

Sprawa C-33/22

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie § 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem

Data wpływu:

14 styczeń 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Verwaltungsgerichtshof (Austria)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

14 grudzień 2021 r.

Strona wnosząca skargę rewizyjną:

Österreichische Datenschutzbehörde

Druga strona postępowania rewizyjnego:

1. W K, 2. Präsident des Nationalrats

Przedmiot postępowania głównego

Komisja śledcza – Ochrona danych – Działalność parlamentarna – Podział władz – Zastosowanie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO) – Organ nadzorczy – Skarga dotycząca ochrony danych

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1. Czy działalność komisji śledczej powołanej przez parlament państwa członkowskiego w ramach wykonywania przysługującego mu prawa do kontroli władzy wykonawczej wchodzi, niezależnie od przedmiotu dochodzenia, w zakres stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze TFUE, wobec czego do przetwarzania danych osobowych przez parlamentarną komisję śledczą

państwa członkowskiego ma zastosowanie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych; RODO)?

W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

2. Czy działalność komisji śledczej powołanej przez parlament państwa członkowskiego w ramach wykonywania przysługującego mu prawa do kontroli władzy wykonawczej, której przedmiotem dochodzenia są działania policyjnego organu ochrony państwa, a więc działania związane z ochroną bezpieczeństwa narodowego w rozumieniu motywu 16 RODO, jest objęta odstępstwem określonym w art. 2 ust. 2 lit. a) RODO?

W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie:

3. Jeżeli – tak jak w niniejszej sprawie – państwo członkowskie ustanowiło tylko jeden organ nadzorczy, o którym mowa w art. 51 ust. 1 RODO, czy jego właściwość w zakresie skarg, o których mowa w art. 77 ust. 1 w związku z art. 55 ust. 1 RODO, wynika już bezpośrednio z RODO?

Powołane przepisy prawa [Unii]

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (uchylona przez rozporządzenie [UE] 2016/679)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)

Powołane przepisy prawa krajowego

Bundes-Verfassungsgesetz (federalna ustawa konstytucyjna, zwana dalej: „B-VG”), art. 24, art. 53 ust. 1, art. 56 ust. 1, art. 138 ust. 1 pkt 7

Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (federalna ustawa o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych, zwana dalej: „DSG”), § 1 ust. 1, § 4 ust. 1, § 18 ust. 1, § 24 ust. 1

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 W dniu 20 kwietnia 2018 r. Nationalrat (rada narodowa) powołała Untersuchungsausschuss über die politische Einflussnahme auf das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (komisję śledczą ds. wywierania wpływu politycznego na federalny urząd ochrony konstytucji i zwalczania terroryzmu) (zwaną dalej: „komisją śledczą ds. BVT”) zgodnie z art. 53 ust. 1 B-VG.
- 2 Pierwszy podmiot będący drugą stroną w postępowaniu rewizyjnym został przesłuchany z udziałem przedstawicieli mediów w dniu 19 września 2018 r. przez komisję śledczą ds. BVT w charakterze informatora. Dosłowny zapis przesłuchania, który został opublikowany na stronie internetowej austriackiego parlamentu, zawierał jego pełne imię i nazwisko. W skardze wniesionej do Datenschutzbehörde (austriackiego urzędu ochrony danych) w dniu 2 kwietnia 2019 r. pierwszy podmiot będący drugą stroną w postępowaniu rewizyjnym zażądał stwierdzenia, że opublikowanie protokołu z jego pełnym imieniem i nazwiskiem narusza RODO oraz § 1 DSG. Podniósł on, że jest tajnym śledczym i że opublikowanie jego nazwiska, które nastąpiło wbrew jego żądaniu, naruszyło jego podstawowe prawo do ochrony danych oraz jego prawo do usunięcia nielegalnie przetwarzanych danych.
- 3 Urząd ochrony danych oddalił tę skargę decyzją z dnia 18 września 2019 r. W uzasadnieniu wskazano, że RODO wprowadzie nie neguje sprawowania nadzoru przez organy nadzorcze ds. ochrony danych nad organami ustawodawczymi, niemniej jednak podział władz jest nieodłącznym elementem europejskiego porządku prawnego, a tym samym władza wykonawcza jest pozbawiona możliwości kontroli władzy ustawodawczej. Komisja śledcza ds. BVT jest organem, który należy do władzy ustawodawczej, wobec czego urząd ochrony danych nie jest właściwy w sprawie.
- 4 Pierwszy podmiot będący drugą stroną w postępowaniu rewizyjnym wniósł skargę na tę decyzję do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego). Sąd ten uchylił decyzję urzędu ochrony danych i stwierdził w skrócie, że ani RODO, ani DSG nie przewidują wyjątku od właściwości urzędu ochrony danych w zakresie kontroli zgodności przetwarzania danych osobowych w obszarze władzy ustawodawczej. Przepis art. 55 RODO ustanawiający odstępstwo w odniesieniu do działalności sądów w ramach sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości nie może być uogólniany, dlatego też należy przyjąć nieograniczoną właściwość organów nadzorczych ds. ochrony danych w odniesieniu do wszystkich innych niezależnych instytucji, w tym również parlamentarnych komisji śledczych. Artykuł 77 RODO przewiduje skuteczną ochronę prawną w sprawach objętych zakresem stosowania rozporządzenia, mającą umożliwić każdej osobie, której dane dotyczą, obronę przed naruszeniami praw gwarantowanych na mocy rozporządzenia.

