

Asia C-33/22

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

14.1.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Verwaltungsgerichtshof (Itävalta)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

14.12.2021

Revision-menettelyn valittaja:

Österreichische Datenschutzbehörde

Muut osapuolet:

1. W K, 2. Präsident des Nationalrats

Pääasian kohde

Tutkintavaliokunta – Tietosuoja – Parlamentaarinen toiminta – Toimivaltajako – Yleisen tietosuoja-asetuksen sovellettavuus – Valvontaviranomainen – Tietosuojaa koskeva valitus

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

Kuuluuko jäsenvaltion parlamentin toimeenpanoa koskevaa valvontavaltaa käyttäessään perustaman tutkintavaliokunnan toiminta tutkimuksen kohteesta riippumatta unionin oikeuden soveltamisalaan SEUT 16 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla tavalla, jolloin luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27.4.2016 annettua

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) voidaan soveltaa jäsenvaltion parlamentaarisen tutkintavaliokunnan suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

2. Kuuluuko jäsenvaltion parlamentin toimeenpanoa koskevaa valvontavaltaa käyttäessään perustaman tutkintavaliokunnan, jonka käynnistämä tutkinta koskee valtion turvallisuudesta vastaavan poliisiviranomaisen toimintaa ja näin ollen kansallisen turvallisuuden suojelua koskevaa toimintaa yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleessa tarkoitetulla tavalla, toiminta yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan poikkeuksen piiriin?

Mikäli toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:

3. Mikäli – kuten käsiteltävässä asiassa – jäsenvaltio on perustanut ainoastaan yhden yleisen tietosuoja-asetuksen 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valvontaviranomaisen, seuraako tämän viranomaisen toimivalta käsitellä yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä 55 artiklan 1 kohdan kanssa, tarkoitettuja valituksia jo suoraan yleisestä tietosuoja-asetuksesta?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY (kumottu asetuksella (EU) 2016/679)

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27.4.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus)

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Itävallan liittovaltion perustuslaki (Bundes-Verfassungsgesetz, jäljempänä B-VG), 24 §, 53 §:n 1 momentti, 56 §:n 1 momentti ja 138 §:n 1 momentin 7 kohta

Liittovaltion laki luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä (Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten) (Datenschutzgesetz, jäljempänä DSGVO), 1 §:n 1 momentti, 4 §:n 1 momentti, 18 §:n 1 momentti ja 24 §:n 1 momentti

Yhteenveto tosiseikoista ja oikeudenkäyntimenettelystä

- 1 Itävallan kansallisneuvosto (Nationalrat) eli parlamentin alahuone perusti 20.4.2018 B-VG:n 53 §:n 1 momentin nojalla tutkintavaliokunnan selvittämään liittovaltion perustuslainsuojelu- ja terrorismintorjuntavirastoon kohdistuvaa poliittista vaikuttamista (jäljempänä BVT-tutkintavaliokunta).
- 2 BVT-tutkintavaliokunta kuuli ensimmäistä muuta osapuolta 19.9.2018 vastaajana tiedotusvälineiden läsnä ollessa. Kuulemisen sanatarkka pöytäkirja, joka julkaistiin Itävallan parlamentin verkkosivustolla, sisälsi hänen koko nimensä (kaikki etunimet ja sukunimen). Tietosuojaviranomaiselle 2.4.2019 tekemässään valituksessa ensimmäinen muu osapuoli vaati tietosuojaviranomaista toteamaan, että hänen koko nimensä sisältämän pöytäkirjan julkaisemisella rikotaan yleistä tietosuoja-asetusta ja DSGVO:n 1 §:ää. Mainittu ensimmäinen muu osapuoli väitti, että hän työskentelee peitetehtävissä ja että vastoin hänen tahtoaan tehdyllä hänen nimensä julkaisemisella loukattiin hänen perusoikeuttaan tietosuojaan ja hänen oikeuttaan säännösten vastaisesti käsiteltyjen tietojen poistamiseen.
- 3 Tietosuojaviranomainen hylkäsi valituksen 18.9.2019 tekemällään päätöksellä. Päätöksen perusteluissa todettiin, ettei yleinen tietosuoja-asetus tosin ole esteenä tietosuojaviranomaisten harjoittamalle lainsäädäntöelimiä koskevalle valvonnalle mutta että unionin oikeusjärjestykseen kuuluu erottamattomasti vallanjako, joten hallinnon lainsäädäntötoimintaan kohdistama valvonta on poissuljettua. BVT-tutkintavaliokuntaa on pidettävä lainsäädäntöelimenä, minkä vuoksi tietosuojaviranomainen ei ole toimivaltainen sen osalta.
- 4 Ensimmäinen muu osapuoli teki kyseisestä päätöksestä valituksen Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Itävalta). Bundesverwaltungsgericht kumosi tietosuojaviranomaisen päätöksen ja totesi tiivistetysti, ettei yleisessä tietosuoja-asetuksessa eikä DSGVO:ssä tunnetta poikkeusta tietosuojaviranomaisen toimivallasta valvoa lainsäädännön alalla tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn yhdenmukaisuutta tietosuojasäännösten kanssa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 55 artiklaan sisältyvää poikkeussäännöstä, joka koskee käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä, ei voida yleistää, minkä vuoksi tietosuojaviranomaisilla on katsottava olevan rajoittamaton toimivalta kaikkien muiden riippumattomien elinten, parlamentaariset tutkintavaliokunnat mukaan luettuina, osalta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklassa säädetään asetuksen soveltamisalalla käytettävissä olevasta tehokkaasta oikeussuojasta, jonka on tarkoitus antaa jokaiselle rekisteröidylle mahdollisuus puolustautua asetuksella turvattujen oikeuksien loukkauksia vastaan.
- 5 Datenschutzbehörde (Itävallan tietosuojaviranomainen) teki Bundesverwaltungsgerichtin ratkaisusta Revision-valituksen Verwaltungsgerichtshofiin (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta).

