att säkerställa att uppgifterna behandlas i enlighet med lagen är tillräckliga. Den undrar särskilt om den, oavsett om den ska betraktas som personuppgiftsansvarig eller tillsynsmyndighet, är skyldig att utföra sådana kontroller ex officio, i syfte att säkerställa ett effektivt rättsligt skydd enligt artikel 79 i dataskyddsförordningen.

22. Mot denna bakgrund har Sofiyski rayonen sad (Distriktsdomstolen i Sofia) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 andra stycket i [stadgan] tolkas på så sätt att det i sig eller under vissa förutsättningar utgör ett åsidosättande av medlemsstaternas skyldighet att garantera effektiva rättsmedel i form av oberoende domstolsprövningar, om de uppdrag som innehas av ledamöter hos en myndighet, vilken kan besluta om disciplinära påföljder avseende domare och som har befogenhet att samla in personuppgifter om deras tillgångar, efter utgången av ledamöternas i konstitutionen fastställda mandatperiod blir förlängda på obestämd tid? Om en sådan förlängning av dessa befogenheter är tillåten är följdfrågan under vilka förutsättningar den är det?

2) Ska artikel 2.2 a i [dataskyddsförordningen] tolkas på så sätt att en verksamhet som innebär att uppgifter som är belagda med banksekretess lämnas ut i syfte att domares och åklagares tillgångar ska kunna kontrolleras, vilka sedan offentliggörs, inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde? Ska denna fråga besvaras annorlunda, om denna verksamhet även innebär ett utlämnande av uppgifter som är belagda med banksekretess gällande domarnas och åklagarnas familjemedlemmar som inte själva är domare eller åklagare?

3) Om svaret på den andra frågan är att unionsrätten är tillämplig, ska artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen tolkas på så sätt att en domstol som ger tillstånd till att en annan statlig myndighet får ta del av uppgifter om domares och åklagares samt deras familjemedlemmars banktillgodohavanden bestämmer ändamålen eller medlen för behandlingen av personuppgifter och därför är ’personuppgiftsansvarig’ för behandlingen av personuppgifter?

4) Om svaret på den andra frågan är att unionsrätten är tillämplig och den tredje frågan ska besvaras nekande, ska artikel 51 i dataskyddsförordningen tolkas på så sätt att en domstol som ger tillstånd till att en annan statlig myndighet får ta del av uppgifter om domares och åklagares samt deras familjemedlemmars banktillgodohavanden är ansvarig för att övervaka tillämpningen av [dataskyddsförordningen] och därmed att betrakta som ’tillsynsmyndighet’ med hänsyn till dessa uppgifter?

5) Om svaret på den andra frågan är att unionsrätten är tillämplig, och om den tredje eller den fjärde frågan ska besvaras jakande, ska artikel 32.1 b i dataskyddsförordningen, respektive artikel 57.1 a i samma förordning tolkas på så sätt att en domstol, som ger tillstånd att en annan statlig myndighet får ta del av uppgifter om domares och åklagares samt deras familjemedlemmars 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?

6) Om svaret på den andra frågan är att unionsrätten är tillämplig, och oavsett svaret på den tredje och den fjärde frågan, ska artikel 79.1 i dataskyddsförordningen jämförd med artikel 47 i [stadgan] tolkas på så sätt 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 den tidigare har åsidosatt skyddet för personuppgifter att lämna information om de åtgärder som vidtagits enligt artikel 33.3 d i dataskyddsförordningen och hur de faktiskt har tillämpats?”

IV. Förfarandet vid domstolen

23. Inspektionen, den bulgariska och den polska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

V. Bedömning

24. Detta förslag till avgörande avser i enlighet med domstolens begäran den första, den tredje och den sjätte tolkningsfrågan.

A. Den första tolkningsfrågan

25. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning eller praxis som innebär att inspektionens ledamöter, vilka är behöriga i fråga om disciplinförfaranden mot domare och åklagare, får fortsätta med sin verksamhet efter det att deras lagliga förordnande har löpt ut. Den bulgariska och den polska regeringen och inspektionen har i sina skriftliga yttranden anfört att EU-domstolen inte är behörig att pröva begäran och att den inte kan tas upp till sakprövning. Enligt fast rättspraxis ankommer det på EU-domstolen att – för att pröva sin egen behörighet eller huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning – undersöka de omständigheter under vilka den nationella domstolen har framställt sin begäran om förhandsavgörande. [3]

1. Domstolens behörighet

26. Enligt fast rättspraxis är EU-domstolen inte behörig att besvara en fråga i en begäran om förhandsavgörande när det är uppenbart att den unionsrättsliga bestämmelse som ska tolkas av EU-domstolen inte är tillämplig. [4] Om en rättslig situation inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde är EU-domstolen inte behörig att pröva situationen, och de bestämmelser i stadgan som eventuellt åberopats kan inte i sig ligga till grund för någon sådan behörighet. [5]

27. Vad först beträffar tillämpningen av artikel 19.1 andra stycket FEU, ska det erinras om att medlemsstaterna enligt denna bestämmelse ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa att enskildas rätt till ett effektivt domstolsskydd iakttas inom de områden som omfattas av unionsrätten. Det ankommer således på medlemsstaterna att inrätta ett system med rättsmedel och förfaranden som garanterar en effektiv domstolsprövning på dessa områden. Vad gäller tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU framgår det av domstolens praxis att denna bestämmelse avser ”de områden som omfattas av unionsrätten”, oberoende av den situation i vilken medlemsstaterna tillämpar unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. [6]

28. Artikel 19.1 andra stycket FEU är bland annat tillämplig på varje nationellt organ som, i egenskap av domstol, kan komma att pröva frågor om tillämpning och tolkning av unionsrätten och därmed frågor som omfattas av unionsrätten. Så tycks vara fallet med den hänskjutande domstolen, vilken i egenskap av allmän bulgarisk domstol kan bli tvungen att pröva frågor som rör tillämpningen eller tolkningen av unionsrätten och vilken därmed – i egenskap av ”domstol” i den mening som avses i unionsrätten – ingår i det bulgariska rättsmedelssystemet inom ”de områden som omfattas av unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU. Denna domstol måste således uppfylla kraven på ett effektivt domstolsskydd. Det ska också

[3] Dom av den 22 mars 2022, Prokurator Generalny (Avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen – Tillsättning) (C-508/19, EU:C:2022:201, punkt 59).

[4] Dom av den 24 februari 2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, punkt 123).

[5] Beslut av den 18 april 2023, Vantage Logistics (C-200/22, EU:C:2023:337, punkt 27).

[6] Dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkterna 32 och 33).

erinras om att domstolsväsendets organisation, såsom den polska regeringen har framhållit, visserligen omfattas av medlemsstaternas behörighet, men att medlemsstaterna dock vid utövandet av denna behörighet är skyldiga att iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten, särskilt artikel 19.1 andra stycket FEU. [7]

29. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen av ledamöter i inspektionen, vilkas förordnande löpte ut flera år tidigare, har mottagit en begäran om hävande av banksekretessen avseende uppgifter om bankkonton som tillhör flera domare och åklagare och deras familjemedlemmar. Den hänskjutande domstolen anser, med beaktande av organets uppdrag och befogenheter i disciplinärenden, att en sådan situation, vars lagenlighet har fastställts av Konstitutsionen sad (Konstitutionsdomstolen), är ägnad att ge upphov till frågor med avseende på det krav på oavhängighet som unionsrätten ställer på medlemsstaternas rättssystem, och att det motiverar de frågor som ställts till EU-domstolen. Artikel 19.1 andra stycket FEU är tillämplig inom ramen för ett förfarande i vilket frågan uppkommer om en nationell lagstiftning eller praxis som kan påverka domstolarnas oavhängighet är förenlig med unionsrätten. Det ska i detta hänseende understrykas att det ankommer på varje medlemsstat att, enligt den ovan angivna artikeln, säkerställa att det regelverk för disciplinåtgärder mot domare i nationella domstolar som ingår i medlemsstaternas system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten iakttar principen om domares oavhängighet, bland annat genom att föreskriva ett ingripande av organ som själva uppfyller de krav som följer av ett effektivt domstolsskydd. [8]

30. Inspektionen har gjort gällande att uppgifterna om de berörda domarnas bankkonton, saken i de nationella målen, i motsats till vad den hänskjutande domstolen har angett inte används inom ramen för dess befogenhet att utfärda varningar i syfte att ålägga dem disciplinära åtgärder och att den inte har befogenhet att utdöma en disciplinpåföljd eller att inleda ett förfarande av samma slag, vilket också har framförts av den bulgariska regeringen och kommissionen. Det ankommer i detta hänseende på domstolen, i enlighet med fördelningen av behörighet mellan unionsdomstolen och de nationella domstolarna, att beakta den faktiska och rättsliga bakgrunden till tolkningsfrågorna, såsom den angetts i besluten om hänskjutande. En begäran om förhandsavgörande kan således inte prövas mot bakgrund av den tolkning av nationell rätt som förespråkats av en part i de nationella målen eller av en medlemsstats regering. [9]

31. Det är emellertid utrett att det finns en inneboende motsägelse i besluten om hänskjutande, men enbart vad beträffar omfattningen av inspektionens befogenheter i fråga om disciplinförfaranden mot domare och åklagare. I den första tolkningsfrågan har Sofiyski rayonen sad (Distriktsdomstolen i Sofia) således berört inspektionens befogenhet att ålägga domare disciplinpåföljder, men även citerat artikel 54.1 led 5 och 6 i lagen om domstolsväsendet, där det

[7] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkterna 34–36). I flera nyligen avkunnade domar har domstolen, i mål där frågan uppkommit om domstolens behörighet att besvara en fråga om artikel 19.1 andra stycket FEU (dom av den 9 januari 2024, G. m.fl. (Utnämning av domare vid allmänna domstolar i Polen), C-181/21 och C-269/21, EU:C:2024:1, punkt 57, dom av den 11 april 2024, Sapira m.fl., C-114/23, C-115/23, C-132/23 och C-160/23, EU:C:2024:290, punkt 26, och dom av den 18 april 2024, OT m.fl. (Avskaffande av en domstol), C-634/22, EU:C:2024:340, punkt 24), besvarat denna fråga jakande enbart med stöd av det sistnämnda övervägandet avseende domstolsväsendets organisation, utan någon hänvisning till tillämpningsområdet för denna bestämmelse och på villkoret att det i det målet aktuella nationella organet i egenskap av domstol kunde pröva frågor om tillämpning eller tolkning av unionsrätten och därmed frågor som omfattas av unionsrätten (dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 51).

