



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PRIITA PIKAMÄEJA,
predstavljeni 4. oktobra 2024¹

Združene zadeve C-313/23, C-316/23 in C-332/23

Inspektorat kam Visshia sadeben svet

(Predlogi za sprejetje predhodne odločbe, ki jih je vložilo Sofijski rayonen sad (okrožno sodišče v Sofiji, Bolgarija))

„Predhodno odločanje – Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU – Sodni inšpektorat, pristojen za to, da predlaga začetek disciplinskega postopka zoper sodnike in državne tožilce – Ohranitev funkcij članov inšpektorata po izteku zakonsko določenega mandata – Varstvo posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov – Uredba (EU) 2016/679 – Pojem „upravljavec“ – Določitev namenov in sredstev obdelave z nacionalnim pravom – Varnost osebnih podatkov – Dovoljenje sodnega organa sodnemu inšpektoratu za dostop do osebnih podatkov o stanju na bančnih računih sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov“

I. Uvod

1. Obravnavana zadeva daje Sodišču priložnost, da se prvič izreče o združljivosti nacionalne ureditve, ki članom sodnega inšpektorata, pristojnim za disciplinske postopke zoper sodnike in državne tožilce, dovoljuje, da *de facto* in za nedoločen čas še naprej opravljajo svojo funkcijo po izteku zakonsko določenega mandata, s členom 19 PEU.

2. Prav tako Sodišču omogoča, da nadaljuje razlago Uredbe (EU) 2016/679² tako, da na eni strani pojasni sodno prakso v zvezi z določitvijo upravljavca osebnih podatkov z nacionalnim pravom in na drugi strani namen pravnega sredstva iz člena 79(1) te uredbe.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. V obravnavani zadevi so upoštevni člen 19 PEU, člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter členi 4, 5, 32, 33 in 79 SUVP.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL 2016, L 119, str. 1, v nadaljevanju: SUVP).

B. Bolgarsko pravo

1. Bolgarska ustava

4. Člen 117(2) Konstitutsiya na Republika Bulgaria (ustava Republike Bolgarije, v nadaljevanju: bolgarska ustava) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari, določa:

„Sodstvo je neodvisno. Sodniki, porotniki, državni tožilci in preiskovalni sodniki so pri opravljanju svojih nalog vezani le na zakon.“

5. Člen 132a te ustave v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari, določa:

„(1) Inšpektorat je ustanovljen v okviru višjega sodnega sveta. Sestavljajo ga generalni inšpektor in deset inšpektorjev.

(2) Generalnega inšpektorja izvoli narodna skupščina z dvotretjinsko večino svojih članov za obdobje petih let.

(3) Inšpektorje izvoli narodna skupščina za obdobje štirih let v skladu s postopkom iz odstavka 2.

(4) Generalni inšpektor in inšpektorji so lahko ponovno izvoljeni, vendar ne za dva zaporedna mandata.

[...]

(6) Inšpektorat spremlja dejavnosti sodnih organov brez poseganja v neodvisnost sodnikov, porotnikov, državnih tožilcev in preiskovalnih sodnikov pri opravljanju njihovih nalog. Inšpektorat opravlja preverjanja v zvezi z integriteto in nasprotjem interesov sodnikov, državnih tožilcev in preiskovalnih sodnikov, njihovimi izjavami o premoženjskem stanju ter z ugotavljanjem dejavnosti, ki škodujejo ugledu sodstva, in dejavnosti, povezanih s kršitvami neodvisnosti sodnikov, državnih tožilcev in preiskovalnih sodnikov. Generalni inšpektor in inšpektorji so pri opravljanju svojih nalog neodvisni in vezani izključno na zakon.

(7) Inšpektorat deluje po uradni dolžnosti, na pobudo državljanov, pravnih oseb in državnih organov, vključno s sodniki, državnimi tožilci in preiskovalnimi sodniki.

[...]

(10) Pogoji in postopek, ki se uporabljajo za izvolitev in razrešitev generalnega inšpektorja in inšpektorjev, ter organizacija in delovanje inšpektorata so določeni z zakonom.“

2. Zakon o sodiščih

6. Člen 46 Zakon za sadebnata vlast (zakon o sodiščih) (DV št. 64 z dne 7. avgusta 2007) določa:

„Narodna skupščina izvoli generalnega inšpektorja in vsakega inšpektorja posebej z dvotretjinsko večino glasov poslancev.“

7. Člen 54 tega zakona določa:

„(1) Inšpektorat

[...]

2. nadzoruje organizacijo začetka in vodenja sodnih postopkov, postopkov pregona s strani državnega tožilstva in preiskovalnih postopkov ter pravočasno zaključevanje zadev;

[...]

6. predlaga disciplinske sankcije zoper sodnike, državne tožilce, preiskovalne sodnike in upravne vodje sodišč;

7. opozarja ter podaja predloge in poročila drugim državnim organom, vključno s sodnimi organi;

8. opravlja preverjanja v zvezi z integriteto in nasprotjem interesov sodnikov, državnih tožilcev in preiskovalnih sodnikov, njihovimi izjavami o premoženjskem stanju ter ugotavljanjem dejavnosti, ki škodujejo ugledu sodstva, in dejavnosti, povezanih s kršitvami neodvisnosti sodnikov, državnih tožilcev in preiskovalnih sodnikov;

[...]

15. nadzoruje obdelavo osebnih podatkov v primerih iz člena 17(1) zakona o varstvu osebnih podatkov.

(2) Inšpektorat pri izvajanju nadzora iz odstavka 1, točka 15, opravlja naloge in izvaja pooblastila, določena v zakonu o varstvu osebnih podatkov.

[...]“

8. Člen 175a(1) navedenega zakona določa:

„Sodniki, državni tožilci in preiskovalni sodniki [inšpektoratu] predložijo naslednje izjave:

1. izjavo o premoženjskem stanju in interesih v dveh delih;

2. izjavo o spremembi okoliščin v zvezi z izjavo iz točke 1 v delu, ki se nanaša na interese iz člena 175b(1), točke 11 do 13, in v zvezi z izvorom sredstev v primeru predčasnega odplačila dolgov in posojil.“

[...]“

9. Člen 175b(4) istega zakona določa:

„Sodniki, državni tožilci in preiskovalni sodniki morajo prijaviti premoženje in dohodke svojega zakonca ali osebe, s katero dejansko živijo kot v zakonski zvezi, ter svojih mladoletnih otrok.“

10. Člen 175e zakona o sodiščih določa:

„(1) [Inšpektorat] v šestih mesecih po izteku roka za predložitev izjave preveri resničnost prijavljenih dejstev.

[...]

(6) [Inšpektorat] lahko pridobi informacije iz informacijskih sistemov iz členov 56 in 56a člena zakona o kreditnih institucijah. Generalni inšpektor in inšpektorji [inšpektorata] lahko zahtevajo odpravo bančne tajnosti pred Rayonen sad (okrožno sodišče), na območju katerega ima zadevna oseba prijavljeno stalno prebivališče, razen v primeru podanega soglasja v skladu s členom 62(5)(1) zakona o kreditnih institucijah. Soglasje se poda pred [inšpektoratom] v pisni obliki brez notarske overitve podpisa obrazca, ki ga odobri generalni inšpektor.“

3. *Zakon o kreditnih institucijah*

11. Člen 62 Zakon za kreditne institutsii (zakon o kreditnih institucijah) (DV št. 59 z dne 21. julija 2006) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari, določa:

„(1) Zaposleni v bankah, člani organov upravljanja in nadzora bank, uslužbenci centralne banke Bolgarije (CBB), zaposleni in člani upravnega odbora sklada za jamstvo bančnih vlog, upravitelji, začasni upravitelji in stečajni upravitelji ter katere koli druge osebe, ki delajo za banko, ne smejo razkriti podatkov, ki so bančna tajnost, ali jih uporabiti v svojo osebno korist ali v korist svojih družinskih članov.

(2) Bančna tajnost se nanaša na dejstva in okoliščine, ki vplivajo na stanje in transakcije na računih in depozitih strank banke.

[...]

(5) Razen v primeru CBB ter za namene in v skladu s členom 56 lahko banka informacije iz odstavka 2 v zvezi s posameznimi strankami zagotovi le:

1. če te podajo soglasje;

2 na podlagi sodne odločbe, sprejete v skladu z odstavkoma 6 in 7;

[...]

(6) Sodišče lahko odredi razkritje informacij iz odstavka 2 na podlagi zahteve:

[...]

12. generalnega inšpektorja ali inšpektorja [inšpektorata].

(7) Sodnik na Rayonen sad (okrožno sodišče) odloči o zahtevi iz odstavka 6 z obrazloženo odločbo, ki jo izda na nejavni seji najpozneje v 24 urah po njenem prejetju; pri tem določi obdobje, na katero se nanašajo podatki iz odstavka 1. Zoper odločbo sodišča ni pritožbe.

[...]“

4. *Zakon o varstvu osebnih podatkov*

12. Člen 17 Zakon za zaščita na lichnite danni (zakon o varstvu osebnih podatkov, DV št. 1, 4. januar 2002) določa:

„(1) [Inšpektorat] spremlja in nadzira skladnost s [SUVP], tem zakonom in akti o varstvu osebnih podatkov, kadar osebne podatke obdeluje:

1. sodišče v okviru opravljanja svojih nalog organa sodne oblasti ter
2. državno tožilstvo in preiskovalni organi pri opravljanju svojih nalog kot pravosodni organi za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij.

[...]“

13. Člen 39(1) zakona določa:

„Posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, lahko v primeru kršitve pravic iz [SUVP] in obravnavanega zakona dejanja in ukrepe upravljavca in obdelovalca izpodbija pred sodiščem v skladu s postopkom, določenim v zakoniku o upravnem postopku.“

III. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

14. Inspektorat kam Visshia sadeben savet (inšpektorat pri vrhovnem sodnem svetu, Bolgarija, v nadaljevanju: inšpektorat) je 15. maja 2023 pri Sofiyski rayonen sad (okrožno sodišče v Sofiji, Bolgarija) zahteval odpravo bančne tajnosti v zvezi s premoženjem več sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov.

15. Prvič, predložitveno sodišče meni, da je treba preveriti, ali je inšpektorat pristojen, da mu predloži zahtevo za odpravo bančne tajnosti. V zvezi s tem poudarja, da ta organ, ki je bil ustanovljen leta 2007 na podlagi spremembe bolgarske ustave, sestavljajo generalni sodni inšpektor in deset inšpektorjev, ki jih izvoli bolgarski parlament za pet oziroma štiri leta. V obravnavani zadevi se je mandat generalnega inšpektorja in vseh inšpektorjev iztekel leta 2020, parlament pa ni izvolil novih članov.

16. To sodišče navaja, da je Konstitutsionen sad (ustavno sodišče, Bolgarija) v sodbi z dne 27. septembra 2022 razsodilo, da člani inšpektorata po izteku mandata svoje dejavnosti opravljajo naprej, dokler niso izvoljeni novi člani. Glede na to razlago želi predložitveno sodišče izvedeti, ali lahko glede na pravo Unije podaljšanje mandata teh članov ogrozi neodvisnost tega organa v zvezi z njegovimi pooblastili za začetek disciplinskega postopka zoper sodnike. Če je odgovor pritrdilen, želi to sodišče izvedeti, katera merila je treba uporabiti za presojo, ali je takšno podaljšanje dopustno.

17. Drugič, predložitveno sodišče se sprašuje o vlogi in obveznostih nacionalnih sodišč, ki inšpektoratu dovolijo dostop do osebnih podatkov sodnikov in državnih tožilcev.