- 5 Urząd ochrony danych wniósł do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego) skargę rewizyjną od wyroku Bundesverwaltungsgericht.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

W przedmiocie pytania pierwszego

- 6 Pierwszy podmiot będący drugą stroną w postępowaniu rewizyjnym uważa, że opublikowanie protokołu z jego przesłuchania przed komisją śledczą ds. BVT, który zawiera jego pełne imię i nazwisko, narusza jego podstawowe prawo do ochrony danych osobowych. Opublikowanie zasadniczo stanowi „przetwarzanie” danych osobowych w rozumieniu RODO. Powstaje pytanie, czy przetwarzanie to jest wyłączone z zakresu stosowania art. 2 ust. 1 RODO zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. a) RODO.
- 7 Bundesverwaltungsgericht wychodzi z założenia, że RODO ma zastosowanie do aktów władzy ustawodawczej (np. parlamentarnych komisji śledczych), ponieważ przedmiotowy zakres stosowania tego rozporządzenia jest ujęty szeroko i obejmuje wszelkie przetwarzania danych. Funkcja państwa polegająca na sprawowaniu władzy ustawodawczej nie jest wyłączona z zakresu RODO. Wyjątek, o którym mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) RODO, powinien podlegać ścisłej wykładni i obejmuje jedynie bezpieczeństwo narodowe.
- 8 Urząd ochrony danych powołuje się na wyrok Trybunału z dnia 9 lipca 2020 r., *Land Hessen*, C- 272/19, EU:C:2020:535, jednakże kwestionuje swoją właściwość powołując się na zasadę podziału władz, która sprzeciwia się kontroli władzy ustawodawczej przez organy władzy wykonawczej.
- 9 W sprawie C-272/19 Trybunał orzekł, że „w zakresie, w jakim komisja ds. petycji parlamentu kraju związkowego państwa członkowskiego określa – samodzielnie lub wspólnie z innymi – cele i sposoby przetwarzania danych, komisja ta powinna zostać uznana za »administratora danych« w rozumieniu [art. 4 pkt 7 RODO], wobec czego przetwarzanie danych osobowych przez taką komisję wchodzi w zakres stosowania tego rozporządzenia”.
- 10 Pierwszy podmiot będący drugą stroną w postępowaniu rewizyjnym twierdzi, że RODO ma zastosowanie, drugi zaś podmiot będący drugą stroną w postępowaniu rewizyjnym temu zaprzecza.
- 11 Komisje śledcze powoływane przez radę narodową służą sprawowaniu funkcji kontrolnej i ustawodawczej, która zgodnie z konstytucją austriacką jest przypisana władzy ustawodawczej. Parlamentarne komisje śledcze działają w charakterze organów kontrolnych władzy ustawodawczej i zarówno pod względem organizacyjnym jak i funkcjonalnym należy je przyporządkować do władzy ustawodawczej. Przedmiotem dochodzeń prowadzonych przez te komisje jest

w każdym przypadku konkretne, określone działanie organu egzekutywy federalnej, a ich celem jest wyjaśnienie działań dla celów politycznych.