[8] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 april 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 39) och dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare) (C-791/19, EU:C:2021:596, punkterna 80 och 164).

[9] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, punkt 38) och dom av den 8 maj 2024, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” (Sammanslutningar för domare och åklagare) (C-53/23, EU:C:2024:388, punkt 31).

anges att inspektionen i händelse av överträdelser ska ”varna” det behöriga kollegiet i Högsta rättsrådet och ”föreslå” sådana påföljder. Distriktsdomstolen har också nämnt inspektionens ”befogenhet att utfärda varningar i disciplinfrågor”,[10] en befogenhet som faktiskt har beskrivits av nämnda organ och av den bulgariska regeringen i respektive yttrande. Det kan alltså med säkerhet fastställas att inspektionen är behörig i fråga om disciplinförfaranden mot bulgariska domare och åklagare, det vill säga att den åtminstone har befogenhet att föreslå att ett disciplinförfarande ska inledas avseende omständigheter som fastställts vid inspektionens kontroller. Domstolen måste också hålla sig till innehållet i besluten om hänskjutande angående möjliga disciplinpåföljder[11] efter en kontroll av de bankuppgifter som erhållits sedan banksekretessen har hävts.[12]

32. Vad vidare beträffar artikel 47 i stadgan, ska det understrykas att en förutsättning för att rätten till ett effektivt rättsmedel ska erkännas i ett enskilt fall är att den person som åberopar rättigheten gör gällande rättigheter eller friheter som garanteras i unionsrätten eller att denna person är föremål för ett förfarande som utgör en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Det är utrett att förfarandet i de nationella målen dels inte är kontradiktoriskt, eftersom de personer vars uppgifter är föremålet för begäran om tillgång inte deltar i förfarandet och därför inte kan göra gällande att någon rättighet har åsidosatts, dels inte motsvarar en lagföring av dessa personer vilken utgör genomförande av unionsrätten. Under dessa omständigheter är artikel 47 i stadgan inte i sig tillämplig på de nationella målen. Likväl måste den sistnämnda bestämmelsen ändå beaktas vid tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom medlemsstaterna enligt denna artikel ska tillhandahålla sådana möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd i den mening som avses i bland annat artikel 47 i stadgan inom de områden som omfattas av unionsrätten.[13]

2. Upptagande till sakprövning

33. Kraven i artikel 94 i domstolens rättegångsregler, särskilt kraven i artikel 94 c, är uppfyllda i det nu aktuella fallet, tvärtemot vad inspektionen har gjort gällande. Besluten om hänskjutande innehåller nämligen tillräckliga upplysningar för att domstolen ska kunna förstå varför den hänskjutande domstolen önskar att artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan ska tolkas inför avgörandet av de nationella målen. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida dessa bestämmelser utgör hinder för en nationell bestämmelse av konstitutionell rang enligt vilken, såsom den tolkats av Konstitutsionen sad (Konstitutionsdomstolen), inspektionens ledamöter kvarstår i tjänst efter det att deras förordnanden har löpt ut. Den hänskjutande domstolen vill härigenom få klarhet i en processuell

[10] Se punkterna 20 och 48 i beslutet om hänskjutande i mål C-332/23.

[11] I kommissionens rapport om rättsstatsprincipen i Bulgarien av den 5 juli 2023 nämns att av de tolv integritetskontroller som inspektionen genomförde 2022 ledde tre kontroller till ”disciplinförfaranden”.

[12] Under alla omständigheter är kontrollen av domares deklarationer av tillgångar enligt vad inspektionen själv har angett ett led i korruptionsbekämpningen, och syftet med att samla in bankuppgifter är att kontrollera att de tillgångar som deklareras av domare och åklagare överensstämmer med de uppgifter som har förts in, deklarerats och bestyrkts i offentliga register. Enligt artikel 3 i Zakon za protivodeystvie na koruptsiata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushestvo (lagen om korruptionsbekämpning och konfiskering av olagligen förvärvad egendom) (DV nr 7 av den 19 januari 2018, senast ändrad, DV nr 104 av den 30 december 2022) består korruptionsbekämpningen bland annat i att tillgångar och intressen ska deklareras, deklarationerna kontrolleras och intressekonflikter identifieras samt i att ”påföljder” ska påföras och i att namnen ska offentliggöras på personer som inte har lämnat in någon deklaration eller vars deklarationer har bedömts vara oförenliga samt på personer för vilka en intressekonflikt har identifierats. Även om brister som kan ha fastställts i fråga om intressedeklarationerna inte kan göras gällande som disciplinförseelser i förhållande till berörda domare och åklagare, såsom inspektionen har gjort gällande, kan tillämpningen av sådana bestämmelser ändå få betydande konsekvenser för såväl domarnas karriärutveckling som för deras levnadsvillkor, vilket motiverar att artikel 19.1 andra stycket FEU, från vilken kravet på domarnas oavhängighet härrör, tillämpas i tillämpliga delar (se, analogt, dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domarens oavhängighet och privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442, punkterna 95–97).

[13] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, punkterna 34–37).

fråga som den *in limine litis* måste avgöra, eftersom den avser huruvida en begäran som den mottagit av ett organ som agerar utanför de rättsliga ramarna för dess verksamhet är lagenlig och, följaktligen, huruvida den hänskjutande domstolen är behörig att pröva den begäran som framställts av detta organ. Såsom följer av domstolens praxis kan tolkningsfrågor som syftar till att göra det möjligt för den hänskjutande domstolen att *in limine litis* avgöra sådana processrättsliga svårigheter som de som avser dess egen behörighet att pröva ett mål som är anhängigt vid den eller de rättsverkningar som ska tillerkännas ett domstolsavgörande som kan hindra den hänskjutande domstolen från att fortsätta att pröva ett sådant mål, tas upp till prövning enligt artikel 267 FEUF. [14]

34. Icke desto mindre innebär det förhållandet att det är nödvändigt, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, att EU-domstolen tillhandahåller den begärda tolkningen att en hänskjutande domstol kan dra konsekvenserna av denna tolkning genom att, mot bakgrund av denna tolkning, bedöma lagenligheten av den handling som den fått sig förelagd och, i förekommande fall, förklara den rättsstridig. I det nu aktuella fallet framgår det visserligen inte av besluten om hänskjutande att den hänskjutande domstolen enligt nationell rätt skulle kunna agera på detta sätt. Innehållet i den bulgariska regeringens yttrande tyder emellertid på att så skulle kunna vara fallet. Det anges nämligen i beslutet om hänskjutande att den behöriga domstolen, inom ramen för den kontroll som den ska göra enligt lagen om kreditinstitut, måste kontrollera att begäran om hävande av banksekretessen verkligen härrör från en offentlig myndighet eller ett för detta ändamål behörigt offentligt organ och alltså, i de nationella målen, huruvida begäran härrör från chefsinspektören eller inspektörerna hos inspektionen. Ett sådant förtydligande av den behöriga domstolens befogenheter är ägnat att bekräfta att den behöriga domstolen kan beakta EU-domstolens eventuella svar på den första frågan och att den tolkning av unionsbestämmelserna som begärs i denna fråga svarar mot ett objektivt behov som är förenat med ett beslut som den hänskjutande domstolen själv kan fatta i de nationella målen. [15]

3. Prövning i sak

a) Inledande synpunkter

35. Det krav på domstolars oavhängighet som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU förutsätter såsom följer av domstolens praxis att de bestämmelser som styr ett sådant regelverk med disciplinåtgärder för domare innehåller de skyddsregler som behövs för att helt förhindra risken för att ett sådant regelverk används som ett system för politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Regler som särskilt anger vilka handlanden som kan föranleda disciplinära åtgärder och vilka disciplinära åtgärder som konkret är tillämpliga, som föreskriver att disciplinära beslut fattas av ett oavhängigt organ i enlighet med ett förfarande som till fullo garanterar att rättigheterna enligt artiklarna 47 och 48 i stadgan respekteras – bland annat rätten till försvar – och som gör det möjligt att överklaga besluten från de disciplinära organen till domstol, är alla garantier som är av grundläggande betydelse för att rättsväsendets oavhängighet ska upprätthållas. Vetskapen i sig om att en disciplinär utredning kan komma att inledas innebär en påtryckning gentemot dem som har i uppgift att döma i ett mål. Det är därför av väsentlig

[14] Dom av den 13 juli 2023, YP m.fl. (Upphävande av immunitet och avstängning av en domare) (C-615/20 och C-671/20, EU:C:2023:562, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

[15] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 januari 2024, G. m.fl. (Utnämning av domare vid allmänna domstolar i Polen) (C-181/21 och C-269/21, EU:C:2024:1, punkterna 69–72 och där angiven rättspraxis).

betydelse att ett organ som är behörigt att utföra utredningar och vidta disciplinåtgärder, däribland att föreslå att ett förfarande av den arten inleds, agerar på ett objektivt och opartiskt sätt vid fullgörandet av sina uppgifter och att detta organ skyddas mot inblandning utifrån. [16]

36. I det nu aktuella fallet hyser den hänskjutande domstolen tvivel i frågan huruvida principen om domares oavhängighet, vilken kommer till uttryck i artikel 19.1 andra stycket FEU, är förenlig med nationella bestämmelser och nationell praxis som tillåter att inspektionens ledamöter fortsätter sin verksamhet efter det att deras i den bulgariska konstitutionen föreskrivna förordnande har löpt ut, med beaktande av omfattningen av inspektionsorganets uppdrag och befogenheter. Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande undrar den hänskjutande domstolen över risken för att det i en sådan situation kan förekomma yttre påverkan på inspektionens verksamhet eller att inspektionen utövar otillbörliga påtryckningar på domstolsväsendet.