18. V zvezi s tem je to sodišče navedlo, da so bili leta 2019 na spletni strani inšpektorata objavljeni osebni podatki o naslovih več sodnikov in državnih tožilcev ter identiteti njihovih družinskih članov. Komisija za zashtita na lichnite danni (komisija za varstvo osebnih podatkov, Bolgarija) je ugotovila, da so bili ti podatki razširjeni nezakonito, in inšpektoratu naložila denarno kazen.

19. V tem okviru se predložitveno sodišče sprašuje, ali ga je treba ob predpostavki, da se uporablja SUVP, opredeliti kot upravljavca v smislu člena 4(7) te uredbe. Natančneje, to sodišče ugotavlja, da je v skladu z razlago nacionalnega prava, ki prevladuje v Bolgariji, njegovo preverjanje omejeno na ugotavljanje, ali za osebe, za katere se zahteva odprava bančne tajnosti, velja obveznost predložitve izjave, določene z zakonom o sodiščih. Poudarilo je, da mora v primeru, da je sodišče, ki odloča o taki zahtevi, opredeljeno kot upravljavec, zagotoviti varnost obdelave podatkov v skladu s členi od 32 do 34 SUVP.

20. Navedeno sodišče želi tudi izvedeti, ali se lahko sodni organ, ki državnemu subjektu zagotovi dostop do podatkov, za katere velja bančna tajnost, šteje za nadzorni organ v smislu člena 51 SUVP.

21. Nazadnje je treba po mnenju predložitvenega sodišča ugotoviti, ali se mora sodni organ, preden dovoli dostop do podatkov, prepričati o ustreznosti ukrepov, ki jih je sprejel inšpektorat za zagotavljanje obdelave podatkov v skladu z zakonom. To sodišče se zlasti sprašuje, ali mora opravljati takšen nadzor po uradni dolžnosti za zagotavljanje učinkovitega sodnega varstva v skladu s členom 79 SUVP, ne glede na to, ali je opredeljeno kot upravljavec ali nadzorni organ.

22. V teh okoliščinah je Sofijski Rayonen sad (okrožno sodišče v Sofiji) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47, drugi odstavek, [Listine] razlagati tako, da samo po sebi ali pod nekaterimi pogoji pomeni kršitev obveznosti držav članic, da zagotovijo učinkovita pravna sredstva za neodvisen sodni nadzor, če se funkcije organa, ki lahko sodnikom izreče disciplinske sankcije in je pooblaščen za zbiranje podatkov o njihovem premoženju, po izteku mandata tega organa, ki je določen v ustavi, podaljšajo za nedoločen čas? Če je tako podaljšanje teh pooblastil dopustno, kateri pogoji morajo biti izpolnjeni za to?
2. Ali je treba člen 2(2)(a) [SUVP] razlagati tako, da gre pri razkritju bančne tajnosti, katerega namen je preveriti premoženje sodnikov in državnih tožilcev, ki se nato objavi, za dejavnost, ki ne spada na področje uporabe prava Unije? Ali je odgovor drugačen, če ta dejavnost zajema tudi razkritje podatkov družinskih članov sodnikov in državnih tožilcev, ki niso sodniki in državni tožilci?
3. Ali je treba – če je odgovor na drugo vprašanje, da se pravo Unije uporablja, – člen 4, točka 7, SUVP razlagati tako, da sodni organ, ki drugemu državnemu organu dovoli dostop do podatkov o stanju na računih sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov, določa namene in sredstva obdelave osebnih podatkov in je zato „upravljavec“ za obdelavo osebnih podatkov?

4. Ali je treba – če je odgovor na drugo vprašanje, da se pravo Unije uporablja, odgovor na tretje vprašanje pa je nikalen, – člen 51 SUVP razlagati tako, da je sodni organ, ki drugemu državnemu organu dovoli dostop do podatkov o stanju na računih sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov, pristojen za spremljanje uporabe te uredbe in ga je treba zato opredeliti kot „nadzorni organ“ glede teh podatkov?
5. Ali je treba – če je odgovor na drugo vprašanje, da se pravo Unije uporablja, odgovor na tretje ali četrto vprašanje pa je pritrdilen, – člen 32(1)(b) SUVP oziroma člen 57(1)(a) te uredbe razlagati tako, da je sodni organ, ki drugemu državnemu organu dovoli dostop do podatkov o stanju na računih sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov, če je znano, da je organ, ki naj bi se mu odobril ta dostop, v preteklosti kršil varstvo osebnih podatkov, zavezan pridobiti informacije o ukrepih, sprejetih za varstvo osebnih podatkov, pri odločanju o odobritvi dostopa pa upoštevati ustreznost teh ukrepov?
6. Ali je treba – če je odgovor na drugo vprašanje, da se pravo Unije uporablja, in ne glede na odgovor na tretje in četrto vprašanje – člen 79(1) SUVP v povezavi s členom 47 [Listine], razlagati tako, da mora, če nacionalno pravo države članice določa, da se lahko nekatere vrste podatkov razkrijejo le, potem ko je to dovolilo sodišče, sodišče, ki je pristojno za to, osebam, podatki katerih se razkrivajo, po uradni dolžnosti zagotoviti sodno varstvo tako, da organu, ki je zahteval dostop do podatkov in za katerega je znano, da je v preteklosti kršil varstvo osebnih podatkov, naloži, naj predloži informacije o ukrepih, sprejetih v skladu s členom 33(3)(d) SUVP, in njihovi učinkoviti uporabi?“

IV. Postopek pred Sodiščem

23. Pisna stališča so predložili inšpektorat, bolgarska in poljska vlada ter Evropska komisija.

V. Analiza

24. V skladu s predlogom Sodišča se bom v teh sklepnih predlogih osredotočil na prvo, tretje in šesto vprašanje za predhodno odločanje.

A. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

25. S prvim vprašanjem se predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji ali praksi, ki dovoljuje nadaljevanje dejavnosti članov inšpektorata, ki so pristojni za disciplinske postopke zoper sodnike in državne tožilce, po izteku zakonsko določenega mandata. Bolgarska in poljska vlada ter inšpektorat so v svojih pisnih stališčih sklenili, da Sodišče ni pristojno za odločanje o njem in da vprašanje ni dopustno. Poleg tega je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišče tisto, ki mora preizkusiti okoliščine, v katerih mu je nacionalno sodišče predložilo zadevo, da preveri, ali je zanjo pristojno oziroma ali je predlog, ki mu je bil predložen, dopusten.³

³ Glej sodbo z dne 22. marca 2022, Prokurator Generalny (Disciplinski senat vrhovnega sodišča – imenovanje) (C-508/19, EU:C:2022:201, točka 59).

1. Pristojnost

26. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišče ni pristojno, da odgovori na vprašanje za predhodno odločanje, kadar je očitno, da se določba prava Unije, ki je Sodišču predložena v razlago, ne uporablja.⁴ Kadar pravni položaj ne spada na področje uporabe prava Unije, Sodišče ni pristojno za njegovo obravnavo, morebiti uveljavljane določbe Listine pa same po sebi ne morejo utemeljiti te pristojnosti.⁵

27. Prvič, v zvezi z uporabo člena 19(1), drugi pododstavek, PEU je treba opozoriti, da v skladu s to določbo države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za to, da se pravnim subjektom zagotovi spoštovanje njihove pravice do učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije. Države članice morajo tako določiti sistem pravnih sredstev in postopkov, s katerimi se zagotavlja učinkovit sodni nadzor na navedenih področjih. V zvezi s področjem uporabe člena 19(1), drugi pododstavek, PEU iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se navedena določba nanaša na „področj[a], ki jih ureja pravo Unije“, ne glede na položaj, v katerem države članice izvajajo to pravo, v smislu člena 51(1) Listine.⁶

28. Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU se zlasti uporablja za vsak nacionalni organ, ki lahko kot sodišče odloča o vprašanjih, ki se nanašajo na uporabo ali razlago prava Unije in torej spadajo na področja, ki jih ureja to pravo. Zdi pa se, da to velja za predložitveno sodišče, ki namreč kot bolgarsko splošno sodišče lahko odloča o vprašanjih, povezanih z uporabo ali razlago prava Unije, in kot „sodišče“ v smislu, opredeljenem s tem pravom, spada v bolgarski sistem pravnih sredstev na „področjih, ki jih ureja pravo Unije“, v smislu člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, tako da mora to sodišče izpolnjevati zahteve učinkovitega sodnega varstva. Poleg tega je treba opozoriti, da čeprav je, kot poudarja poljska vlada, organizacija pravosodja v državah članicah v njihovi pristojnosti, morajo države članice pri izvajanju te pristojnosti spoštovati obveznosti, ki zanje izhajajo iz prava Unije in zlasti iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU.⁷

29. Iz predlogov za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da je predložitveno sodišče prejelo zahtevo članov inšpektorata, katerim je pred nekaj leti potekel mandat, za dovoljenje za odpravo bančne tajnosti v zvezi s podatki o bančnih računih več sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov. To sodišče meni, da je ob upoštevanju nalog in pristojnosti tega organa v disciplinskih zadevah ta položaj, katerega pravilnost je potrdilo Konstitutsionen sad (ustavno sodišče), takšen, da se postavljajo vprašanja z vidika zahteve po neodvisnosti sodnega sistema držav članic, določene s pravom Unije, kar upraviči vprašanja, predložena Sodišču. Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU pa se uporablja v okviru postopkov, v katerih se postavlja vprašanje skladnosti nacionalne ureditve ali prakse, ki bi lahko vplivala na neodvisnost sodnikov, s pravom Unije. V zvezi s tem je treba poudariti, da mora vsaka država članica na podlagi zgoraj navedenega člena zagotoviti, da se v okviru disciplinske ureditve, ki se uporablja za sodnike

⁴ Sodba z dne 24. februarja 2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, točka 123).

⁵ Sklep z dne 18. aprila 2023, Vantage Logistics (C-200/22, EU:C:2023:337, točka 27).

⁶ Sodba z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točki 32 in 33).