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

Ensimmäinen kysymys

- 6 Ensimmäinen muu osapuoli katsoo, että hänen kuulemisestaan BVT-tutkintavaliokunnassa laaditun pöytäkirjan, joka sisälsi hänen koko nimensä, julkaisemisella loukattiin hänen henkilötietojen suoja koskevaa perusoikeuttaan. Julkaiseminen on lähtökohtaisesti yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua henkilötietojen ”käsittelyä”. On epäselvää, onko tämä käsittely jätetty yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.
- 7 Bundesverwaltungsgericht katsoo, että yleistä tietosuoja-asetusta voidaan soveltaa (esim. parlamentaaristen tutkintavaliokuntien) lainsäädäntöasiakirjoihin, koska asetuksen aineellinen soveltamisala on muotoiltu kattavasti ja käsittää kaikki käsittelytoimet. Sen mukaan valtiolle kuuluvaa lainsäädäntötoimintaa ei ole jätetty yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan poikkeusta on tulkittava hyvin suppeasti, ja se käsittää ainoastaan kansallisen turvallisuuden.
- 8 Tietosuojaviranomainen viittaa unionin tuomioistuimen 9.7.2020 antamaan tuomioon Land Hessen (C- 272/19, EU:C:2020:535) mutta katsoo, ettei ole toimivaltainen, ja viittaa tältä osin toimivallanjaon periaatteeseen, joka estää täytäntöönpanoelimiä valvomasta lainsäädäntötoimintaa.
- 9 Asiassa Land Hessen unionin tuomioistuin totesi, että ”siltä osin kuin jäsenvaltion osavaltion parlamentin vetoamusvaliokunta määrittää yksin tai yhdessä muiden kanssa käsittelyn tarkoituksen ja keinot, tätä valiokuntaa on pidettävä [yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa] tarkoitettuna ’rekisterinpitäjänä’, joten tällaisen valiokunnan suorittama henkilötietojen käsittely kuuluu tämän asetuksen – – soveltamisalaan”.
- 10 Ensimmäisen muun osapuolen mukaan yleistä tietosuoja-asetusta voidaan soveltaa käsiteltävässä asiassa, kun taas toinen muu osapuoli kiistää tämän.
- 11 Kansallisneuvoston perustamat tutkintavaliokunnat palvelevat sen valvonta- ja lainsäädäntötehtävän hoitamista, joka Itävallan perustuslain mukaan kuuluu lainsäätäjälle. Parlamentaariset tutkintavaliokunnat toimivat lainsäätäjän valvontaeliminä ja kuuluvat organisatorisesti ja toiminnallisesti lainsäädäntövallan käyttäjään. Näiden valiokuntien suorittamat tutkinnat kohdistuvat tiettyyn liittovaltion toimeenpanotoiminnan alalla tehtyyn erilliseen toimeen, ja tutkinnan tarkoituksena on selvittää näitä tapahtumia poliittisiin tarkoituksiin.
- 12 Vastaaja voi tehdä Verfassungsgerichtshofiin (perustuslakituomioistuin, Itävalta) valituksen tutkintavaliokunnan päätöksestä julkistaa hänen kuulemisestaan laadittu pöytäkirja DSGVO:n väitetyn rikkomisen perusteella. Tämä menettely rajoittuu sen kysymyksen arvioimiseen, loukataanko konkreettisesti riitautetulla

menettelyllä valittajan henkilöön liittyviä oikeuksia, joihin hän konkreettisesti vetoaa.