37. Jag anser att det, precis som vid en förlängning av ett domarämbete efter den normala pensionsåldern, [17] enbart ankommer på medlemsstaterna att avgöra om de ska tillåta en förlängning av förordnanden som löpt ut för ledamöter av ett konstitutionellt organ som ansvarar för att övervaka domstolsväsendets verksamhet, bedöma domares och åklagares integritet och eventuella intressekonflikter och vid behov föreslå för Högsta rättsrådet att ett disciplinförfarande ska inledas mot de senare. När medlemsstaterna väljer sina respektive konstitutionella modeller är de emellertid skyldiga att bland annat uppfylla det krav på oavhängiga domstolar som följer av artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU. Det ankommer således på medlemsstaterna att, mot bakgrund av värdet av rättsstaten, undvika varje åtgärd som kan medföra att deras lagstiftning om organisationen av rättsväsendet försämras, genom att avstå från att införa regler som kan äventyra domarnas oavhängighet. [18]

38. Jag anser att en förlängning av förordnandet för ledamöterna i en rättsinspektion, som motiveras av ett allmänt intresse av institutionell kontinuitet, inte i sig är tillräcklig för att slå fast att den ovan angivna principen om oavhängighet har åsidosatts, [19] i synnerhet som ledamöterna i ett sådant organ inte har till uppgift att avgöra tvister i egenskap av domare, utan att genomföra utredningar och föreslå att disciplinförfaranden inleds, vilket innebär att de inte nödvändigtvis måste uppfylla alla de krav på oavhängighet och opartiskhet som gäller för domare. [20]

39. De förordnanden för inspektionens ledamöter som hade löpt ut förlängdes emellertid inom en särskild rättslig ram, till följd av ett dödläge i valprocessen för att utse deras efterträdare. Bortsett från att det inte fanns någon rättslig grund (vare sig för förlängningen i sig eller för dess längd) [21] är det viktigt att betona att chefsinspektören och inspektörerna får omväljas, ”men inte till två på varandra följande förordnanden”, och att de i sin tjänsteutövning ”enbart [är] underställda lagen”. Det tycks således vara fråga om en förlängning av förordnanden för ledamöter i ett konstitutionellt organ, vars legitimitet ursprungligen härrör från ett val för tidsbestämda förordnanden men nu

[16] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 maj 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, punkterna 48 och 49).

[17] Se dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 110).

[18] Dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 74).

[19] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 maj 2021, Asociatia ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 203). Det ska understrykas att de nu aktuella nationella målen skiljer sig från det mål som gav upphov till den domen, vilken endast avsåg ett individuell tillförordnande som uttryckligen föreskrevs i tillämplig lagstiftning, inbegripet dess begränsning i tid, utan att den hänskjutande domstolen hade angett eller ifrågasatt följderna av längden på den aktuella förlängningen av förordnandet mot bakgrund av kravet på domares och åklagares oavhängighet och opartiskhet.

[20] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 maj 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, punkt 55).

[21] Som exempel kan nämnas att det i artikel 5 i stadgan för Europeiska unionens domstol anges att ”[u]tom i de fall som avses i artikel 6 ska domaren kvarstå i ämbetet till dess hans efterträdare har tillträtt”.

endast vilar på tjänsteföreskrifter och på iakttagandet av legalitetsprincipen, samtidigt som det inte föreskrivs vare sig kontinuitet till dess att frågan är löst eller att förordnandena omedelbart ska förnyas. Frågan som således uppkommit om inspektionens legitimitet, vilken är kopplad till förtroendet för det berörda organets verksamhet och acceptansen för dess beslut, är dessutom särskilt betydelsefull med hänsyn till hur ett ärende inleds i organet, i och med att inspektionen kan agera på eget initiativ men också på ”initiativ av medborgarna” eller av offentliga myndigheter, ”däribland domare”. [22] Jag menar att det under dessa omständigheter är sannolikt att det förhållandet att förordnandena för ledamöterna i inspektionen i praktiken förlängdes på obestämd tid, ger upphov till berättigade farhågor om att organets befogenheter och funktioner kan användas som påtryckningsmedel mot domstolsverksamheten eller för politisk kontroll över denna verksamhet. [23]

40. Det ankommer slutligen på den hänskjutande domstolen att uttala sig om detta efter att ha företagit erforderliga bedömningar i detta avseende. EU-domstolen är nämligen enligt artikel 267 FEUF inte behörig att tillämpa unionsbestämmelserna på ett visst fall, utan är endast behörig att uttala sig om tolkningen av fördragen och de rättsakter som beslutats av Europeiska unionens institutioner. Enligt fast rättspraxis kan EU-domstolen emellertid, inom ramen för det samarbete mellan domstolar som har inrättats genom artikel 267 FEUF, med utgångspunkt i handlingarna i målet tillhandahålla den nationella domstolen de uppgifter om unionsrättens tolkning som den kan behöva för att bedöma verkningarna av en viss unionsbestämmelse. Den hänskjutande domstolen ska i detta avseende bedöma riskerna med en förlängning av förordnandena för inspektionens ledamöter mot bakgrund av kravet på domarens och åklagares oavhängighet och med beaktande av den lagstiftning som är aktuell i de nationella målen som sådan och i sitt nationella rättsliga och faktiska sammanhang. [24]

41. När det gäller den lagstiftning som är i fråga i de nationella målen ska det prövas, [25] med anledning av den hänskjutande domstolens fråga om hur kravet på domares oavhängighet påverkas av att inspektionen upprätthåller sin verksamhet efter det att ledamöternas förordnande har löpt ut, huruvida de regler som styr organets organisation och funktionssätt är utformade på ett sådant sätt att de inte kan ge upphov till berättigade tvivel hos enskilda i frågan om detta organs befogenheter och funktioner används som ett påtryckningsmedel gentemot domstolarnas verksamhet eller för politisk kontroll över denna verksamhet. Dessa bestämmelser kan nämligen allmänt sett direkt påverka organets praxis och således hindra eller, tvärtom, främja disciplinåtgärder som har till syfte eller som verkan att utöva påtryckningar på dem som har till uppgift att döma eller säkerställa politisk kontroll över deras verksamhet. [26]

b) Inspektionsledamöternas utnämning och uppgifter

42. Det är utrett att villkoren för utnämning av inspektionens ledamöter visar på en direkt koppling till den lagstiftande makten, eftersom de väljs av parlamentets ledamöter med två tredjedelars majoritet. Syftet med kravet på kvalificerad majoritet är att minska risken för en politisering av utnämningarna och därmed av inspektionen, eftersom en sådan majoritet i princip kräver att partipolitiska intressen övervinns och alltså att man genom konsensus väljer

[22] Artikel 132a i den bulgariska konstitutionen.

[23] Se, analogt, dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 78) och dom av den 11 maj 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, punkt 57).

[24] Se, analogt, dom av den 11 maj 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, punkterna 58 och 59).

[25] Det ska understrykas att både den bulgariska regeringen och inspektionen har klargjort att den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet har varit oförändrad sedan förordnandena löpte ut för inspektionens ledamöter.

[26] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 maj 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, punkterna 50 och 51).

professionellt erkända personer. Ett mer pragmatiskt synsätt leder till slutsatsen att effektiviteten i denna mekanism, avsedd att säkerställa politisk neutralitet hos innehavare av offentliga ämbeten, är relativ, eftersom den är beroende av det politiska sammanhanget i det enskilda landet.

43. Det följer i detta hänseende av uppgifter som domstolen förfogar över att såväl Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen) som kommissionen anser att processen för utnämning av inspektörerna, tillsammans med deras befogenheter i förhållande till domstolsväsendet ger skäl till oro. [27] Venedigkommissionen har angett att en majoritet med två tredjedelar i ett bulgariskt sammanhang ofta uppnås genom en fördelning av ”kvoter” inom ramen för hemliga politiska förhandlingar, vilket betyder att varje inspektör i slutändan kan ha vissa politiska skyldigheter gentemot det ena eller det andra partiet. [28] Kommissionen har för sin del framhållit svårigheterna i samband med urvalet av kandidater. Kommissionen underströk i sin rapport om rättsstatsprincipen i Bulgarien för år 2020 att inspektionen själv har lagt fram ett förslag till ändring av lagen om domstolsväsendet med krav på att chefsinspektören och inspektörerna ska föreslås av andra organ, till exempel Varhoven kasatsionen sad (Högsta domstolen, Bulgarien) och Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien) i plenum eller generalförsamlingarna för domare och åklagare och yrkesorganisationer, i stället för av parlamentets ledamöter. [29] I rapporten för 2023 framhöll kommissionen att inga framsteg hade gjorts med avseende på lagstiftningsreformer i syfte att förbättra inspektionens funktionssätt och undvika risken för politiskt inflytande, inte minst genom att göra domstolsorganen delaktiga i urvalet av ledamöterna i inspektionen.