⁷ Glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točke od 34 do 36). Ugotavljam, da je Sodišče v več nedavnih sodbah, v katerih je bilo obravnavano vprašanje pristojnosti Sodišča, kot odgovor na vprašanje v zvezi s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU (sodbe z dne 9. januarja 2024, G. in drugi (Imenovanje splošnih sodnikov na Poljskem) (C-181/21 in C-269/21, EU:C:2024:1, točka 57); z dne 11. april 2024, Sapira in drugi (C-114/23, C-115/23, C-132/23 in C-160/23, EU:C:2024:290, točka 26), in iz dne 18. aprila 2024, OT in drugi (Ukinitev sodišča) (C-634/22, EU:C:2024:340, točka 24)), sprejelo pritrdilno odločitev zgolj na podlagi slednjega premisleka, ki se nanaša na organizacijo sodstva, brez sklicevanja na področje uporabe te določbe in pod pogojem, da lahko zadevni nacionalni organ kot sodišče odloča o vprašanjih, ki se nanašajo na uporabo ali razlago prava Unije in torej na področja, ki jih ureja to pravo (sodba z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 51)).

nacionalnih sodišč, ki spadajo v njen sistem pravnih sredstev na področjih, urejenih s pravom Unije, spoštuje načelo neodvisnosti sodnikov, zlasti tako, da zagotovi, da nadzor opravlja organ, ki tudi sam lahko zadosti jamstvom, ki so del učinkovitega sodnega varstva.⁸

30. Ugotavljam, da inšpektorat v nasprotju z navedbami predložitvenega sodišča trdi, da se podatki o bančnih računih zadevnih sodnikov in državnih tožilcev, ki so predmet postopka v glavni stvari, ne uporabljajo v okviru njegovih pristojnosti za zbiranje indicev z namenom, da se zoper njih uvede disciplinski postopek, in da nima pristojnosti za naložitev disciplinske sankcije ali uvedbo istovrstnega postopka, pri čemer sta slednje ugotovitev podali tudi bolgarska vlada in Komisija. V zvezi s tem je treba upoštevati, da mora Sodišče v okviru porazdelitve pristojnosti med sodiščema Unije in nacionalnimi sodišči upoštevati dejanski in pravni okvir, v katerega so umeščena vprašanja za predhodno odločanje, kot je opredeljen v predložitvenih odločbah. Zato predloga za sprejetje predhodne odločbe ni mogoče preučiti glede na razlago nacionalnega prava, na katero se sklicuje stranka iz postopka v glavni stvari ali vlada države članice.⁹

31. Vendar ni sporno, da je v predložitvenih odločbah prisotno notranje protislovje izključno v zvezi z obsegom pristojnosti inšpektorata na področju disciplinskih postopkov zoper sodnike in državne tožilce. Tako Sofijski rayonen sad (okrožno sodišče v Sofiji) v prvem vprašanju za predhodno odločanje sicer omenja pristojnost inšpektorata za naložitev disciplinskih sankcij sodnikom, vendar navaja tudi člen 54(1), točki 5 in 6, zakona o sodiščih, v skladu s katerim inšpektorat v primeru kršitev „opozori“ pristojni kolegij vrhovnega sodnega sveta (v nadaljevanju: VSS) in „predlaga“ take sankcije ter omenja njegovo „dolžnost, da prijavi disciplinske zadeve“¹⁰, ki sta jo ta organ in bolgarska vlada dejansko opisala v svojih stališčih. Zato je mogoče z gotovostjo trditi, da je inšpektorat pristojen za disciplinske postopke zoper bolgarske sodnike in državne tožilce, in sicer vsaj za to, da predlaga začetek disciplinskega postopka v zvezi z dejstvi, ugotovljenimi med preverjanji, ki jih je opravil inšpektorat, pri čemer pa se mora Sodišče omejiti na vsebino predložitvenih odločb v zvezi z morebitnimi disciplinskimi sankcijami¹¹ preverjanja bančnih podatkov, pridobljenih po odpravi bančne tajnosti¹².

32. Drugič, v zvezi s členom 47 Listine je treba poudariti, da priznanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva v konkretnem primeru predpostavlja, da se oseba, ki to pravico uveljavlja, sklicuje na pravice ali svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, oziroma da je zoper to osebo uveden kazenski postopek, ki pomeni izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine. Ni dvoma, da postopek v glavni stvari, prvič, ni kontradiktoren, saj osebe, katerih podatki so predmet zahteve za odobritev dostopa, niso udeležene v postopku in se zato ne morejo sklicevati

⁸ Glej v tem smislu sodbi z dne 20. aprila 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, točka 39), in z dne 15. julija 2021, Komisija/Poljska (Disciplinska ureditev za sodnike) (C-791/19, EU:C:2021:596, točki 80 in 164).

⁹ Glej v tem smislu sodbi z dne 30. aprila 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, točka 38), in z dne 8. maja 2024, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Združenje sodnikov) (C-53/23, EU:C:2024:388, točka 31).

¹⁰ Glej točki 20 in 48 predložitvene odločbe v zadevi C-332/23.

¹¹ V poročilu Komisije o stanju pravne države v Bolgariji z dne 5. julija 2023 je navedeno, da je bil od 12 opravljenih preverjanj integritete, ki jih je inšpektorat opravil leta 2022, v treh sprožen „disciplinski postopek“.

¹² V vsakem primeru in v skladu z lastnimi izjavami inšpektorata je preverjanje izjav o premoženjskem stanju sodnikov del politike boja proti korupciji, pri čemer je zbiranje bančnih podatkov namenjeno preverjanju, ali se premoženje, ki so ga prijavi sodniki in državni tožilci, ujema s podatki, ki so vpisani, prijavljeni in potrjeni v javnih registrih. V skladu s členom 3 Zakon za protivodeystvie na koruptsiata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushestvo (zakon o boju proti korupciji in odvzemu nezakonito pridobljenega premoženja) (DV št. 7 z dne 19. januarja 2018, nazadnje spremenjen, DV št. 104 z dne 30. decembra 2022) se ta boj izvaja zlasti s predložitvijo izjave o premoženjskem stanju in interesih, njenim preverjanjem, ugotavljanjem nasprotja interesov in izrekanjem „sankcij“ ter z objavo imen oseb, ki niso podale izjave ali katerih izjave so bile ocenjene kot neskladne, in imen oseb, pri katerih je bilo ugotovljeno nasprotje interesov. Tudi ob predpostavki, da morebitne ugotovljene pomanjkljivosti v zvezi z izjavo o interesih ne bi pomenile disciplinske kršitve zadevnih sodnikov, kot trdi inšpektorat, ima lahko uporaba takih pravil velike posledice tako za poklicno pot sodnikov kot za njihove življenjske razmere, kar smiselno upravičuje uporabo člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, iz katerega izhaja zahteva po neodvisnosti sodnikov (glej po analogiji sodbo z dne 5. junija 2023, Komisija/Poljska (Neodvisnost in zasebno življenje sodnikov) (C-204/21, EU:C:2023:442, točke od 95 do 97)).

na kršitev katere koli pravice, in, drugič, ne ustreza pregonu teh oseb, ki bi pomenil izvajanje prava Unije. V teh okoliščinah se člen 47 Listine kot tak v postopku v glavni stvari ne uporablja. Ker pa člen 19(1), drugi pododstavek, PEU vsem državam članicam nalaga, da vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije, zlasti v smislu člena 47 Listine, je treba zadnjenavedeno določbo ustrezno upoštevati pri razlagi tega člena.¹³

2. Dopustnost

33. Navesti je treba, da so bile v nasprotju z navedbami inšpektorata v obravnavani zadevi izpolnjene zahteve iz člena 94 Poslovnika Sodišča, zlasti zahteve iz točke (c) tega člena. Predložitvene odločbe namreč vsebujejo dovolj podatkov, ki Sodišču omogočajo razumevanje razlogov, iz katerih predložitveno sodišče prosi za razlago člena 19(1), drugi pododstavek, PEU in člena 47 Listine za potrebe spora o glavni stvari. S prvim vprašanjem to sodišče v bistvu želi izvedeti, ali te določbe nasprotujejo nacionalni ustavni ureditvi, kot jo je razlagalo Konstitutionsen sad (ustavno sodišče), na podlagi katere člani inšpektorata ostanejo na položaju po izteku zakonsko določenega mandata. Predložitveno sodišče želi s tem razjasniti postopkovni problem, o katerem mora odločiti *in limine litis*, saj se nanaša na pravilnost predložitve zadeve organu, ki deluje zunaj pravnega okvira, ki opredeljuje njegovo delovanje, in s tem na pristojnost tega sodišča, da samo obravnava zahtevo, ki jo je vložil ta organ. Kot pa izhaja iz sodne prakse Sodišča, so vprašanja za predhodno odločanje, katerih namen je tako predložitvenemu sodišču omogočiti, da *in limine litis* reši postopkovne težave, kot so tiste, ki se nanašajo na njegovo pristojnost za odločanje v zadevi, ki jo obravnava, ali celo na pravne učinke, ki jih je morebiti treba priznati sodni odločbi, ki bi lahko ovirala nadaljnjo preučitev take zadeve s strani navedenega sodišča, dopustna na podlagi člena 267 PDEU.¹⁴

34. Vendar ostaja dejstvo, da nujnost razlage v smislu člena 267 PDEU, za katero je bilo Sodišče zaproseno v okviru postopka predhodnega odločanja, pomeni, da predložitveno sodišče lahko samo izpelje posledice iz te razlage tako, da ob njenem upoštevanju presodi zakonitost akta vložitve tožbe pri njem in ga po potrebi razglasi za nezakonitega. V obravnavani zadevi iz predložitvenih odločb sicer ne izhaja, da bi lahko to sodišče v skladu s pravili nacionalnega prava ravnalo na tak način, vendar je iz vsebine stališč bolgarske vlade mogoče sklepati, da bi to lahko bilo tako. V njej je namreč pojasnjeno, da mora pristojno sodišče v okviru nadzora, ki ga mora izvajati na podlagi zakona o kreditnih institucijah, preveriti, ali mora zahtevo za odpravo bančne tajnosti vložiti javni organ ali za to pooblaščen javni subjekt, in torej v postopku v glavni stvari, ali so zahtevo vložili generalni inšpektor ali inšpektorji inšpektorata. Takšna pojasnitev narave pristojnosti pristojnega sodišča potrjuje, da bi slednje lahko upoštevalo morebitni odgovor Sodišča na prvo vprašanje za predhodno odločanje in da razlaga določb prava Unije, za katero se z njim prosi, ustreza objektivni potrebi, povezani z odločitvijo, ki bi jo nacionalno sodišče lahko sprejelo v postopku v glavni stvari.¹⁵

¹³ Glej v tem smislu sodbo z dne 22. februarja 2022, RS (Učinek sodb ustavnega sodišča) (C-430/21, EU:C:2022:99, točke od 34 do 37).

¹⁴ Sodba z dne 13. julija 2023, YP in drugi (Odvzem imunitete in suspenz sodnika) (C-615/20 in C-671/20, EU:C:2023:562, točka 47 in navedena sodna praksa).

¹⁵ Glej v tem smislu sodbo z dne 9. januarja 2024, G. in drugi (Imenovanje splošnih sodnikov na Poljskem) (C-181/21 in C-269/21, EU:C:2024:1, točke od 69 do 72).

3. Vsebinska presoja

a) Uvodne ugotovitve

35. Kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, zahteva po neodvisnosti sodišč iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU nalaga, da pravila, ki urejajo disciplinsko ureditev za sodnike, vsebujejo potrebna jamstva za izognitev kakršni koli nevarnosti, da bo taka ureditev uporabljena kot sistem političnega nadzora nad vsebino sodnih odločb. V zvezi s tem določitev pravil, s katerimi so zlasti opredeljena tako ravnanja, ki pomenijo disciplinske kršitve, kot tudi sankcije, ki se konkretno uporabljajo, in s katerimi je določeno posredovanje neodvisnega organa v skladu s postopkom, v katerem so v celoti zagotovljene pravice iz členov 47 in 48 Listine, zlasti pravica do obrambe, ter s katerimi je dana možnost sodnega izpodbijanja odločb disciplinskih organov, pomeni celoto bistvenih jamstev za ohranitev neodvisnosti sodne oblasti. Poleg tega, ker se z možnostjo začetka disciplinske preiskave kot tako lahko izvaja pritisk na tiste, katerih naloga je odločati, je bistveno, da organ, pristojen za vodenje preiskav in izvedbo disciplinskega postopka, pri opravljanju svojih nalog deluje objektivno in nepristransko ter da je pri tem brez kakršnih koli zunanjih vplivov.¹⁶

36. V obravnavani zadevi predložitveno sodišče dvomi o skladnosti nacionalnih pravil in prakse, ki dovoljujejo nadaljevanje dejavnosti članov inšpektorata po izteku mandata, ki je določen z bolgarsko ustavo, z načelom neodvisnosti sodnikov iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, in sicer glede obsega nalog in pristojnosti tega organa. Kot je razvidno iz predlogov za sprejetje predhodne odločbe, se to sodišče v takem primeru sprašuje o nevarnosti zunanjega vpliva na dejavnosti inšpektorata in neupravičenega pritiska inšpektorata na sodstvo.