- 13 Unionin tuomioistuimen 9.7.2020 antaman tuomion Land Hessen (C- 272/19, EU:C:2020:535) ja siinä mainitun direktiiviä 95/46/EY koskevan oikeuskäytännön perusteella tietosuoja säännösten sovellettavuus ei edellytä, että henkilötietojen käsittely tapahtuu konkreettisesti unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluviin tarkoituksiin, että käsittely tapahtuu rajat ylittävästi tai että se vaikuttaa suoraan vapaaseen liikkuvuuteen jäsenvaltioiden välillä. Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltaminen on poissuljettua vain, jos sen 2 artiklan 2 kohdan a–d alakohdan mukaisen konkreettisen poikkeuksen tunnusmerkistö täyttyy.
- 14 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohta on tulkittava suppeasti. Kyseinen säännös on ymmärrettävä saman asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleen valossa siten, että asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle on tarkoitus jäädä ainoastaan henkilötietojen käsittely, jota valtiolliset toimijat suorittavat sellaisen toiminnan yhteydessä, jolla varmistetaan kansallinen turvallisuus, tai sellaisen toiminnan yhteydessä, jonka voidaan katsoa kuuluvan samaan luokkaan. Näihin kuuluu erityisesti toiminta, jonka tarkoituksena on suojella valtion perustavanlaatuisia toimintoja ja yhteiskunnan perustavanlaatuisia etuja.
- 15 Toisin kuin tuomioissa Land Hessen, joka koski Hessenin osavaltion parlamentin vetoamusvaliokuntaa, kansallisneuvoston perustamat tutkintavaliokunnat eivät kuitenkaan osallistu pelkästään välillisesti parlamentaariseen toimintaan, vaan ne toimivat valvontaeliminä parlamentaarisen toiminnan ydinalueella. Ne palvelevat poliittista valvontaa tai poliittisiin tarkoituksiin tapahtuvaa selvitystoimintaa. Tuomioissa Land Hessen esitetyissä toteamuksissa ei sellaisinaan tarkasteltuina suljeta suoralta kädeltä pois poikkeuksen sovellettavuutta tietojenkäsittelyyn, joka koskee parlamentaarisen toiminnan ydinaluetta. Voidaan pikemminkin katsoa, että parlamentaarista valvontaa koskevalla toiminnalla edistetään lähtökohtaisesti myös valtion perustavanlaatuisten toimintojen ja yhteiskunnan perustavanlaatuisten etujen suojelua, jota yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohta koskee.
- 16 Unionin oikeuteen ei ilmeisestikään sisälly säännöksiä, jotka koskisivat parlamentaarista toimintaa jäsenvaltioissa. Sen perusteista säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Se, että tuomion Land Hessen mukaisesti ei ole säädetty parlamentaarista toimintaa koskevasta yleisestä poikkeuksesta, ei tarkoita, etteivät ainakin jotkin parlamentaariset toiminnot voisi kuulua yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan poikkeuksen piiriin.
- 17 Sekä unionin oikeuteen että kansalliseen oikeuteen kuuluu erottamattomasti toimivaltajaon periaate. Yleisen tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 3 kohdan mukaan valvontaviranomaisilta puuttuu ainoastaan toimivalta valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Tämä voitaisiin

kuitenkin ymmärtää siten, että parlamentaarisen toiminnan ydinalue on jätetty yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jo sen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla, koska se olisi muutoin otettu huomioon myös 55 artiklan 3 kohdassa.

- 18 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen ratkaistavana on siten kysymys, kuuluuko parlamentaarisen toiminnan ydinalue, kuten lainsäädäntötoiminta tai parlamentaarinen valvonta, SEUT 16 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan ja siten yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla tämän asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaiseen, kyseisen asetuksen aineelliseen soveltamisalaan.