44. Vidare följer det av artikel 132a.6 i den bulgariska konstitutionen att inspektionen, vilken ska agera både efter anmälningar och på eget initiativ, har ett objektivt sett mycket omfattande uppdrag. [30] Mot bakgrund av att det finns flera mekanismer för att kontrollera bulgariska domare, har Venedigkommissionen påpekat att inspektionens befogenheter är allmänt och otydligt definierade och ofta överlappar Högsta rättsrådets befogenheter, vilket innebär en risk för att man inkräktar på varandras område och att den verkliga makten förflyttas från det senare organet till det förstnämnda. Venedigkommissionen har understrukit att inspektionen, utöver sina utredningsbefogenheter, kan filtrera disciplinärenden genom att avskriva ”varningar” som riktats till den och som avser felaktigheter som påstås ha begåtts av en domare eller en åklagare. [31]

c) Risken för extern påverkan

45. Det finns skäl att fråga sig vilka garantier som eventuellt föreskrivs i den lagstiftning som är i fråga i de nationella målen i syfte att säkerställa att inspektionens ledamöter inte låter sig påverkas av externa faktorer, i synnerhet direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande och verkställande makten som kan styra deras beslut. Såsom anges ovan är chefsinspektören och

[27] Kommissionen har hänvisat till sina årliga rapporter om rättsstatsprincipen i Bulgarien och till olika yttranden från Venedigkommissionen flera gånger i sitt yttrande.

[28] Venedigkommissionens yttrande (CDL-AD (2017) 018, punkt 58). Kommissionen har också angett att mekanismen med kvalificerad majoritet är verkningslös när regeringspartiet redan har det antal röster som krävs för att uppnå denna majoritet på egen hand.

[29] Venedigkommissionen rekommenderade i sitt yttrande (CDL-AD (2017) 018, punkt 59) att Högsta rättsrådets avdelningar skulle ges befogenhet att föreslå ett visst antal kandidater till parlamentets utnämning i syfte att öka inspektörernas politiska neutralitet.

[30] Såsom Venedigkommissionen sammanfattade i sitt yttrande (CDL-AD (2017) 018, punkt 55) är detta inspektionsorgan behörigt att granska praktiskt taget alla aspekter av domstolars, åklagarmyndigheters, domares och åklagares verksamhet, det vill säga den interna organisationen och arbetsmetoder, konsekvensen i rättspraxis, domares och åklagares ekonomiska ställning, tillgångar och privata uppträdande.

[31] Venedigkommissionens yttrande (CDL-AD (2017) 018, punkterna 54 och 61–66). I yttrandet preciseras att Högsta rättsrådets bedömningar och inspektionsmyndighetens inspektioner omfattar praktiskt taget samma omständigheter och inte ingår i ett och samma stegvisa förfarande. Inspektioner, utvärderingar och disciplinförfaranden överlappar varandra, vilket motiverar en översyn av lagstiftningen så att inspektionens befogenheter inte inkräktar på Högsta rättsrådets konstitutionella uppdrag.

inspektörerna i sin tjänsteutövning ”oavhängiga och endast underställda lagen” enligt artikel 132a i den bulgariska konstitutionen. Det bör också påpekas att inspektionen granskar förslaget till budget för domstolsväsendet, i den del som rör inspektionen, och lägger fram det för Högsta rättsrådet. [32] Den bulgariska regeringen och inspektionen är överens om att det inte finns någon rättslig mekanism som gör det möjligt för någon del av statsmakten, i synnerhet inte den lagstiftande makt som svarar för utnämningarna, att påverka inspektionens verksamhet, i synnerhet inte den verksamhet som avser kontrollen av domares deklarationer av tillgångar. Kontrollerna utförs i enlighet med artikel 57 i lagen om domstolsväsendet enligt ett årligt program och av arbetsgrupper som utses genom lottning. Även när det gäller kontroller som utförs efter anmälningar utses inspektören och de experter som bistår inspektören slumpmässigt. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning tycks inspektionen, inom ramen för den bulgariska konstitutionella organisationen, åtnjuta en viss grad av organisatorisk, funktionell och finansiell självständighet som förhindrar direkt eller indirekt politiskt inflytande över dess ledamöter.

46. Jag vill emellertid framhålla att inspektionens ledamöter enligt vad som anges i besluten om hänskjutande kan avsättas. [33] I Venedigkommissionens yttrande (CDL-AD (2017) 018, punkterna 58–60) anges att det föreskrivs i den nationella lagstiftningen att inspektörer, i likhet med domare, kan avsättas innan deras förordnande har löpt ut för ”allvarlig eller systematisk underlåtenhet att fullgöra tjänsteförpliktelser samt för handlingar som skadar domstolsväsendets anseende”. Ett förslag om avsättning kan läggas fram av en femtedel av ledamöterna i den bulgariska nationalförsamlingen eller av Högsta rättsrådet i plenum. Denna lagstiftning kan visserligen tolkas så, att det slutliga avgörandet överlåts till den bulgariska nationalförsamlingen. Venedigkommissionen anser emellertid att det är Högsta rättsrådet som bör ha befogenhet att fatta ett sådant beslut. [34]

d) Risken för maktmissbruk

47. Det finns skäl att beakta garantier som eventuellt föreskrivs i den lagstiftning som är i fråga i de nationella målen för att förhindra att inspektionens ledamöter gör sig skyldiga till maktmissbruk eller fortsätter att göra sig skyldiga till maktmissbruk. [35] Vad som konstateras ovan om att inspektionen har en viss institutionell självständighet, hur gynnsam den än må vara som skydd mot direkt eller indirekt påverkan, gör det nödvändigt att organets verksamhet är reglerad med hänsyn till arten och omfattningen av dess uppdrag och dess befogenheter.

[32] Artikel 54 i lagen om domstolsväsendet.

[33] Artikel 132a.10 i den bulgariska konstitutionen.

[34] I domen av den 16 juli 2020, Governo della Repubblica italiana (Italienska fredsdomares ställning) (C-658/18, EU:C:2020:572, punkterna 48 och 49), slog domstolen fast att principen om domares oavsättlighet, vilken är av absolut grundläggande betydelse, kräver i synnerhet att domarna kan kvarstå i tjänst så länge som de inte uppnått obligatorisk pensionsålder eller fram till dess att deras förordnande löper ut då de tjänstgör enligt ett visstidsförordnande. Denna princip är inte absolut, men avsteg från principen får göras endast om det kan anses motiverat utifrån legitima och tvingande skäl, dock med iakttagande av proportionalitetsprincipen. Domstolen fann även att garanti för oavsättlighet således kräver att de fall där ledamöterna får skiljas från sina tjänster ska vara särskilt reglerade genom uttryckliga lagbestämmelser som erbjuder mer omfattande garantier än dem som gäller enligt allmänna förvaltningsrättsliga och arbetsrättsliga bestämmelser vid lagstridiga entlediganden. Även om det inte går att hänvisa till principen om oavsättlighet, kan detta resonemang ändå vara tillämpligt på ledamöter av ett konstitutionellt organ vars verksamhet är kopplad till utövandet av den dömande makten och dess integritet.

[35] Se, analogt, dom av den 11 maj 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, punkt 60).

48. Det framgår av handlingarna i målet vid den nationella domstolen att inspektionen, enligt den lagstiftning som är i fråga i de nationella målen, omfattas av en skyldighet att iaktta öppenhet. [36] Vad särskilt gäller kontrollen av domares tillgångar tycks det, med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll, finnas flera bestämmelser som reglerar utövandet av den verksamheten. Den nationella lagstiftningen ålägger inspektionen att på sin webbplats offentliggöra alla domares och åklagares deklarationer samt en förteckning över de personer som inte har lämnat in sin deklaration i tid, vilken ska tas bort från webbplatsen senast vid utgången av det kalenderår som den avser. [37] Vad beträffar kontrollen av integritet och eventuella intressekonflikter ska förfarandet för att kontrollera domarnas deklarationer av tillgångar genomföras under en period på 6 månader. Visserligen har inspektionen faktiskt befogenhet att begära att den behöriga domstolen häver banksekretessen för att få information om tillgodohavanden och transaktioner på domares och åklagares bankkonton, men enbart i det fallet då de senare har vägrat tillgång till dessa uppgifter, och det föreskrivs också uttryckligen i lag att kontrollen ska utföras genom en jämförelse mellan de deklarerade uppgifterna och de uppgifter som erhållits. [38]