37. Tako kot pri podaljšanju opravljanja sodne funkcije po dopolnitvi redne upokojitvene starosti¹⁷ menim, da lahko države članice same odločijo, ali bodo odobrile podaljšanje pretečenih mandatov članov ustavnega organa, pristojnega za preverjanje dejavnosti sodstva, presodijo integriteto sodnikov in državnih tožilcev in njihova morebitna nasprotja interesov ter po potrebi VSS predlagajo začetek disciplinskih postopkov zoper njih. Kljub temu morajo države članice pri izbiri svojega ustavnega modela upoštevati zlasti zahtevo po neodvisnosti sodišč, ki je določena v členih 2 in 19(1), drugi pododstavek, PEU. Zato morajo med drugim zagotoviti, da se njihova zakonodaja na področju organizacije pravosodja z vidika vrednote pravne države ne poslabša, tako da ne sprejmejo pravil, ki bi posegala v neodvisnost sodnikov.¹⁸

38. V zvezi s tem menim, da podaljšanje mandata članov sodnega inšpektorata, ki ga narekuje razlog splošnega interesa na podlagi potrebe po institucionalni kontinuiteti, samo po sebi ne zadostuje za ugotovitev kršitve zgoraj navedenega načela neodvisnosti¹⁹, zlasti ker naloga uslužbencev takšnega organa ni, da odločajo o sporih kot sodniki, temveč da vodijo preiskave in predlagajo začetek disciplinskih postopkov, tako da ni nujno, da izpolnjujejo vse zahteve po neodvisnosti in nepristranskosti, ki veljajo za sodnike²⁰.

¹⁶ Glej v tem smislu sodbo z dne 11. maja 2023, *Inspeçhia Judiciară* (C-817/21, EU:C:2023:391, točki 48 in 49).

¹⁷ Sodba z dne 24. junija 2019, *Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča)* (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 110).

¹⁸ Sodba z dne 5. junija 2023, *Komisija/Poljska (Neodvisnost in zasebno življenje sodnikov)* (C-204/21, EU:C:2023:442, točka 74).

¹⁹ Glej v tem smislu sodbo z dne 18. maja 2021 *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 203). Poudariti je treba, da se zadeve v postopkih v glavni stvari razlikujejo od zadeve, v kateri je bila izdana navedena sodba in v kateri gre za preprosto nadomestitev posameznika, ki je izrecno določena z veljavno zakonodajo, vključno s časovno omejitvijo, pri čemer predložitveno sodišče ni navedlo ali podvomilo v to, kako vpliva dolžina podaljšanja zadevnega mandata na zahtevo po neodvisnosti in nepristranskosti sodnikov in državnih tožilcev.

²⁰ Glej v tem smislu sodbo z dne 11. maja 2023, *Inspeçhia Judiciară* (C-817/21, EU:C:2023:391, točka 55).

39. Dejstvo ostaja, da je bilo podaljšanje mandatov članov inšpektorata, katerim mandat se je iztekel, zaradi blokade volilnega postopka imenovanja njihovih naslednikov izvedeno v posebnem regulativnem okviru. Poleg neobstoja pravne podlage (tako glede načela podaljšanja kot njegovega trajanja²¹) je treba poudariti dejstvo, da so generalni inšpektor in inšpektorji lahko ponovno izvoljeni, „vendar ne za dva zaporedna mandata“, in da so pri opravljanju svojih funkcij „vezani izključno na zakon“. Tako je razvidno, da so bili mandati članov ustavnega organa, katerih legitimnost, ki izhaja iz prvotne izvolitve za mandat za določen čas, zdaj temelji zgolj na zakonskem okviru in spoštovanju načela zakonitosti, podaljšani, čeprav nista določena niti kontinuiteta do prekinitve blokade niti takojšnje podaljšanje teh mandatov. Poleg tega je tako postavljeno vprašanje legitimnosti inšpektorata, ki se nanaša na zaupanje družbe v delo zadevnega organa in sprejemanje njegovih odločitev, zlasti pomembno glede na način predložitve, saj lahko inšpektorat deluje po uradni dolžnosti, pa tudi „na pobudo državljanov“ in javnih organov, „vključno s sodniki“. ²² V teh okoliščinah lahko po mojem mnenju *de facto* in *sine die* podaljšanje mandata članov inšpektorata zbuja legitimne pomisleke glede izkoriščanja prerogativ in nalog tega organa kot orodja za izvajanje pritiska na sodno dejavnost ali političnega nadzora nad to dejavnostjo. ²³

40. Nazadnje bo moralo o tem odločiti predložitveno sodišče, potem ko bo opravilo presoje, ki so za to potrebne. Opozoriti je treba namreč, da člen 267 PDEU Sodišču ne daje pristojnosti, da uporabi pravila Unije v določenem primeru, ampak le, da se izreče o razlagi Pogodb in aktov institucij Unije. Vendar lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišče v okviru pravosodnega sodelovanja, uvedenega s tem členom 267 PDEU, na podlagi elementov v spisu nacionalnemu sodišču poda elemente razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji učinkov neke določbe tega prava. V zvezi s tem bo moralo predložitveno sodišče oceniti tveganja, povezana z vplivi, ki jih ima podaljšanje mandata članov inšpektorata na zahtevo po neodvisnosti sodnikov in državnih tožilcev, in sicer ob upoštevanju ureditve iz postopka v glavni stvari kot take ter v njenem nacionalnem pravnem in dejanskem kontekstu. ²⁴

41. V zvezi z ureditvijo iz postopka v glavni stvari²⁵ in v delu, v katerem predložitveno sodišče sprašuje Sodišče o posledicah nadaljevanja dejavnosti inšpektorata po izteku mandata njegovih članov glede na zahtevo po neodvisnosti sodnikov, je treba preveriti, ali so pravila, ki urejajo organizacijo in delovanje tega organa, oblikovana tako, da pri pravnih subjektih ne morejo vzbuditi nikakršnega legitimnega dvoma, da bi se lahko prerogative in naloge tega organa izkoriščale kot orodje za izvajanje pritiska na sodno dejavnost ali političnega nadzora nad to dejavnostjo. Ta pravila lahko namreč na splošno neposredno vplivajo na prakso navedenega organa in torej preprečujejo ali, nasprotno, spodbujajo izvajanje disciplinskih postopkov, katerih cilj ali posledica je izvajanje pritiska na tiste, katerih naloga je odločati, ali zagotavljanje političnega nadzora nad njihovim delom. ²⁶

²¹ Kot primer naj navedem, da v skladu s členom 5 Statuta Sodišča Evropske unije „[r]azen v primeru uporabe člena 6 sodnik ohrani svoj mandat, dokler njegov naslednik ne nastopi svoje funkcije“.

²² Člen 132a bolgarske ustave.

²³ Glej po analogiji sodbi z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 78), in z dne 11. maja 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, točka 57).

²⁴ Glej po analogiji sodbo z dne 11. maja 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, točki 58 in 59).

²⁵ Treba je poudariti, da sta tako bolgarska vlada kot inšpektorat jasno navedla, da se ureditev iz postopka v glavni stvari ni spremenila od izteka mandata članov inšpektorata.

²⁶ Glej v tem smislu sodbo z dne 11. maja 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, točki 50 in 51).

b) Način imenovanja in pristojnosti članov inšpektorata

42. Prvič, ni sporno, da pogoji za imenovanje članov inšpektorata odražajo neposredno povezavo z zakonodajno oblastjo, saj člane izvolijo poslanci z dvotretjinsko večino. Zahteva po kvalificirani večini je namenjena zmanjšanju tveganja politizacije imenovanj in s tem inšpektorata, saj doseganje takšne večine običajno zahteva preseganje strankarskih interesov in soglasno izbiro strokovnega osebja. Bolj pragmatičen pristop privede do ugotovitve, da je učinkovitost tega mehanizma, namenjenega zagotavljanju politične nevtralnosti nosilcev javnih funkcij, relativna, saj je odvisna od političnega konteksta posamezne države.

43. V zvezi s tem je iz informacij, s katerimi razpolaga Sodišče, razvidno, da postopek imenovanja inšpektorjev v povezavi z njihovimi prerogativami v razmerju do sodstva vzbuja skrb tako pri Evropski komisiji za demokracijo skozi pravo (imenovani „Beneška komisija“) kot pri Komisiji.²⁷ Prva opozarja, da se dvotretjinska večina v bolgarskem kontekstu pogosto doseže z dodelitvijo „kvot“ v okviru tajnih političnih pogajanj, kar pomeni, da ima na koncu vsak inšpektor verjetno določene politične obveznosti do ene ali druge stranke.²⁸ Tudi Komisija je opozorila na težave, povezane s postopkom izbire kandidatov, in v svojem poročilu o stanju pravne države v Bolgariji za leto 2020 izpostavila, da je sam inšpektorat predlagal spremembo zakona o sodiščih, po kateri naj bi generalnega inšpektorja in inšpektorje predlagali drugi organi, kot so plenarna zasedanja Varhoven kasatsionen sad (kasacijsko sodišče, Bolgarija) in Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija) ali skupščine magistratov in strokovnih organizacij in ne člani parlamenta.²⁹ Komisija je v svojem poročilu za leto 2023 ugotovila, da ni napredka pri sprejemanju zakonodajnih reform, namenjenih izboljšanju delovanja inšpektorata in preprečevanju tveganja političnega vpliva, zlasti z vključitvijo sodnih organov v izbiro njegovih članov.

44. Drugič, iz člena 132a(6) bolgarske ustave izhaja, da je pristojnost Inšpektorata, ki ukrepa na podlagi indicev in tudi po uradni dolžnosti, objektivno zelo široka.³⁰ Beneška komisija v okoliščinah, ki jih zaznamuje obstoj številnih mehanizmov nadzora bolgarskih sodnikov, navaja, da so pristojnosti inšpektorata opredeljene splošno in nenatančno ter se pogosto prekrivajo s pristojnostmi VSS, pri čemer obstaja tveganje poseganja in prenosa dejanske pristojnosti z drugega organa na prvega. Poudarila je, da lahko inšpektorat poleg svojih preiskovalnih pooblastil filtrira disciplinske zadeve tako, da brez nadaljnjih ukrepov izloči „opozorila“, ki so mu bila poslana v zvezi z domnevno nepravilnim ravnanjem sodnika.³¹

²⁷ Komisija se v svojih stališčih večkrat sklicuje na letna poročila o stanju pravne države v Bolgariji in na različna mnenja Beneške komisije.

²⁸ Mnenje Beneške komisije (CDL-AD (2017) 018, točka 58). Navedla je tudi, da je mehanizem kvalificirane večine neučinkovit, kadar ima vladna stranka že potrebno število glasov, da sama doseže to večino.

²⁹ Beneška komisija v svojem mnenju (CDL-AD (2017) 018, točka 59) priporoča, da se senatom VSS podeli pooblastilo, da predlagajo določeno število kandidatov za imenovanje s strani parlamenta, ter tako okrepi politično nevtralnost inšpektorjev.