Toinen kysymys

- 19 BVT-tutkintavaliokunnan tutkinnan kohteena oli ”epäily BMI:n (Bundesministerium für Inneres) [liittovaltion sisäministeriö] toimielinten jäsenten, muiden (johtavien) työntekijöiden sekä poliittisen osaston työntekijöiden tarkoituksellisesta, poliittisin perustein tapahtuvasta vaikuttamisesta BVT:n (Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung) [liittovaltion perustuslainsuojelu- ja terrorismintorjuntavirasto] tehtävien hoitoon ja siihen liittyvästä säännösten väitetyistä rikkomisista – – liittovaltion toimeenpanotoiminnan alalla – –”.
- 20 Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT; 1.12.2021 alkaen: Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst, DSN) toimii valtion turvallisuudesta vastaavana poliisiviranomaisena ja vastaa muun muassa perustuslaillisten elinten ja niiden toimintakyvyn suojelusta. Sen tehtäväkuvaan kuuluvat tältä osin yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleessa tarkoitetut ”kansallista turvallisuutta koskevat toimet”. BVT-tutkintavaliokunnan tutkinta käsittää siten kansallista turvallisuutta koskevat toimet, jotka eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan ja jotka on tästä syystä jätetty yleisen tietosuoja-asetuksen aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle sen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla.
- 21 Unionin tuomioistuimen 6.10.2020 antaman tuomion La Quadrature du Net ym. (C- 511/18, C- 512/18 ja C- 520/18, EU:C:2020:791, 101 kohta) mukaan ”suljetaan näet [direktiivin 95/46/EY] soveltamisalan ulkopuolelle yleisesti ”käsittely,— joka koskee yleistä turvallisuutta, puolustusta, valtion turvallisuutta”, tekemättä eroa sen perusteella, kuka asianomaisia tietoja on käsitellyt”. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät toimet määritetään siis niiden tarkoituksen perusteella.
- 22 Mikäli tutkintavaliokunnan parlamentaarinen valvontatoiminta kuuluu lähtökohtaisesti unionin oikeuden soveltamisalaan, herää kysymys, jäävätkö nämä toimet yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle ainakin silloin, jos tutkinta kohdistuu toimeenpanotoimiin, jotka eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.

Kolmas kysymys

- 23 Tietosuojaviranomainen on Itävallassa ainoa yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettu kansallinen valvontaviranomainen. Jos yleistä tietosuojasetusta voidaan soveltaa parlamentaariseen valvontatoimintaan, tietosuojaviranomaisen toimivaltaisuus lainsäädäntötoimien ainoana kansallisena valvontaviranomaisena edellyttäisi perustuslakiin sisältyvän toimeenpano- ja lainsäädäntövallan käyttäjien välisen toimivaltajaon periaatteen perusteella sitä, että tästä toimivallasta säädetään perustuslaissa. Toistaiseksi näin ei ole.
- 24 Jokainen kansallinen tuomioistuin on jäsenvaltion elimenä kuitenkin velvollinen soveltamaan suoraan sovellettavaa unionin oikeutta täysimääräisesti ja suojelemaan siinä annettuja oikeuksia.
- 25 Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi mutta toiseen kieltävästi, ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa tulee esille kysymys, seuraako tietosuojaviranomaisen, joka on ainoa yleisen tietosuojasetuksen nojalla perustettu valvontaviranomainen Itävallassa, toimivalta yleisen tietosuojasetuksen 77 artiklassa jokaiselle rekisteröidylle annetun valitusoikeuden osalta jo suoraan unionin oikeudesta.
- 26 Jos tietosuojaviranomaisen, joka on ainoa yleisen tietosuojasetuksen 51 artiklan mukainen valvontaviranomainen Itävallassa, toimivalta käsitellä yleisen tietosuojasetuksen 77 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valituksia seuraa suoraan yleisestä tietosuojasetuksesta, merkitystä ei olisi sillä, ettei tietosuojaviranomaisen toimivallasta käsitellä tietosuojaan liittyviä valituksia, jotka koskevat yleisen tietosuojasetuksen väitettyä rikkomista parlamentaarisen valvonnan yhteydessä tehtävässä henkilötietojen käsittelyssä, säädetä perustuslaissa. Tämä kuitenkin edellyttää, että yleisen tietosuojasetuksen 51 ja 77 artiklaa voidaan soveltaa parlamentaariseen valvontatoimintaan sinänsä ja käsiteltävässä asiassa erityisesti BVT-tutkintavaliokunnan toimintaan. Nämä kysymykset ovat tästä syystä merkityksellisiä vireillä olevassa Revisionmenettelyssä annettavan ratkaisun kannalta.