49. Venedigkommissionen har icke desto mindre beklagat bristen på precision i bestämmelserna om genomförande av inspektioner och inspektionens befogenheter, vilket som anges ovan, leder till en överlappning med Högsta rättsrådets befogenheter. Venedigkommissionen har rekommenderat att inspektörernas undersökningsbefogenheter inte bör vara obegränsade utan bör kontrolleras av en oberoende myndighet, till exempel Högsta rättsrådet. [39] Venedigkommissionen har särskilt betonat chefsinspektörens viktiga roll, vilken fattar beslut om fastställande av inspektionsförfarandet och tillhandahåller övergripande organisatoriska och metodologiska riktlinjer för inspektionens verksamhet, det vill säga en befogenhet att anta allmänna regler som Venedigkommissionen anser bör anförtros åt ett annat organ. Chefsinspektören har rätt att beordra extraordinära inspektioner, som motiveras av klagomål mot domare från enskilda och utförs utöver de årligen planerade inspektionerna, och att fastställa syfte och tidsfrister för dessa inspektioner. Chefsinspektören kan också i särskilda fall ”kontrollera inspektörernas verksamhet”, och chefsinspektören tycks också, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, utgöra en överklagandeinstans i förhållande till inspektörerna, med befogenhet att omarbeta eller göra ändringar i ”inspektionsrapporter” till följd av invändningar som den domare som kontrollerats har framställt till chefsinspektören. [40]

50. Koncentrationen av betydande befogenheter hos den ansvarige för ett organ som är behörigt att genomföra utredningar och delta i genomförandet av disciplinära åtgärder kan emellertid, eftersom den i praktiken ger vederbörande ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att vidta disciplinåtgärder mot domare eller att avskriva anmälningar utan vidare åtgärder, göra det lättare för denne ansvarige att använda sig av disciplinsystemet mot domare för att påverka deras verksamhet. En lagstiftning som ger den ansvarige för detta organ sådana befogenheter som de som chefsinspektören har enligt den lagstiftning som är aktuell i de nationella målen kan således ge upphov till rimligt tvivel hos enskilda vad gäller användningen av organets befogenheter och funktioner som ett medel för påtryckningar på den dömande verksamheten eller för politisk kontroll över denna verksamhet. [41]

[36] Inspektionsorganet ska årligen lägga fram en verksamhetsrapport för Högsta rättsrådet i plenum och informera allmänheten om sin verksamhet, bland annat genom att offentliggöra sin årliga verksamhetsrapport på sin webbplats (artiklarna 132a.8 och 132a.9 i den bulgariska konstitutionen och artikel 54.12 och 54.14 i lagen om domstolsväsendet).

[37] Artikel 175c i lagen om domstolsväsendet.

[38] Artiklarna 175e.6 och 175f.1 i lagen om domstolsväsendet. Uppgifter som erhålls på detta sätt offentliggörs inte enligt vad inspektionen har angett, och dess ledamöter är för övrigt bundna av konfidentialitet enligt artikel 20 i dataskyddslagen.

[39] Venedigkommissionens yttrande (CDL-AD (2017) 018, punkterna 61–72).

[40] Venedigkommissionens yttrande (CDL-AD (2017) 018, punkterna 69, 70 och 73).

[41] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 maj 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, punkterna 56 och 57).

51. Frågan om regleringen av inspektionens verksamhet gör det nödvändigt att undersöka om det finns garantier för ett effektivt domstolsskydd för berörda domare och åklagare. I det nu aktuella fallet är förfarandet för hävande av banksekretessen i de nationella målen inte kontradiktoriskt, den behöriga domstolens kontroll är minst sagt begränsad och dess beslut kan inte överklagas. [42] I besluten om hänskjutande hänvisas till artikel 175h i lagen om domstolsväsendet, i vilken det anges att de berörda personerna kan lämna skriftliga förklaringar och lägga fram bevis vid den kontroll av de deklarerade uppgifterna som inspektionen utför efter det att uppgifter om tillgodohavanden och transaktioner på dessa personers bankkonton har lämnats ut. Venedigkommissionen har framhållit att resultaten av en inspektion formuleras skriftligen och överlämnas till berörd domare som kan framföra invändningar till chefsinspektören, som måste ge ett motiverat svar. [43]

e) Inspektionspraxis

52. Den hänskjutande domstolen får även beakta hur organet fullgör sitt konstitutionsfästa uppdrag och hur organet utövar sin behörighet på olika områden, i synnerhet om det gör detta efter det att ledamöternas förordnande har löpt ut. Den hänskjutande domstolen ska därvid särskilt beakta om organet gör detta på ett sätt som är ägnat att väcka farhågor om organet är oavhängigt i förhållande till den lagstiftande makten och den verkställande makten. [44]

53. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den enda incident som den hänskjutande domstolen har hänvisat till när det gäller inspektionens verksamhet rör det rättsstridiga offentliggörandet år 2019 på dess webbplats av personuppgifter om flera domare, vilket ledde till att nämnda organ ålades böter. Bortsett från att detta inträffade innan de aktuella förordnandena förlängdes, kan den inte ses som ett exempel på någon yttre påverkan, direkt eller indirekt, från den verkställande eller lagstiftande maktens sida eller att inspektionens ledamöter gjort sig skyldiga till eller fortfarande gör sig skyldiga till maktmissbruk vilket har till syfte eller leder till att påtryckningar utövas på dem vars uppgift är att döma eller att deras verksamhet kontrolleras politiskt. Enligt vad den hänskjutande domstolen har angett berodde offentliggörandet i fråga på försummelse av en enskild anställd vid inspektionen. Vederbörande var inte vare sig chefsinspektör eller inspektör och hade inte anonymiserat uppgifterna i förväg och avskedades sedan på grund av detta.

f) Längden på förordnandenas förlängning

54. En av de relevanta omständigheterna i det nationella rättsliga och faktiska sammanhang som den nationella domstolen ska beakta är hur länge förordnandena har förlängts, i det nu aktuella fallet mer än tre år då begäran inom till den hänskjutande domstolen. Som svar på den hänskjutande domstolens påstående att inspektionen har fortsatt att utföra sitt uppdrag ”utan ett tydligt fastställt slutdatum”, har den bulgariska regeringen och inspektionen erinrat om att Konstitutsionen sad (Konstitutionsdomstolen) i sin dom från 2022 tydligt angav att frågan om hur länge inspektionen ska utföra sitt uppdrag är beroende av att en viss händelse i framtiden inträffar, nämligen ”till dess att nationalförsamlingen väljer en chefsinspektör eller chefsinspektörer”.

[42] Artikel 62.7 i lagen om kreditinstitut.

[43] Venedigkommissionens yttrande (CDL-AD (2017) 018, punkt 73).

[44] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 144).

55. Det är utrett att inspektionens ledamöter har fortsatt att utföra sitt uppdrag efter det att deras förordnanden löpte ut, eftersom nationalförsamlingen inte kunde välja deras efterträdare år 2020. I de handlingar i målet som har getts in till domstolen finns inga uppgifter som talar för att situationen kommer att avhjälpas inom överskådlig tid. Utöver avsaknaden av en rättslig mekanism för att förhindra ett dödläge, bestående i sänkta krav på den kvalificerade majoriteten eller att utnämningsbefogenheten överförs till ett neutralt organ, får det ses som talande att inte mindre än fem andra oberoende tillsynsmyndigheter också fungerar på grundval av förordnanden som har löpt ut. [45] Avgörande för hur länge inspektörerna utför sitt uppdrag efter det att deras förordnande har löpt ut tycks således, med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll, vara att en framtida händelse inträffar vid en oviss tidpunkt, vilket innebär att deras förordnanden kan anses ha förlängts på obestämd tid. Även om det obestridligen vore oroväckande om inspektionens verksamhet avbröts på obestämd tid, är det lika oroväckande att förordnandena för dess ledamöter förlängs på obestämd tid.

56. De berättigade farhågor som anges ovan, beträffande urvalet av kandidater till tjänsterna som inspektörer, utnämningsmetoden för de berörda personerna, huruvida de ska kunna avsättas med en femtedel av parlamentsledamöterna, överlappningen mellan inspektionens och Högsta rättsrådets befogenheter på grund av en otydlighet i de tillämpliga bestämmelserna och omfattningen av chefsinspektörens befogenheter, förvärras av det faktum att inspektionens ledamöter upprätthåller sin verksamhet på grundval av förordnanden som löpte ut i januari eller februari 2020. [46] Oaktat att de handlingar som har getts in till domstolen inte innehåller något konkret exempel på en kontroll eller ett förslag till disciplinförfarande som är ägnat att väcka farhågor om yttre påverkan eller maktmissbruk från inspektionens sida, kan den omständigheten att ett sådant organ fortsätter med sin verksamhet utan en tydlig och säker tidsgräns inte annat än öka risken för att någon sådant inträffar. [47]

57. Bortsett från osäkerheten kring utvecklingen av den enskilda situationen för inspektionens ledamöter, leder en på förhand obestämd förlängning av de berörda personernas förordnanden, utan att några åtgärder vidtas för att komma till rätta med dödläget i processen för att förnya detta organ, till att det konstitutionsfästa arrangemanget för inspektionen blir meningslöst. Med avseende på inspektionens sammansättning och funktion föranleder en sådan förlängning också rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande inspektionens pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkta eller indirekta påtryckningar från den lagstiftande makten, men också beträffande dess neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras, vilket därmed skulle kunna innebära att nämnda organ inte framstår som oavhängigt eller opartiskt på ett sätt som inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle. [48] I en sådan situation kan inspektionen inte anses kunna stå över varje misstanke om partiskhet. [49]

[45] Se kommissionens rapport om rättsstatsprincipen i Bulgarien för 2022 och 2023. En liknande situation uppstod för den tidigare chefsinspektören, vars förordnande i praktiken förlängdes med två år, och frågan om en ändring av lagstiftningen eller konstitutionen med avseende på en ändrad sammansättning av inspektionen är fortfarande endast på diskussionsstadiet.