³⁰ Kot je Beneška komisija povzela v svojem mnenju (CDL-AD (2017) 018, točka 55), je ta organ pristojen za preverjanje skoraj vseh vidikov delovanja sodišč, državnega tožilstva, sodnikov in državnih tožilcev, in sicer notranje organizacije in ureditev dela, doslednosti sodne prakse, finančnega položaja sodnikov in državnih tožilcev, njihovega premoženja in njihovega ravnanja v zasebni sferi.

³¹ Mnenje Beneške komisije (CDL-AD (2017) 018, točke 54, 61 do 66). V njem je pojasnjeno, da se ocenjevanja, ki jih izvede VSS, in preverjanja inšpektorata nanašajo na skoraj iste elemente in niso del enotnega zaporednega postopka. Inšpekcijski pregledi, ocenjevanja in disciplinski postopki se prekrivajo, zato je zakonodajna revizija upravičena, da pristojnosti inšpektorata ne bi posegale v ustavni mandat VSS.

c) Tveganje zunanjega vpliva

45. Postavlja se vprašanje, kakšna jamstva, če sploh kakšna, določa ureditev iz postopka v glavni stvari za zagotavljanje zavarovanosti članov inšpektorata pred zunanjimi dejavniki, zlasti pred neposrednimi in posrednimi vplivi zakonodajne in izvršilne oblasti, ki bi lahko usmerjali njihove odločitve. Kot je bilo pojasnjeno, so generalni inšpektor in inšpektorji v skladu s členom 132a bolgarske ustave pri opravljanju svojih funkcij „neodvisni in vezani izključno na zakon“. Prav tako je treba ugotoviti, da inšpektorat preuči predlog proračuna sodstva v delu, ki se nanj nanaša, in ga predloži VSS.³² Bolgarska vlada in inšpektorat se strinjata, da ne obstaja noben pravni mehanizem, na podlagi katerega bi lahko katera koli državna oblast, zlasti pa ne zakonodajna, ki opravlja imenovanja, vplivala na dejavnosti inšpektorata, natančneje, na dejavnosti v zvezi s preverjanjem izjav o premoženjskem stanju sodnikov. V skladu s členom 57 zakona o sodiščih inšpekcijske preglede v okviru letnega programa opravljajo skupine, določene z žrebom, inšpekcijski pregledi, ki se izvajajo na podlagi opozoril, pa so naključno dodeljeni inšpektorju in strokovnjakom, ki mu pomagajo. Zdi se – kar mora predložitveno sodišče še preveriti – da ima inšpektorat v okviru bolgarske ustavne ureditve določeno stopnjo organizacijske, funkcionalne in finančne avtonomije, ki preprečuje neposreden ali posreden politični vpliv na njegove člane.

46. Vendar je treba opozoriti, da so v skladu z navedbami v predložitvenih odločbah člani inšpektorata lahko razrešeni s položaja.³³ V mnenju Beneške komisije (CDL-AD (2017) 018, točke od 58 do 60) je navedeno, da nacionalni predpisi določajo, da so lahko inšpektorji tako kot sodniki razrešeni pred iztekom mandata zaradi „hude kršitve ali sistematičnega neizpolnjevanja uradnih obveznosti in dejanj, ki škodujejo ugledu sodstva“. Predlog za razrešitev lahko vloži ena petina poslancev narodne skupščine ali pa se vloži na občni seji VSS. Čeprav je te predpise mogoče razumeti tako, da o končni odločitvi odloča bolgarska narodna skupščina, Beneška komisija meni, da bi morala takšna odločitev spadati med prerogative VSS.³⁴

d) Tveganje zlorabe pooblastil

47. Upoštevati je treba jamstva, ki so z ureditvijo iz postopka v glavni stvari morebiti določena za preprečitev, da bi člani inšpektorata zlorabili ali zlorabljali pooblastila.³⁵ V zvezi s tem predhodna ugotovitev o določeni institucionalni avtonomiji inšpektorata, ne glede na to, kako pozitivna je v smislu zavarovanosti pred neposrednimi ali posrednimi vplivi, zahteva obstoj okvira dejavnosti tega organa glede na naravo ter obseg njegovih nalog in prerogativ.

³² Člen 54 zakona o sodiščih.

³³ Člen 132a(10) bolgarske ustave.

³⁴ Sodišče je v sodbi z dne 16. julija 2020, *Governo della Repubblica italiana (Statut italijanskih mirovnih sodnikov)* (C-658/18, EU:C:2020:572, točki 48 in 49), razsodilo, da načelo neodstavljalnosti, katerega temeljni pomen je treba poudariti, zlasti zahteva, da lahko sodniki ostanejo na položaju, dokler ne dopolnijo obvezne upokojitvene starosti ali dokler jim ne poteče mandat, če je začasen. Navedeno načelo sicer ni absolutno, vendar je v zvezi z njim mogoče določiti izjeme le, če to upravičujejo legitimni in nujni razlogi, pri čemer je treba spoštovati načelo sorazmernosti. Sodišče je tudi menilo, da se z jamstvom neodstavljalnosti tako zahteva, da so primeri razrešitve članov sodišča določeni s posebnimi predpisi, in sicer z izrecnimi zakonskimi določbami, ki zagotavljajo jamstva, ki presegajo tista, ki so določena s splošnimi pravili upravnega prava in delovnega prava, ki se uporabljajo za nezakonito razrešitev. Čeprav se ni mogoče sklicevati na načelo neodstavljalnosti, bi se to razlogovanje vseeno lahko uporabilo v zvezi s člani ustavnega organa, katerih dejavnost je povezana z izvajanjem in integriteto sodstva.

³⁵ Glej po analogiji sodbo z dne 11. maja 2023, *Inspectia Judiciară* (C-817/21, EU:C:2023:391, točka 60).

48. Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da na podlagi ureditve iz postopka v glavni stvari za inšpektorat velja obveznost preglednosti³⁶ in da se v zvezi z dejavnostjo nadzora nad premoženjskim stanjem sodnikov, zdi – kar pa mora preveriti predložitveno sodišče – da njegovo izvajanje ureja več določb. V skladu z nacionalnimi predpisi mora inšpektorat na svoji spletni strani objaviti izjave vseh sodnikov in državnih tožilcev ter seznam oseb, ki izjave niso predložile v določenem roku; ta seznam pa je treba s spletne strani odstraniti do konca koledarskega leta, na katerega se nanaša.³⁷ V zvezi s preverjanjem integritete in morebitnega obstoja nasprotja interesov je postopek preverjanja izjav o premoženjskem stanju sodnikov omejen na obdobje šestih mesecev. Inšpektorat ima sicer pooblastilo, da od pristojnega sodišča zahteva odpravo bančne tajnosti za namene pridobivanja podatkov o stanju in gibanju sredstev na bančnih računih sodnikov, vendar le v primeru, da so ti zavrnil dostop do teh podatkov, poleg tega pa zakon izrecno določa, da je treba preverjanje opraviti s primerjavo prijavljenih dejstev in pridobljenih podatkov.³⁸

49. Kljub temu je Beneška komisija po eni strani obžalovala nezadostno natančnost predpisov v zvezi z izvajanjem inšpekcijskih pregledov in prerogativ inšpektorata, kar je, kot je bilo ugotovljeno, povzročilo prekrivanje s pooblastili VSS, in po drugi strani priporočila, da preiskovalna pooblastila inšpektorjev ne bi smela biti neomejena, temveč bi morala biti pod nadzorom neodvisnega organa, na primer VSS.³⁹ Posebej je poudarila pomembno vlogo generalnega inšpektorja, ki sprejme sklep o uvedbi inšpekcijskega postopka ter zagotovi splošne organizacijske in metodološke smernice za delovanje inšpektorata, tj. pooblastilo za sprejemanje splošnih pravil, za katerega Beneška komisija priporoča, da se zaupa drugemu organu. Poudarjeno je, da ima generalni inšpektor pravico odrediti izredne inšpekcijske preglede na podlagi pritožb posameznikov zoper sodnike, in sicer poleg tistih, ki so načrtovani vsako leto, ter določiti njihov namen in roke. Poleg tega lahko generalni inšpektor v določenih primerih „izvaja nadzor nad delom inšpektorjev“ in zdi se – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da je pritožbeni organ v zvezi z inšpektorji, pooblaščen za preoblikovanje in spreminjanje „inšpekcijskih poročil“ na podlagi ugovorov, ki jih nanj naslovi sodnik, pri katerem se izvaja inšpekcijski nadzor.⁴⁰

50. Naj v zvezi s tem opozorim, da lahko kopičenje pomembnih pooblastil vodje organa, pristojnega za vodenje preiskav in sodelovanje v disciplinskih postopkih – ker mu v praksi omogoča široko diskrecijsko pravico glede tega, ali bodo disciplinski postopki zoper sodnike sledili nadaljnji ukrepi ali ne – tej osebi olajša uporabo disciplinske ureditve za sodnike za izvajanje vpliva na delo teh sodnikov. Zato bi lahko ureditev, s katero so vodji tega organa podeljena pooblastila, kot so ta, ki so z ureditvijo iz postopka v glavni stvari podeljena generalnemu inšpektorju, pri pravnih subjektih vzbudila legitimni dvom, da bi se lahko prerogative in naloge tega organa izkoriščale kot orodje za izvajanje pritiska na sodno dejavnost ali političnega nadzora nad to dejavnostjo.⁴¹

51. Vprašanje okvira dejavnosti inšpektorata bi moralo vključevati preverjanje obstoja morebitnih jamstev učinkovitega sodnega varstva za zadevne sodnike. V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da postopek za odpravo bančne tajnosti iz postopka v glavni stvari ni kontradiktoren, da je nadzor,

³⁶ Ta organ mora vsako leto pripraviti poročilo o dejavnostih, ki ga predloži na občni seji VSS, in zagotoviti javne informacije o svojih dejavnostih, pri čemer mora zlasti objaviti letno poročilo o dejavnostih na svojem spletnem mestu (člen 132a(8) in (9) bolgarske ustave ter člen 54(12) in (14) zakona o sodiščih).

³⁷ Člen 175c zakona o sodiščih.

³⁸ Člena 175e(6) in 175f(1) zakona o sodiščih. Tako pridobljene informacije se ne objavijo v skladu z navedbami inšpektorata, katerega člani imajo sicer obveznost varovanja skrivnosti v skladu s členom 20 zakona o varstvu osebnih podatkov.

³⁹ Mnenje Beneške komisije (CDL-AD (2017) 018, točke od 61 do 72).

⁴⁰ Mnenje Beneške komisije (CDL-AD (2017) 018, točke 69, 70 in 73).