[46] Detta framhölls av kommissionen i rapport om rättsstatsprincipen i Bulgarien för år 2022, samtidigt som kommissionen kopplade detta till konstaterandet att farhågorna ökar om Högsta rättsrådets funktion och sammansättning, inte minst i samband med disciplinförfaranden.

[47] I domen av den 8 april 2014, kommissionen/Ungern (C-288/12, EU:C:2014:237, punkterna 52 och 53), slog domstolen fast, i fråga om en nationell lagstiftning enligt vilken tillsynsmyndighetens mandat avslutats i förtid, att funktionellt oberoende inte i sig är tillräckligt för att tillsynsmyndigheterna ska vara skyddade från varje påverkan utifrån och att risken för att medlemsstatens kontrollmyndigheter kan påverka tillsynsmyndigheternas beslut i politiskt hänseende i sig är tillräcklig för att hindra tillsynsmyndigheterna från att utöva sina uppgifter på ett oberoende sätt.

[48] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 153).

[49] Se, analogt, dom av den 8 april 2014, kommissionen/Ungern (C-288/12, EU:C:2014:237, punkt 55).

58. Jag menar att en förlängning av förordnandena för ledamöter i ett sådant organ som inspektionen endast bör medges i undantagsfall och för en övergångsperiod, vilket förutsätter en återgång till det normala snarast möjligt och alltså svårligen är förenligt med en strikt tillämpning av kontinuitetsprincipen, vilken inte får leda till att det blir möjligt att förlänga ett förordnande som löpt ut och som i det nu aktuella fallet inte kan förnyas omedelbart på obestämd tid, såvida inte proportionalitetsprincipen åsidosätts. När förordnandena för inspektionens ledamöter har förlängts med över tre år, utan några rimliga utsikter till återupptagande av utnämningsförfarandet inom en snar framtid, kan det inte anses röra sig om ett undantagsfall av tillfällig karaktär. Jag vill slutligen påpeka att ett funktionellt status quo inte på något vis är ägnat att få den politiska myndigheten att ta sitt ansvar, vilken i vissa fall kan vilja ha kvar personer med passande politisk profil och undvika en förnyelse av inspektionen baserad på en mer öppen urvalsmetod för nya kandidater.

59. Mot bakgrund av det ovan anförda bör svaret på den första frågan bli, att artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en lagstiftning vilken, såsom den tolkats i nationell praxis, innebär att ledamöterna i ett organ, vilka har valts av parlamentet till visstidsförordnanden som inte kan förnyas konsekutivt och vilka har befogenhet att kontrollera domares och åklagares verksamhet och integritet samt att föreslå disciplinåtgärder mot de sistnämnda, i praktiken får fortsätta sin tjänstgöring på obestämd tid efter det att deras förordnanden har löpt ut, utan att några åtgärder vidtas för att inom en nära framtid komma till rätta med dödläget i processen för att förnya detta organ, när denna lagstiftning inte är utformad på ett sådant sätt att den inte kan ge upphov till rimligt tvivel hos enskilda vad gäller användningen av organets befogenheter och funktioner som ett medel för påtryckningar på dessa domares och åklagares verksamhet eller för politisk kontroll över denna verksamhet.

B. Den tredje tolkningsfrågan

60. Genom den tredje tolkningsfrågan anmodas domstolen att avgöra huruvida en domstol, som beviljar en statlig myndighet tillgång till personuppgifter avseende banktillgodohavanden för domare och åklagare och deras familjer, bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen och därmed kan anses vara ”personuppgiftsansvarig” i den mening som avses i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen.

61. För att frågan ska kunna besvaras är det nödvändigt att fastställa omfattningen av och platsen för ”behandlingen” av de personuppgifter som är i fråga i de nationella målen. [50]

62. Begreppet behandling inbegriper alla åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom bland annat ”insamling”, ”läsning”, ”användning” och ”utlämning genom överföring, spridning eller

[50] Begreppet ”personuppgiftsansvarig” förutsätter att det föreligger en ”behandling” av personuppgifter. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 januari 2024, État belge (Personuppgifter som behandlas av en officiell tidning) (C-231/22, EU:C:2024:7, punkt 26).

tillhandahållande på annat sätt" av personuppgifter. En behandling av personuppgifter kan också bestå av en eller flera åtgärder, som i vart och ett av de olika leden kan innehålla en behandling av personuppgifter. [51]

63. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den rättsliga myndigheten ska ge tillstånd till att en bank lämnar ut uppgifter till inspektionen om domares och åklagares samt deras familjemedlemmars konton och tillgodohavanden. Dessa uppgifter, som banken har sparat, samlas sedan in, konsulteras och används av inspektionen för att upptäcka eventuella intressekonflikter. Ett tillgängliggörande av uppgifter som omfattas av banksekretess vilket beviljas av en rättslig myndighet kan följaktligen betraktas som en behandling som ingår i en process i flera led där banken, domstolen och inspektionen deltar i tur och ordning.

64. Mot den bakgrunden ska det avgöras huruvida den domstol som ger tillstånd till ett sådant utlämnande kan anses vara "personuppgiftsansvarig" i den mening som avses i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen.

65. Syftet med dataskyddsförordningen, såsom det framgår av artikel 1 samt skälen 1 och 10 i förordningen, består i detta hänseende bland annat i att säkerställa en hög nivå på skyddet av fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, i synnerhet rätten till skydd för privat- och familjelivet med avseende på behandling av personuppgifter, vilken är stadfäst i artikel 8.1 i stadgan och i artikel 16.1 FEUF. Unionslagstiftaren har för detta ändamål valt en vid definition [52] av begreppet personuppgiftsansvarig, i syfte att säkerställa ett effektivt och komplett skydd för de berörda personerna. [53]

66. Begreppet personuppgiftsansvarig är oupplösligt förbundet med den kontroll som en person eller enhet utövar över behandlingen av personuppgifter. [54] I artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen definieras "personuppgiftsansvarig" som en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. [55] I samma artikel anges även att om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms bland annat av en medlemsstats nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i nämnda nationella rätt.

[51] Dom av den 29 juli 2019, Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, punkt 72). Jag vill för fullständighetens skull understryka att den domen avser tolkningen av begreppet "behandling" i den mening som avsågs i artikel 2 b 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). Detta direktiv är visserligen inte längre i kraft utan har ersatts av dataskyddsförordningen, men domstolens tolkning är fortfarande relevant för tillämpningen av den sistnämnda förordningen. Definitionen av begreppet är i själva verket identisk i de båda rättsakterna, med undantag för mindre formella ändringar.

[52] Dom av den 24 februari 2022, Valsts ieņēmumu dienests (Behandling av personuppgifter för skatteändamål) (C-175/20, EU:C:2022:124, punkt 35).

[53] Dom av den 7 mars 2024, IAB Europe (C-604/22, EU:C:2024:214, punkterna 53–55 och där angiven rättspraxis).

[54] Se, i detta hänseende, punkt 20 i riktlinjer 07/2020 angående begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR, vilka antogs den 7 juli 2021 och finns tillgängliga på följande webbadress: https://edpb.europa.eu/system/files/2023–10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fr.pdf, där det anges att "begreppet personuppgiftsansvarig avser den personuppgiftsansvariges inflytande över behandlingen, i kraft av ett *utövande av beslutanderätt*. En personuppgiftsansvarig är ett organ som beslutar vissa nyckelelement i anslutning till behandlingen."

[55] Ordet "ändamål" hänför sig till "varför" bakom behandlingen av personuppgifter, det vill säga skälen till behandlingen och de mål som eftersträvas med behandlingen. Ordet "medel" avser "hur" denna behandling sker, det vill säga sättet på vilket den utförs. Medlen för behandlingen omfattar därför de tekniska och organisatoriska aspekterna av behandlingen, såsom lagring av, tillgång till och lagringstid för personuppgifterna. Se, i detta hänseende, Bygrave, L.A., och Tosoni, L., "Article 4(7). Controller", i Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C., och Drechsler, L. (red.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2020, s. 150.

67. Det följer alltså av artikelns lydelse att den personuppgiftsansvarige identifieras på grundval av två metoder. Det ska nämligen undersökas huruvida en person eller enhet ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen för och medlen för behandlingen i fråga eller huruvida dessa fastställs i nationell rätt.

68. När ändamålen med och medlen för behandlingen således bestäms av nationell rätt ska det, enligt senaste rättspraxis, prövas huruvida det i nationell rätt föreskrivs särskilda kriterier för hur denne ska utses. Fastställandet av denne ansvarige enligt nationell rätt kan inte bara vara uttryckligt utan även underförstått. I det senare fallet krävs det emellertid att detta bestämmande på ett tillräckligt säkert sätt följer av den roll, det uppdrag och de befogenheter som tilldelats den berörda personen eller enheten. [56]

69. I det nu aktuella fallet framgår det av begäran om förhandsavgörande att inspektionen enligt artikel 132a.6 i den bulgariska konstitutionen bland annat har till uppgift att kontrollera domares och åklagares integritet och intressekonflikter. Inspektionen kontrollerar i detta syfte, i enlighet med lagen om domstolsväsendet, [57] de deklarationer av tillgångar och intressen som domare är skyldiga att lämna in till den. Inspektionen publicerar dessa deklarationer på sin webbplats och sparar dem i ett elektroniskt offentligt register. [58] Det framgår också av artikel 20 i lagen om skydd av personuppgifter att inspektionens ledamöter är skyldiga att inte lämna ut uppgifter som enligt lag omfattas av sekretess och som de har fått kännedom om i sin verksamhet.

70. För att fullgöra sitt uppdrag kan inspektionen få ett bankinstitut att lämna ut uppgifter om konton och tillgodohavanden för domare och åklagare och deras familjemedlemmar. Förfarandet vid den hänskjutande domstolen är ett led i ett sådant sammanhang. Om de berörda personerna inte har samtyckt till ett sådant utlämnande kan inspektionen nämligen, i enlighet med artikel 175e.6 i lagen om domstolsväsendet och artikel 62.6 i lagen om kreditinstitut, begära att Rayonen sad (Distriktsdomstolen) ålägger banken att lämna ut uppgifter som omfattas av banksekretess.

71. Enligt artikel 62.7 i den sistnämnda lagen ska distriktsdomstolen meddela sitt beslut senast 24 timmar efter att ha mottagit begäran och härvid ange vilken period som avses med de upplysningar som omfattas av banksekretessen. Det framgår av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har tillhandahållit [59] och av den bulgariska regeringens yttrande [60] att Rayonen sad (Distriktsdomstolen) endast kontrollerar huruvida ansökan kommer från en offentlig myndighet eller ett sådant offentligt organ som avses i artikel 62.6 i kreditinstitutslagen samt huruvida de personer vars konton avses med begäran om hävande av banksekretessen är skyldiga att lämna en deklaration i den mening som avses i lagen om domstolsväsendet.

[56] Dom av den 11 januari 2024, État belge (Personuppgifter som behandlas av en officiell tidning) (C-231/22, EU:C:2024:7, punkterna 29 och 30). Se även punkt 24 riktlinjer 07/2020 angående begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR, vilka antogs den 7 juli 2021, där följande anges: ”vanligare är att i stället för att direkt utse den personuppgiftsansvarige eller fastställa kriterierna för utnämnandet, kommer lagen att fastställa en uppgift eller ålägga någon skyldighet att samla in och behandla vissa uppgifter. I sådana fall fastställs ändamålet med behandlingen ofta av rådande lagstiftning. Den personuppgiftsansvarige kommer normalt att vara den som utses av rådande lagstiftning för utförande av detta syfte, detta offentliga åtagande.”

[57] Artiklarna 54.1 led 8, 175a.1 och 175b.4 i lagen om domstolsväsendet.

[58] Detta anges i artiklarna 175c.6 och 175d.1 i lagen om domstolsväsendet.

[59] Se punkt 63 i beslutet om hänskjutande i mål C-332/23.

[60] Se punkt 26 i detta yttrande.

72. Av det ovan anförda följer att Rayonen sad (Distriktsdomstolen), såsom den hänskjutande domstolen har understrukit, i det förfarande som föreskrivs i bulgarisk rätt, endast gör en formell kontroll av en begäran från inspektionen om utlämnande av uppgifter som omfattas av banksekretess.

73. Distriktsdomstolen, i vilken ärendet väcks på initiativ av inspektionen, måste uttala sig om en sådan begäran inom en synnerligen kort tid och kan inte göra någon bedömning vare sig av relevansen av detta utlämnande med hänsyn till målet att upptäcka intressekonflikter eller av formerna för tillgängliggörandet av dessa uppgifter och hur inspektionen sedan kan komma att använda dem. Uppgifterna lämnas dessutom ut direkt av banken till inspektionen, som måste se till att de behandlas konfidentiellt. Denna myndighet granskar domares och åklagares och deras familjers konton för att kontrollera tillgångarnas beskaffenhet och för att, i enlighet med sitt uppdrag enligt Bulgariens konstitution, kontrollera domares och åklagares integritet och undersöka eventuella intressekonflikter.

74. Av det ovan anförda drar jag slutsatsen att distriktsdomstolen inte har befogenhet att bestämma ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter som omfattas av banksekretess.

75. Däremot är det uppenbart att ändamålen och medlen för behandlingen av dessa uppgifter åtminstone underförstått har bestämts i bulgarisk rätt, i vilken inspektionen har angetts som personuppgiftsansvarig för denna behandling, i den mening som avses i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen.

76. På motsvarande sätt följer det av denna bestämning av ändamålen och medlen för behandlingen att den domstol som tillåter att dessa uppgifter lämnas ut till inspektionen, med hänsyn till den roll, de uppgifter och de befogenheter som den har enligt nationell rätt, inte har getts ett sådant ansvar av den bulgariska lagstiftaren. Jag anser för övrigt att enbart den omständigheten att en domstol har gett sitt tillstånd till att nämnda uppgifter lämnas ut inte är tillräckligt för att denna domstol ska betraktas som ”ansvarig” för dessa uppgifter. Av vad som anförs ovan följer nämligen att det enda syftet med detta tillstånd är att göra det möjligt för inspektionen att behandla de personuppgifter som banken har lämnat ut till den i enlighet med de ändamål och medel som bestämts i bulgarisk rätt.

77. Mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter anser jag att en distriktsdomstol som beviljar en offentlig myndighet tillgång till tillgodohavandena på domares och åklagares och deras familjemedlemmars bankkonton under de enda förutsättningarna att den först kontrollerat att begäran har framställts av en sådan myndighet och att den avser personer som omfattas av en skyldighet att deklarera sina tillgångar, inte kan betraktas som personuppgiftsansvarig i den mening som avses i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen, med beaktande av den roll, de uppdrag och de befogenheter som distriktsdomstolen har enligt nationell rätt.

C. Den sjätte tolkningsfrågan

78. Den sjätte tolkningsfrågan har ställts oavsett hur domstolen besvarar den tredje och den fjärde frågan. Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artikel 79.1 i dataskyddsförordningen, jämförd med artikel 47 i stadgan, kräver att den rättsliga myndigheten, vilken ska uttala sig om ett utlämnande av personuppgifter som begärts av en statlig myndighet, ex officio säkerställer att de personer vars uppgifter berörs är skyddade genom att kräva att nämnda myndighet tillhandahåller den rättsliga myndigheten upplysningar om vilka

säkerhetsåtgärder som vidtagits enligt artikel 33.3 d i dataskyddsförordningen och om åtgärdernas faktiska genomförande, när det är känt att nämnda myndighet tidigare har åsidosatt säkerheten för personuppgifter.

79. Den hänskjutande domstolen har i detta hänseende framhållit att förfarandet vid den inte är kontradiktoriskt i och med att de personer som berörs av begäran om utlämnande av domares och åklagares och deras familjemedlemmars banktillgodohavanden inte är parter i detta förfarande. [61] Den hänskjutande domstolen anser att om den i enlighet med bulgarisk rätt endast prövade begäran rent formellt, skulle de berörda personerna berövas den rätt till ett effektivt rättsmedel som säkerställs genom bestämmelserna i artikel 79.1 i dataskyddsförordningen, jämförd med artikel 47 i stadgan.

80. Av detta följer att det för att besvara denna tolkningsfråga är nödvändigt att fastställa huruvida dessa bestämmelser förpliktar den hänskjutande domstolen, vilken ska uttala sig i ett sådant förfarande, att ex officio kontrollera huruvida tillräckliga åtgärder har vidtagits för att förhindra att säkerheten för personuppgifter vars utlämnande har begärts åsidosätts.

81. Jag menar att det följer av syftet med bestämmelserna i artikel 79.1 i dataskyddsförordningen att frågan måste besvaras nekande.

82. Jag anser att det problem som den hänskjutande domstolen har tagit upp med säkerheten för uppgifter som omfattas av banksekretess måste ses mot bakgrund av de skyldigheter som åligger den personuppgiftsansvarige, vars huvuddrag jag vill erinra om.

83. Den personuppgiftsansvarige är skyldig att förhindra att säkerheten för personuppgifter åsidosätts. Den personuppgiftsansvarige ska enligt artikel 5.2 i dataskyddsförordningen ansvara för efterlevnaden av de principer som föreskrivs i form av skyldigheter i punkt 1 i denna artikel och kunna visa att dessa principer efterlevs. Den personuppgiftsansvarige ska i synnerhet, i enlighet med principen om integritet och konfidentialitet i artikel 5.1 f i förordningen, se till att personuppgifter behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Enligt artikel 32.1 i förordningen ska dessa åtgärder säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till den risk som behandlingen utgör.

84. Den personuppgiftsansvarige är också skyldig att reagera på varje brott mot säkerheten för personuppgifter. I detta hänseende föreskrivs i artikel 33.1 i dataskyddsförordningen att den personuppgiftsansvarige vid en personuppgiftsincident ska anmäla personuppgiftsincidenten till tillsynsmyndigheten och i enlighet med artikel 33.3 d beskriva de åtgärder som han eller hon föreslår för att åtgärda incidenten, inbegripet, när så är lämpligt, åtgärder för att mildra dess potentiella negativa effekter.

85. Syftet med det rättsmedel som föreskrivs i artikel 79.1 i dataskyddsförordningen ska granskas mot bakgrund av dessa bestämmelser. I kapitel VIII i dataskyddsförordningen, som har rubriken ”Rättsmedel, ansvar och sanktioner”, har unionslagstiftaren, till gagn för personer som berörs av en behandling av personuppgifter, inrättat olika rättsmedel vid administrativa eller rättsliga myndigheter, varvid anges att vart och ett av dessa rättsmedel ska kunna användas ”utan att det påverkar” övriga rättsmedel. [62]

[61] Enligt artikel 62.7 i lagen om kreditinstitut kan Rayonen sads (Distriktsdomstolen) beslut inte heller överklagas.