⁴¹ Glej v tem smislu sodbo z dne 11. maja 2023, Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, točki 56 in 57).

ki ga izvaja pristojno sodišče, vsaj omejen in da zoper njegovo odločbo ni pritožbe.⁴² Kljub temu je mogoče ugotoviti, da se predložitvene odločbe sklicujejo na člen 175h zakona o sodiščih, ki določa, da lahko zadevne osebe predložijo pisna pojasnila in dokaze med preverjanjem prijavljenih dejstev, ki ga opravi inšpektorat po posredovanju podatkov o stanju in gibanju sredstev na bančnih računih teh oseb. Beneška komisija ugotavlja, da so rezultati inšpekcijskega pregleda pisno predloženi zadevnemu sodniku, ki lahko svoje ugovore nato predloži generalnemu inšpektorju, ta pa mora podati obrazložen odgovor.⁴³

e) Praksa inšpektorata

52. Predložitveno sodišče lahko utemeljeno upošteva tudi, kako ta organ opravlja svojo ustavno nalogo in izvaja različne pristojnosti, zlasti ali to po izteku mandata svojih članov počne na način, ki lahko povzroči dvom o njegovi neodvisnosti v razmerju do zakonodajne in izvršilne oblasti.⁴⁴

53. Iz predlogov za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da se edini incident, ki ga je navedlo predložitveno sodišče v zvezi z dejavnostmi inšpektorata, nanaša na nepravilno objavo osebnih podatkov več sodnikov in državnih tožilcev na spletni strani inšpektorata leta 2019, zaradi česar je bila temu organu naložena denarna kazen. Ker se je ta dogodek zgodil pred podaljšanjem zadevnih mandatov, se ga ne bi smelo šteti kot dokaz neposrednega ali posrednega zunanjega vpliva izvršilne ali zakonodajne oblasti ali kot dokaz zlorabe ali zlorabljanja pooblastil s strani članov inšpektorata, katerih cilj ali posledica je izvajanje pritiska na tiste, katerih naloga je odločati, ali zagotavljanje političnega nadzora nad njihovim delom. Po navedbah predložitvenega sodišča je bila zadevna objava posledica individualne napake uslužbenca inšpektorata, ki ni bil niti generalni inšpektor niti inšpektor in ki ni opravil predhodne anonimizacije podatkov ter je bil zato odpuščen.

f) Trajanje podaljšanja mandata

54. Med upoštevne elemente nacionalnega pravnega in dejanskega konteksta, ki jih mora upoštevati predložitveno sodišče, spada trajanje podaljšanja mandata – v obravnavani zadevi več kot tri leta v času predložitve zadeve. V zvezi s tem sta bolgarska vlada in inšpektorat v odgovor na trditev predložitvenega sodišča, da inšpektorat še naprej opravlja svoje naloge „brez jasno določenega datuma prenehanja“, opozorila, da je Konstitutionsen sad (ustavno sodišče) v sodbi iz leta 2022 jasno navedlo, da je trajanje opravljanja nalog inšpektorata odvisno od nastopa določenega prihodnjega dogodka, in sicer „do imenovanja generalnega inšpektorja ali inšpektorjev s strani narodne skupščine“.

55. Ni sporno, da člani inšpektorata še naprej opravljajo svoje funkcije po izteku mandata, ker narodna skupščina leta 2020 ni mogla izvoliti njihovih naslednikov. Vendar v spisu, predloženem Sodišču, ni elementov, ki bi kazali na to, da bo ta položaj v bližnji prihodnosti odpravljen. Zaradi neobstoja pravnega mehanizma proti blokiranju, ki bi vključeval zmanjšanje zahtevane kvalificirane večine ali prenos pooblastila za imenovanje na nevtralni organ, ne preseneča, da kar

⁴² Člen 62(7) zakona o kreditnih institucijah.

⁴³ Mnenje Beneške komisije (CDL-AD (2017) 018, točka 73).

⁴⁴ Glej v tem smislu sodbo z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 144).

pet drugih neodvisnih nadzornih organov deluje na podlagi mandatov, ki so se iztekli.⁴⁵ Tako se zdi – kar mora predložitveno sodišče še preveriti – da je trajanje opravljanja nalog inšpektorjev po izteku njihovega mandata odvisno od nastopa prihodnjega dogodka brez točno določenega datuma, zaradi česar je mogoče trajanje podaljšanja teh mandatov opredeliti kot neomejeno. Čeprav bi bila prekinitve dejavnosti inšpektorata za podobno obdobje po blokadi postopka imenovanja nedvomno zaskrbljujoča, je prav tako zaskrbljujoče podaljšanje mandata njegovih članov za nedoločen čas.

56. Zdi se mi namreč, da so zgoraj navedeni legitimni pomisleki glede izbire kandidatov za mesto inšpektorja, načina imenovanja zadevnih oseb, njihove morebitne razrešitve s strani petine poslancev ter prekrivanja pooblastil inšpektorata in VSS zaradi nenatančnosti veljavnih predpisov in obsega prerogativ generalnega inšpektorja še hujši zaradi dejstva, da člani inšpektorata nadaljujejo svoje dejavnosti na podlagi mandatov, ki so se iztekli januarja ali februarja 2020.⁴⁶ Ne glede na to, da v spisu, predloženem Sodišču, ni konkretnega primera inšpekcijskega pregleda ali predloga disciplinskega postopka, ki bi lahko pomenil zunanji vpliv ali zlorabo pooblastil s strani inšpektorata, se z nadaljnjim delovanjem takšnega organa brez natančnega in določenega roka samo povečuje tveganje za nastanek takšnega dogodka.⁴⁷

57. Ne glede na negotovost glede razvoja posameznih položajev članov inšpektorata *a priori* neomejeno podaljšanje mandata zadevnih oseb, ne da bi bili v bližnji prihodnosti sprejeti kakršni koli ukrepi za odpravo blokade postopka obnovitve tega organa, pomeni, da je ustavna določba, ki ureja inšpektorat, izgubila ves smisel in da v zvezi s sestavo in delovanjem inšpektorata pri pravnih subjektih povzroča legitimne dvome v zvezi z njegovo zavarovanostjo pred zunanjimi dejavniki, zlasti neposrednimi ali posrednimi vplivi zakonodajne oblasti, pa tudi njegovo nevtralnostjo v razmerju do nasprotujočih si interesov, ter lahko tako privede do neobstoja vtisa neodvisnosti in nepristranskosti navedenega organa, kar bi lahko omajalo zaupanje, ki ga mora v demokratični družbi pri navedenih pravnih subjektih zbujati pravosodje.⁴⁸ V takem položaju ni mogoče šteti, da lahko nadzorni organ v vsakršnih okoliščinah deluje brez vsakega suma pristranskosti.⁴⁹

58. Po mojem mnenju bi moralo biti podaljšanje mandata članov organa, kot je inšpektorat, dovoljeno le izjemoma in prehodno, kar predpostavlja čim hitrejšo vrnitev v normalno stanje in je zato težko združljivo s strogo uporabo načela kontinuitete, ki ne sme privedi do možnosti podaljšanja mandata, ki se je iztekel in ki ga v obravnavani zadevi ni mogoče takoj podaljšati, za nedoločen čas, sicer je kršeno načelo sorazmernosti. Dokazano podaljšanje mandata članov inšpektorata za več kot tri leta brez razumnih obetov za sprostitev blokade postopka imenovanja v bližnji prihodnosti ni niti izjema niti prehodne narave. Naj nazadnje še dodam, da funkcionalni *status quo* nikakor ne pomeni, da je za to odgovoren neuspešen politični organ, ki bi si po potrebi želel obdržati na položaju osebe z združljivo politično pripadnostjo in se izogniti obnovi inšpektorata z bolj odprtim načinom izbire kandidatov.

⁴⁵ Glej poročili Komisije o stanju pravne države v Bolgariji za leto 2022 in 2023. Zanimivo je poudariti, da je podoben položaj nastal v zvezi z nekdanjim generalnim inšpektorjem, katerega mandat je bil dejansko podaljšan za dve leti, in opozoriti, da so zakonodajne in ustavne spremembe v zvezi s spremembo sestave inšpektorata ostale zgolj v fazi razmisleka.

⁴⁶ Na to v bistvu opozarja tudi Komisija v svojem poročilu o stanju pravne države v Bolgariji za leto 2022, pri čemer je svojo ugotovitev povezala z ugotovitvijo o povečani zaskrbljenosti v zvezi z delovanjem in sestavo VSS, tudi v okviru disciplinskih postopkov.

⁴⁷ Sodišče je v sodbi z dne 8. aprila 2014, Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237, točki 52 in 53), v zvezi z nacionalnimi predpisi, ki so prenehali veljati pred iztekom mandata vodje nadzornega organa za varstvo podatkov, razsodilo, da funkcionalna neodvisnost sama po sebi ne zadošča, da bi bili nadzorni organi obvarovani pred vsakršnim zunanjim vplivom, in da že samo tveganje, da lahko državni nadzorni organi izvajajo politični vpliv na odločitve nadzornih organov, zadostuje, da je ovirano samostojno izvajanje nalog teh organov.

⁴⁸ Glej v tem smislu sodbo z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 153).

⁴⁹ Glej po analogiji sodbo z dne 8. aprila 2014, Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237, točka 55).

59. Glede na zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji, kot se razlaga z nacionalno sodno prakso, ki članom organa, ki jih izvoli parlament za vnaprej določen mandat, ki se ne sme podaljšati zaporedoma, in ki izvajajo nadzor nad delom in integriteto sodnikov in državnih tožilcev ter predlagajo uvedbo disciplinskih postopkov zoper njih, dovoljuje, da *de facto* še naprej in za nedoločen čas opravljajo svoje naloge po izteku mandata, ne da bi bili v bližnji prihodnosti sprejeti kakršni koli ukrepi za odpravo blokade postopka obnove mandata članov tega organa, kadar ta ureditev ni zasnovana tako, da pri pravnih subjektih ne more vzbuditi nobenega legitimnega dvoma o tem, da bi se lahko prerogative in naloge tega organa uporabljale kot orodje za izvajanje pritiska na delo sodnikov in državnih tožilcev ali političnega nadzora nad tem delom.

B. Tretje vprašanje za predhodno odločanje

60. S tretjim vprašanjem za predhodno odločanje je Sodišče pozvano, naj ugotovi, ali sodišče, ki drugemu državnemu organu dovoli dostop do osebnih podatkov o stanju na bančnih računih sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov, določa sredstva in namene obdelave in je zato „upravljavca“ v smislu člena 4, točka 7, SUVP.

61. Za odgovor na to vprašanje je treba opredeliti obseg in kraj „obdelave“ osebnih podatkov iz spora o glavni stvari.⁵⁰

62. V zvezi s tem je treba poudariti, da pojem „obdelava“ pomeni vsako dejanje ali niz dejanj, ki se izvaja v zvezi z osebnimi podatki ali nizi osebnih podatkov z avtomatiziranimi sredstvi ali brez njih, kot je „zbiranje“, „vpogled“, „uporaba“, „razkritje s posredovanjem, razširjanje ali drugačno omogočanje dostopa“. Poleg tega lahko obdelava osebnih podatkov vsebuje enega ali več postopkov, od katerih se vsak nanaša na eno od različnih faz, ki jih lahko zajema obdelava osebnih podatkov.⁵¹

63. Iz predložitvenih odločb je razvidno, da je sodni organ dovolil, da banka inšpektoratu sporoči podatke o računih in depozitih sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov. Inšpektorat te informacije, ki jih je hranila banka, nato zbira, opravi vpogled in uporablja, da bi odkril morebitno nasprotje interesov. Iz tega izhaja, da je omogočanje dostopa do informacij, za katere velja bančna tajnost, ki ga je odobril sodni organ, mogoče šteti kot dejanje obdelave, ki je del postopka, ki je sestavljen iz več stopenj in v katerega so zaporedoma vključeni banka, sodni organ in inšpektorat.

64. Glede na povedano je treba ugotoviti, ali je mogoče sodišče, ki dovoli takšno razkritje, opredeliti kot „upravljavca“ v smislu člena 4, točka 7, SUVP.

⁵⁰ Pojasniti je treba, da pojem „upravljavca“ predpostavlja obstoj „obdelave“ osebnih podatkov. Glej v tem smislu sodbo z dne 11. januarja 2024, État belge (C-231/22, EU:C:2024:7, točka 26).