[62] Dom av den 12 januari 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2, punkt 34).

86. I artikel 77.1 i dataskyddsförordningen anges att varje registrerad har rätt att lämna in ett klagomål till en tillsynsmyndighet om vederbörande anser att behandlingen av personuppgifter utgör en överträdelse av förordningen. Enligt artikel 78.1 i förordningen ska varje fysisk eller juridisk person vidare ha rätt till ett effektivt rättsmedel mot ett rättsligt bindande beslut rörande dem som meddelats av en tillsynsmyndighet.

87. Artikel 79.1 i dataskyddsförordningen, vilken har rubriken ”Rätt till ett effektivt rättsmedel mot en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde”, ger slutligen varje registrerad rätt till ett rättsmedel om den registrerade anser att hans eller hennes rättigheter enligt denna förordning har åsidosatts som en följd av att hans eller hennes personuppgifter har behandlats på ett sätt som inte är förenligt med denna förordning. Enligt domstolens rättspraxis befriar denna artikel inte den registrerade från skyldigheten enligt artikel 82.1 i förordningen att bevisa att han eller hon faktiskt har lidit materiell eller immateriell skada. [63]

88. Jag menar att det framgår entydigt av ordalydelsen i de två sistnämnda artiklarna att syftet med ett rättsmedel mot en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde är gottgörelse för den skada som orsakats av ett tidigare åsidosättande av rättigheter enligt dataskyddsförordningen. Däremot följer det inte på något sätt av ordalydelsen i dessa artiklar att en domstol skulle vara skyldig att *i förebyggande syfte* kontrollera att den personuppgiftsansvarige har vidtagit åtgärder som kan förhindra att dessa rättigheter senare åsidosätts.

89. Det är också nödvändigt att fastställa hur bestämmelserna i artikel 47 i stadgan påverkar tolkningen av artikel 79.1 i dataskyddsförordningen.

90. Såsom framgår av skäl 141 i dataskyddsförordningen [64] syftar bestämmelserna i artikel 79.1 i förordningen till att ge verkan åt den rätt till ett effektivt rättsmedel som föreskrivs i artikel 47 i stadgan. Unionslagstiftaren har med andra ord redan inkorporerat denna rätt i de bestämmelser som reglerar det rättsmedel som den registrerade kan använda sig av mot en personuppgiftsansvarig.

91. Av detta följer att de rättsmedel som föreskrivs i artiklarna 77.1, 78.1 och 79.1 i dataskyddsförordningen enligt domstolens praxis måste fastställas i enlighet med rätten till ett effektivt domstolsskydd. Det ankommer således på medlemsstaterna att inom ramen för sin processrättsliga autonomi säkerställa att villkoren för att använda sig av dessa rättsmedel ger de registrerade en konkret möjlighet att säkerställa skyddet för de rättigheter som de tillerkänns genom samma förordning. [65]

92. Den uppgift som den hänskjutande domstolen har tilldelats av den bulgariska lagstiftaren ska bedömas mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter.

[63] Dom av den 11 april 2024, juris (C-741/21, EU:C:2024:288, punkt 39). Bevisbördan i ett mål om skadeersättning enligt artikel 82 i dataskyddsförordningen är däremot sådan att det åligger den personuppgiftsansvarige att visa att de säkerhetsåtgärder som denne vidtagit enligt artikel 32 i förordningen är lämpliga. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 2023, Natsionalna agentsia za prihodite (C-340/21, EU:C:2023:986).

[64] I detta skäl anges att *”[a]lla registrerade bör* ha rätt att lämna in ett klagomål till en enda tillsynsmyndighet, särskilt i den medlemsstat där den registrerade har sin hemvist, och *ha rätt till ett effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 47 i stadgan, om den registrerade anser att hans eller hennes rättigheter enligt denna förordning har kränkts* eller om tillsynsmyndigheten inte reagerar på ett klagomål, helt eller delvis avslår eller avvisar ett klagomål eller inte agerar när så är nödvändigt för att skydda den registrerades rättigheter” (min kursivering).

[65] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 januari 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2, punkterna 51 och 52 samt där angiven rättspraxis).

93. Den bulgariska lagstiftaren har förvisso valt att ge den hänskjutande domstolen uppgiften att i ett förfarande som inte är kontradiktoriskt endast göra en rent formell kontroll av en begäran från inspektion om utlämnande av uppgifter om domares och åklagares och deras familjemedlemmars banktillgodohavanden. Trots den hänskjutande domstolens begränsade uppgift följer det emellertid inte på något vis av artikel 79.1 i dataskyddsförordningen att den, innan den uttalar sig om en sådan begäran, ska ha befogenhet att ex officio kontrollera huruvida tillräckliga åtgärder har vidtagits för att förhindra ett eventuellt senare åsidosättande av säkerheten för dessa personuppgifter.

94. Jag anser nämligen, av de skäl som anförs ovan, att det är inspektionen som i nationell rätt har utsetts till ansvarig för behandlingen av de uppgifter som omfattas av banksekretess och vars utlämnande den rättsliga myndigheten ska besluta om. Av detta följer att inspektionen genom denna ställning är skyldig att vidta alla åtgärder som föreskrivs i dataskyddsförordningen och som är lämpliga för att säkerställa säkerheten för de uppgifter som den har samlat in.

95. Sett ur den synvinkeln är det tillräckligt enligt artikel 79.1 i förordningen, för att det system som införts genom dataskyddsförordningen ska efterlevas, att personer som berörs av utlämnandet, för det fall deras rättigheter enligt nämnda förordning åsidosätts, kan använda sig av ett rättsmedel mot inspektionen enligt processrättsliga bestämmelser som säkerställer att rätten till ett effektivt domstolsskydd enligt i artikel 47 i stadgan iakttas. [66]

96. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen, med ovanstående förbehåll, ska svara att artikel 79.1 i dataskyddsförordningen, jämförd med artikel 47 i stadgan, inte innebär att den domstol som enligt nationell rätt har till uppgift att efter ett förfarande som inte är kontradiktoriskt avgöra en begäran om utlämnande av uppgifter om domares och åklagares och deras familjemedlemmars banktillgodohavanden, ex officio måste kontrollera att den personuppgiftsansvarige har vidtagit lämpliga åtgärder för att förhindra att säkerheten för dessa personuppgifter senare åsidosätts.

VI. Förslag till avgörande

97. Mot bakgrund av vad som anförs ovan föreslår jag att domstolen ska besvara den första, tredje och sjätte frågan från Sofiyski rayonen sad (Distriktsdomstolen i Sofia, Bulgarien) på följande sätt:

1) Artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,

   ska tolkas så,

   att den utgör hinder för en lagstiftning vilken såsom den har tolkats i nationell praxis innebär att ledamöterna i ett organ, vilka har valts av parlamentet till visstidsförordnanden som inte kan förnyas konsekutivt och vilka har befogenhet att kontrollera domares och åklagares verksamhet och integritet samt att föreslå disciplinåtgärder mot de sistnämnda, i praktiken får fortsätta sin tjänstgöring på obestämd tid efter det att deras förordnanden har löpt ut, utan att några åtgärder vidtas för att inom en nära framtid komma till rätta med dödläget i processen

[66] I detta hänseende vill jag påpeka att artikel 39 i lagen om skydd för personuppgifter föreskriver, för det fall den registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen och denna lag åsidosätts, att den registrerade kan bestrida den personuppgiftsansvariges och personuppgiftsbiträdets handlingar och åtgärder i domstol. Inom ramen för ett sådant förfarande kan den registrerade begära ersättning för skada som han eller hon har lidit till följd av den personuppgiftsansvariges eller personuppgiftsbiträdets rättsstridiga behandling av personuppgifter.

för att förnya detta organ, när denna lagstiftning inte är utformad på ett sådant sätt att den inte kan ge upphov till rimligt tvivel hos enskilda vad gäller användningen av organets befogenheter och funktioner som ett medel för påtryckningar på dessa domares och åklagares verksamhet eller för politisk kontroll över denna verksamhet.

2) Artikel 4 led 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda 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),

ska tolkas så,

att en domstol, som beviljar en offentlig myndighet tillgång till domares och åklagares och deras familjemedlemmars banktillgodohavanden under de enda förutsättningarna att den först har kontrollerat att begäran härrör från en sådan myndighet och att den avser personer som är skyldiga att deklarera sina tillgångar, inte kan betraktas som personuppgiftsansvarig för behandlingen av dessa personuppgifter, med beaktande av den roll, de uppgifter och de befogenheter som denna domstol har enligt nationell rätt.

3) Artikel 79.1 i förordning 2016/679, jämförd med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna,

ska tolkas så,

att den domstol som enligt nationell rätt är behörig att, efter ett förfarande som inte är kontradiktoriskt, pröva en begäran om utlämnande av banktillgodohavanden för domare och åklagare och deras familjemedlemmar, inte är skyldig att på eget initiativ kontrollera att den personuppgiftsansvarige har vidtagit lämpliga åtgärder för att förhindra att säkerheten för dessa personuppgifter senare åsidosätts. Nationell rätt måste emellertid föreskriva att de processrättsliga bestämmelserna för rättsmedel som de registrerade enligt artikel 79.1 kan använda sig av i domstol mot den personuppgiftsansvarige garanterar rätten till ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.