⁵¹ Sodba z dne 29. julija 2019, Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, točka 72). Naj zaradi celovitosti poudarim, da se ta sodba nanaša na razlago pojma „obdelava“, kot je opredeljen v členu 2(b) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355). Čeprav ta direktiva ne velja več in jo je nadomestila direktiva SUVP, je razlaga, ki jo je podalo Sodišče, še vedno upoštevana v okviru uporabe slednje. Opredelitev tega pojma je namreč v obeh instrumentih enaka, z izjemo manjših formalnih sprememb.

65. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je cilj SUVP, kot izhaja iz njenega člena 1 ter uvodnih izjav 1 in 10, med drugim zagotoviti visoko raven varstva temeljnih pravic in svoboščin posameznikov, zlasti pravice do njihove zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov, kot je določena v členu 8(1) Listine in členu 16(1) PDEU. Za to je zakonodajalec Unije sprejel široko opredelitev⁵² pojma „upravljavalec“, s katero želi zagotoviti učinkovito in popolno varstvo zadevnih oseb⁵³.

66. Pojem „upravljavalec“ je neločljivo povezan z nadzorom, ki ga oseba ali subjekt izvaja nad obdelavo osebnih podatkov.⁵⁴ Natančneje, člen 4, točka 7, SUVP določa pojem „upravljavalec“ kot „fizično ali pravno osebo, javni organ, agencijo ali drugo telo, ki samo ali skupaj z drugimi določa namene in sredstva obdelave“.⁵⁵ Ta člen določa tudi, da kadar namene in sredstva obdelave določa pravo Unije ali pravo države članice, se lahko upravljavalec ali posebna merila za njegovo imenovanje določijo s tem pravom.

67. Iz besedila tega člena torej izhaja, da določitev upravljalca temelji na dveh metodah. Ugotoviti je namreč treba, ali pravna oseba ali subjekt določa – sam ali skupaj z drugimi – namene in sredstva obdelave ali pa so ti določeni z nacionalnim pravom.

68. Če se nameni in sredstva obdelave določijo z nacionalnim pravom, je treba v skladu z najnovejšo sodno prakso preveriti, ali to pravo določa upravljavalec ali posebna merila za njegovo imenovanje. Določitev upravljalca v nacionalnem pravu je lahko ne le izrecna, temveč tudi implicitna. Vendar se v zadnjem navedenem primeru zahteva, da ta določitev dovolj zanesljivo izhaja iz vloge, nalog in pooblastil, ki so dodeljena zadevni osebi oziroma subjektu.⁵⁶

69. V obravnavani zadevi je iz predložitvenih odločb razvidno, da je v skladu s členom 132a(6) bolgarske ustave inšpektorat med drugim pristojen za izvajanje nadzora nad integriteto in nasprotjem interesov sodnikov in državnih tožilcev. V zvezi s tem v skladu z zakonom o sodiščih⁵⁷ preverja izjave o premoženjskem stanju in interesih, ki mu jih morajo predložiti sodniki in državni tožilci. Inšpektorat te izjave objavi na svoji spletni strani in jih vodi v javnem elektronskem registru.⁵⁸ Poleg tega člen 20 zakona o varstvu osebnih podatkov določa, da člani inšpektorata ne smejo razkriti zaupnih podatkov, s katerimi so se seznanili pri svojem delu.

70. Inšpektorat lahko za opravljanje svojih nalog od bančne ustanove pridobi podatke o računih in depozitih sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov. Postopek pred predložitvenim sodiščem spada v ta okvir. Če namreč zadevne osebe ne soglašajo s tem

⁵² Sodba z dne 24. februarja 2022, Valsts ieņēmumu dienests (Obdelava osebnih podatkov za davčne namene) (C-175/20, EU:C:2022:124, točka 35).

⁵³ Sodba z dne 7. marca 2024, IAB Europe (C-604/22, EU:C:2024:214, točke od 53 do 55 in navedena sodna praksa).

⁵⁴ Glej v zvezi s tem Smernice 07/2020 o pojmi upravljavalec in obdelovalec iz Splošne uredbe o varstvu podatkov, sprejete 7. julija 2021, na voljo na spletnem mestu: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_sl.pdf, točka 20, v skladu s katerimi se pojem „upravljavalec [...] nanaša na upravljavčev vpliv na obdelavo z izvajanjem pristojnosti odločanja. Upravljavalec je organ, ki odloča o nekaterih ključnih elementih v zvezi z obdelavo.“

⁵⁵ Izraz „nameni“ se nanaša na „razloge“ za obdelavo osebnih podatkov, tj. za kaj in čemu je obdelava namenjena. Izraz „sredstva“ se nanaša na „način“ obdelave, tj. kako je obdelava izvedena. Sredstva obdelave torej vključujejo tehnične in organizacijske elemente obdelave, kot so shranjevanje, dostopnost in obdobje hrambe osebnih podatkov. V zvezi s tem glej Bygrave, L. A., in Tosoni, L., „Article 4(7). Controller“ (Člen 4(7). Upravljavalec) v Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C., in Drechsler, L. (ur.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary* (Splošna uredba o varstvu podatkov (GDPR): Komentar), Oxford University Press, Oxford, 2020, str. 150.

⁵⁶ Sodba z dne 11. januarja 2024, État belge (Podatki, ki jih obdeluje uradni list) (C-231/22, EU:C:2024:7, točki 29 in 30). Glej tudi Smernice 07/2020 o pojmi upravljavalec in obdelovalec iz Splošne uredbe o varstvu podatkov, sprejete 7. julija 2021, točka 24, v skladu s katerimi „pogosteje zakon namesto neposrednega imenovanja upravljalca ali določitve meril za njegovo imenovanje nekomu določi nalogo ali mu naloži dolžnost, da zbira in obdeluje določene podatke. V teh primerih pogosto zakon določa namen obdelave. Upravljavalec je navadno tisti, ki ga določa zakon za uresničitev tega namena, te javne naloge.“

⁵⁷ Sklicujem se na člene 54(1), točka 8, 175a(1) in 175b(4) zakona o sodiščih.

⁵⁸ Te zahteve so določene v členih 175c(6) in 175d(1) zakona o sodiščih.

posredovanjem podatkov, lahko inšpektorat na podlagi člena 175e(6) zakona o sodiščih in člena 62(6) zakona o kreditnih institucijah od Rayonen sad (okrožno sodišče) zahteva, naj banki naloži razkritje podatkov, za katere velja bančna tajnost.

71. V skladu s členom 62(7) zadnjenavedenega zakona mora sodišče odločiti najpozneje v 24 urah po prejemu te zahteve in določiti obdobje, na katero se nanašajo podatki, za katere velja bančna tajnost. Iz informacij, ki jih je predložilo predložitveno sodišče⁵⁹, in stališč, ki jih je predložila bolgarska vlada⁶⁰, je razvidno, da Rayonen sad (okrožno sodišče) zgolj preveri, prvič, ali je zahtevo vložil javni organ ali subjekt iz člena 62(6) zakona o kreditnih institucijah, in drugič, ali za osebe, katerih računi so predmet zahteve za odpravo bančne tajnosti, velja obveznost predložitve izjave v smislu zakona o sodiščih.

72. Iz navedenega izhaja, da Rayonen sad (okrožno sodišče) v okviru postopka, določenega v bolgarskem pravu, kot poudarja predložitveno sodišče, izvaja le formalni nadzor nad zahtevami za razkritje informacij, za katere velja bančna tajnost, ki mu jih predloži inšpektorat.

73. V zvezi s tem ugotavljam, da mora sodišče, ki je začelo postopek na pobudo inšpektorata, odločiti o teh zahtevah v izjemno kratkem času, pri čemer ne sme opraviti presoje niti upoštevnosti tega razkritja glede na cilj ugotavljanja nasprotij interesov niti načinov za omogočanje dostopa do teh podatkov in njihovo poznejšo uporabo s strani inšpektorata. Poleg tega banka te informacije sporoči neposredno inšpektoratu, ki mora zagotoviti njihovo zaupnost. Ta organ pregleduje račune sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov, da bi preveril skladnost njihovega premoženja in v skladu z nalogami, ki mu jih nalaga bolgarska ustava, preveril integriteto sodnikov in državnih tožilcev ter morebitna nasprotja interesov.

74. Na podlagi navedenega sklepam, da sodišče ni pristojno za določanje namenov in sredstev obdelave osebnih podatkov, za katere velja bančna tajnost.

75. Po drugi strani je jasno, da so v bolgarskem pravu vsaj implicitno določeni nameni in sredstva obdelave teh podatkov, inšpektorat pa je imenovan za upravljavca v smislu člena 4, točka 7, SUVVP.

76. V skladu s tem iz te določitve namenov in sredstev obdelave izhaja, da sodišča, ki dovoli posredovanje teh podatkov inšpektoratu, glede na svojo vlogo, nalogo in pooblastila, ki so mu dodeljena z nacionalnim pravom, bolgarski zakonodajalec ni določil za izvajanje te pristojnosti. Poleg tega menim, da zgolj dejstvo, da je za posredovanje teh podatkov potrebno dovoljenje, ki ga izda sodišče, ne zadostuje, da se temu sodišču podeli status „upravljavca“ teh podatkov. Iz navedenega namreč izhaja, da je edini namen tega dovoljenja omogočiti inšpektoratu obdelavo osebnih podatkov, ki mu jih je posredovala banka, v skladu z nameni in sredstvi, določenimi v bolgarskem pravu.

77. Glede na vse te elemente menim, da sodišča, ki javnemu organu odobri dostop do informacij o stanju na bančnih računih sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov, in sicer tako, da zgolj predhodno preveri, ali je zahtevo vložil tak organ in ali se nanaša na osebe, za katere velja obveznost predložitve izjave o premoženjskem stanju, glede na svojo vlogo, naloge in pooblastila, ki so mu dodeljena z nacionalnim pravom, ni mogoče šteti za upravljavca takšnih osebnih podatkov v smislu člena 4, točka 7, SUVVP.

⁵⁹ Glej točko 63 predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-332/23.

⁶⁰ Glej točko 26 teh pisnih stališč.

C. Šesto vprašanje za predhodno odločanje

78. Šesto vprašanje je postavljeno neodvisno od odgovora Sodišča na tretje in četrto vprašanje. Predložitveno sodišče želi v bistvu izvedeti, ali člen 79(1) SUVP v povezavi s členom 47 Listine sodnemu organu nalaga, da pri odločanju o razkritju osebnih podatkov, ki jih je predložil državni organ, po uradni dolžnosti zagotovi varstvo oseb, na katere se nanašajo osebni podatki, tako, da temu organu naloži, naj predloži informacije o varnostnih ukrepih, sprejetih v skladu s členom 33(3)(d) SUVP, in o njihovi učinkoviti uporabi, če je znano, da je navedeni organ v preteklosti kršil varstvo osebnih podatkov.

79. V zvezi s tem predložitveno sodišče ugotavlja, da postopek pred njim ni kontradiktoren, saj osebe, na katere se nanaša zahteva za razkritje stanja na bančnih računih sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov, niso stranke v tem postopku.⁶¹ Predložitveno sodišče meni, da bi bila zadevnim osebam odvzeta pravica do učinkovitega pravnega sredstva, zagotovljena z določbami člena 79(1) SUVP v povezavi s členom 47 Listine, če bi se omejilo na zgolj formalno obravnavo teh zahtev, kot to zahteva bolgarsko pravo.

80. Iz tega izhaja, da je treba za odgovor na to vprašanje za predhodno odločanje ugotoviti, ali te določbe sodišču, ki odloča v takem postopku, nalagajo obveznost, da po uradni dolžnosti preveri ustreznost ukrepov, namenjenih preprečevanju morebitne poznejše kršitve varnosti osebnih podatkov, katerih razkritje se zahteva.

81. Menim, da je iz namena določb člena 79(1) SUVP razvidno, da je odgovor na to vprašanje lahko le nikalen.

82. V zvezi s tem menim, da je treba problem v zvezi z varnostjo informacij, ki so predmet bančne tajnosti, ki ga je izpostavilo predložitveno sodišče, obravnavati v luči obveznosti, ki jih ima upravljavec, pri čemer je treba opozoriti na njihove bistvene značilnosti.

83. Prvič, upravljavec mora preprečiti vsako kršitev varnosti osebnih podatkov. Natančneje, upravljavec je na podlagi člena 5(2) SUVP odgovoren za skladnost z načelom v zvezi z obdelavo podatkov iz odstavka 1 tega člena in je to skladnost tudi zmožen dokazati. Upravljavec mora zlasti v skladu z načelom celovitosti in zaupnosti osebnih podatkov iz člena 5(1)(f) te uredbe zagotoviti, da se ti podatki obdelujejo na način, ki zagotavlja njihovo ustrezno varnost, z ustreznimi tehničnimi ali organizacijskimi ukrepi. V skladu s členom 32(1) navedene uredbe morajo ti ukrepi zagotavljati ustrezno raven varnosti glede na tveganje, ki ga predstavlja obdelava.

84. Drugič, upravljavec se mora odzvati na vsako kršitev varnosti osebnih podatkov. V zvezi s tem člen 33(1) SUVP določa, da mora upravljavec o zadevni kršitvi obvestiti pristojni nadzorni organ in v skladu s členom 33(3)(d) opisati ukrepe, ki jih sprejme za obravnavanje kršitve, pa tudi ukrepe za ublažitev morebitnih škodljivih učinkov kršitve, če je to ustrezno.

85. V okviru teh določb je treba preučiti namen pravnega sredstva iz člena 79(1) SUVP. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je zakonodajalec Unije v poglavju VIII te uredbe, naslovljenem „Pravna sredstva, odgovornost in kazni“, v korist oseb, na katere se nanaša obdelava osebnih podatkov, določil različna pravna sredstva pred upravnimi in sodnimi organi, pri čemer mora biti mogoče vsako od njih uveljavljati brez poseganja v druga.⁶²

⁶¹ Pojasniti je treba tudi, da v skladu s členom 62(7) zakona o kreditnih institucijah zoper odločbo Rayonen sad (okrožno sodišče) ni pritožbe.

⁶² Sodba z dne 12. januarja 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információsztárság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2, točka 34).

86. Najprej, člen 77(1) SUVP določa, da ima vsak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, pravico, da vložijo pritožbo pri nadzornem organu, če meni, da obdelava osebnih podatkov v zvezi z njim krši to uredbo. Dalje, v skladu s členom 78(1) navedene uredbe ima vsaka fizična ali pravna oseba pravico do učinkovitega pravnega sredstva zoper pravno zavezujočo odločitev nadzornega organa v zvezi z njo.

87. Nazadnje, člen 79(1) SUVP, naslovljen „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva zoper upravljavca ali obdelovalca“, določa, da ima vsak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, pravico do učinkovitega pravnega sredstva, kadar meni, da so bile njegove pravice iz te uredbe kršene zaradi obdelave njegovih osebnih podatkov, ki ni bila v skladu s to uredbo. V skladu s sodno prakso Sodišča ta člen zadevne osebe ne oprošča obveznosti, ki jo ima na podlagi člena 82(1) te uredbe, da dokaže, da je dejansko utrpela premoženjsko ali nepremoženjsko škodo.⁶³

88. Menim, da iz besedila zadnjih dveh členov nedvoumno izhaja, da je namen tožbe zoper upravljavca ali obdelovalca povrnitev škode, ki je nastala zaradi predhodne kršitve pravic, ki jih zagotavlja SUVP. Iz besedila navedenih členov pa nikakor ne izhaja, da bi moralo sodišče *preventivno* preveriti, ali je upravljavec osebnih podatkov sprejel ustrezne ukrepe za preprečevanje morebitne poznejše kršitve teh pravic.

89. Ob upoštevanju navedenega je treba ugotoviti vpliv določb člena 47 Listine na razlago člena 79(1) SUVP.

90. Kot je razvidno iz uvodne izjave 141 te uredbe⁶⁴, je namen določb člena 79(1) te uredbe izvrševanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine. Z drugimi besedami, zakonodajalec Unije je to pravico že vključil pri oblikovanju določb, ki urejajo pravno sredstvo, ki ga lahko posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, vložijo zoper upravljavca.

91. Iz tega izhaja, da je treba v skladu s sodno prakso Sodišča značilnosti pravnih sredstev iz členov 77(1), 78(1) in 79(1) SUVP določiti v skladu s pravico do učinkovitega sodnega varstva. S tega vidika morajo države članice v okviru svoje procesne avtonomije zagotoviti, da pravila za uveljavljanje teh pravnih sredstev zadevnim osebam dajejo dejansko možnost za zagotavljanje varstva pravic, ki so jim podeljene s to uredbo.⁶⁵

92. Vlogo, ki jo je bolgarski zakonodajalec dodelil predložitvenemu sodišču, bi bilo treba zato analizirati ob upoštevanju vseh teh elementov.

93. Res je, da v skladu z odločitvijo bolgarskega zakonodajalca sodišče v okviru postopkov, ki niso kontradiktorni, izvaja le formalni nadzor nad zahtevami za razkritje stanja na bančnih računih sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov, ki mu jih predloži inšpektorat. Glede na to in kljub omejenim pooblastilom iz člena 79(1) SUVP ne izhaja, da bi moralo to sodišče pred odločitvijo o teh zahtevah po uradni dolžnosti preveriti ustreznost ukrepov, sprejetih za preprečevanje morebitne poznejše kršitve varnosti teh osebnih podatkov.

⁶³ Sodba z dne 11. aprila 2024, juris (C-741/21, EU:C:2024:288, točka 39). Zadevni upravljavec pa mora v okviru odškodninske tožbe na podlagi člena 82 SUVP dokazati ustreznost varnostnih ukrepov, ki jih je izvedel na podlagi člena 32 te uredbe. Glej v tem smislu sodbo z dne 14. decembra 2023, Natsionalna agentsia za prihodite (C-340/21, EU:C:2023:986).

⁶⁴ V tej uvodni izjavi je navedeno, da bi moral imeti „[v]sak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, [...] pravico, da vložijo pritožbo pri enem nadzornem organu, zlasti v državi članici svojega običajnega prebivališča, in pravico do učinkovitega pravnega sredstva v skladu s členom 47 Listine, kadar meni, da so njegove pravice iz te uredbe kršene, ali če nadzorni organ ne obravnava pritožbe, jo v celoti ali deloma zavrne ali zavrne ali ne ukrepa, kadar je tak ukrep potreben za zaščito pravic posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki“ (moj poudarek).

⁶⁵ Glej v tem smislu sodbo z dne 12. januarja 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2), točki 51 in 52, in navedena sodna praksa.

94. Menim namreč, da je zaradi razlogov, ki sem jih navedel zgoraj, inšpektorat v nacionalnem pravu imenovan za upravljavca podatkov, za katere velja bančna tajnost in katerih razkritje je odredil sodni organ. Iz tega izhaja, da mora inšpektorat v tej vlogi sprejeti vse ustrezne ukrepe, določene s SUVP, za zagotavljanje varnosti zbranih informacij.

95. S tega vidika je za zagotavljanje skladnosti s sistemom, vzpostavljenim s SUVP, dovolj, da lahko v skladu s členom 79(1) te uredbe osebe, na katere se razkritje nanaša, v primeru kršitve pravic, ki so jim podeljene s to uredbo, zoper inšpektorat vložijo sodno pravno sredstvo v skladu s procesnimi pravili, ki zagotavljajo spoštovanje pravice do učinkovitega sodnega varstva iz člena 47 Listine.⁶⁶

96. Glede na vse to Sodišču predlagam, naj odgovori, da ob upoštevanju zgornjega pridržka člen 79(1) SUVP v povezavi s členom 47 Listine sodišču, ki je v skladu z nacionalnim pravom pristojno v primeru postopkov, ki niso kontradiktorni, za odločanje o zahtevah za razkritje stanja na bančnih računih sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov, ne nalaga obveznosti, da po uradni dolžnosti preveri, ali je upravljavec sprejel ustrezne ukrepe za preprečevanje morebitne poznejše kršitve varnosti teh osebnih podatkov.

VI. Predlog

97. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, da na prvo, tretje in šesto vprašanje za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Sofijski rayonen sad (okrožno sodišče v Sofiji, Bolgarija) odgovori:

1. Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji, kot se razlaga z nacionalno sodno prakso, ki članom organa, ki jih izvoli parlament za vnaprej določen mandat, ki se ne sme podaljšati zaporedoma, in ki izvajajo nadzor nad delom in integriteto sodnikov in državnih tožilcev ter predlagajo uvedbo disciplinskih postopkov zoper njih, dovoljuje, da *de facto* še naprej in za nedoločen čas opravljajo svoje naloge po izteku mandata, ne da bi bili v bližnji prihodnosti sprejeti kakršni koli ukrepi za odpravo blokade postopka obnove mandata članov tega organa, kadar ta ureditev ni zasnovana tako, da pri pravnih subjektih ne more vzbuditi nobenega legitimnega dvoma o tem, da bi se lahko prerogative in naloge tega organa uporabljale kot orodje za izvajanje pritiska na delo sodnikov in državnih tožilcev ali političnega nadzora nad tem delom.
2. Člen 4, točka 7, Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov)

je treba razlagati tako, da

⁶⁶ V zvezi s tem ugotavljam, da člen 39 zakona o varstvu osebnih podatkov določa, da lahko posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, v primeru kršitve pravic iz SUVP in navedenega zakona dejanja in ukrepe upravljavca in obdelovalca izpodbija pred sodiščem. V okviru tega postopka lahko posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, zahteva odškodnino za škodo, ki jo je utrpel zaradi nezakonite obdelave osebnih podatkov s strani upravljavca ali obdelovalca.

sodišča, ki javnemu organu odobri dostop do informacij o stanju na bančnih računih sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov, in sicer tako, da zgolj predhodno preveri, ali je zahtevo vložil tak organ in ali se nanaša na osebe, za katere velja obveznost predložitve izjave o premoženjskem stanju, glede na svojo vlogo, naloge in pooblastila, ki so mu dodeljena z nacionalnim pravom, ni mogoče šteti za upravljavca takšnih osebnih podatkov.

3. Člen 79(1) Uredbe 2016/679 v povezavi s členom 47 Listine o temeljnih pravicah

je treba razlagati tako, da

sodišču, ki je v skladu z nacionalnim pravom pristojno v primeru postopkov, ki niso kontradiktorni, za odločanje o zahtevah za razkritje stanja na bančnih računih sodnikov in državnih tožilcev ter njihovih družinskih članov, ne nalaga obveznosti, da po uradni dolžnosti preveri, ali je upravljavec sprejel ustrezne ukrepe za preprečevanje morebitne poznejše kršitve varnosti teh osebnih podatkov. Nacionalno pravo pa mora zagotoviti, da postopkovna pravila, ki veljajo za pravna sredstva, ki jih lahko v skladu s členom 79(1) zoper upravljavca vložijo posamezniki, na katere se razkritje nanaša, zagotavljajo spoštovanje pravice do učinkovitega sodnega varstva iz člena 47 Listine o temeljnih pravicah.