- 12 Informator może wnieść skargę do Verfassungsgerichtshof (trybunału konstytucyjnego) na decyzję komisji śledczej o opublikowaniu protokołu przesłuchania z powodu domniemanego naruszenia DSG. Trybunał ten ogranicza się do oceny kwestii, czy konkretnie zaskarżona czynność narusza konkretnie dochodzone dobra osobiste skarżącego.
- 13 Z wyroku Trybunału z dnia 9 lipca 2020 r. (*Land Hessen*, C-272/19, EU:C:2020:535) oraz przywołanego w nim orzecznictwa dotyczącego dyrektywy 95/46/WE wynika, że zastosowanie przepisów o ochronie danych nie wymaga, aby przetwarzanie danych osobowych odbywało się konkretnie do celów podlegających prawu Unii, aby miało charakter transgraniczny lub bezpośrednio zakłócało swobodę przepływu między państwami członkowskimi. Zastosowanie RODO należy wykluczyć tylko wtedy, gdy jest spełniony konkretny wyjątek określony w art. 2 ust. 2 lit. a)–d) tego rozporządzenia.
- 14 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 2 ust. 2 lit. a) RODO powinien podlegać ścisłej wykładni. Należy przyjąć, że w związku z motywem 16 tego rozporządzenia przepis ten ma na celu jedynie wyłączenie z zakresu stosowania RODO przetwarzanie danych osobowych przez organy państwowe w ramach działalności związanej z ochroną bezpieczeństwa narodowego lub działalności, która może zostać zaliczona do tej samej kategorii. Działalność taką stanowi w szczególności działalność mająca na celu ochronę podstawowych funkcji państwa i podstawowych interesów społeczeństwa.
- 15 W przeciwieństwie do wyroku C-272/19, który dotyczy komisji ds. petycji parlamentu kraju związkowego Hesji, komisje śledcze powołane przez austriacką radę narodową nie tylko jedynie pośrednio przyczyniają się do działalności parlamentarnej, ale także jako organy kontrolne są związane z zasadniczą sferą działalności parlamentarnej. Służą sprawowaniu politycznej kontroli lub uzyskiwaniu wyjaśnień dla celów politycznych. Uzasadnienie wyroku C-272/19 nie wyklucza samo w sobie *a priori* zastosowania spornego odstępstwa w zakresie przetwarzania danych do zasadniczej sfery działalności parlamentarnej. Przeciwnie, można argumentować, że działania kontroli parlamentarnej zasadniczo służą również ochronie podstawowych funkcji państwa i podstawowych interesów społeczeństwa, do których odnosi się art. 2 ust. 2 lit. a) RODO.
- 16 W prawie Unii nie ma wyraźnych przepisów regulujących działalność parlamentarną w państwach członkowskich. Podstawy dla takiej działalności wynikają z odpowiednich uregulowań krajowych. Fakt, że zgodnie z wyrokiem C-272/19 nie jest przewidziany żaden ogólny wyjątek w odniesieniu do działalności parlamentarnej, nie oznacza, że przynajmniej niektóre działania parlamentarne nie mogą być objęte wyjątkiem określonym w art. 2 ust. 2 lit. a) RODO.

- 17 Zasada podziału władz jest inherentną częścią zarówno prawa Unii, jak i prawa krajowego. Prawdą jest, że art. 55 ust. 3 RODO wyłącza z właściwości organu nadzorczego jedynie nadzór nad operacjami przetwarzania dokonywanymi przez sądy w ramach sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości. Można by to jednak rozumieć w ten sposób, że działalność parlamentarna w swojej zasadniczej sferze jest już wyłączona z zakresu stosowania RODO na mocy art. 2 ust. 2 lit. a), ponieważ w przeciwnym razie zostałaby uwzględniona również w art. 55 ust. 3.
- 18 Sąd odsyłający stawia sobie zatem pytanie, czy zasadnicza sfera działalności parlamentarnej, jak na przykład procesy legislacyjne lub kontrola parlamentarna, wchodzi w zakres art. 16 ust. 2 TFUE, a zatem jest objęta przedmiotowym zakresem stosowania RODO na podstawie art. 2 ust. 1, zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia.

W przedmiocie pytania drugiego

- 19 Przedmiotem dochodzenia prowadzonego przez komisję śledczą ds. BVT było podejrzenie uzgodnionego, umotywowanego politycznie wywierania wpływu przez dyrektorów czy innych pracowników (na kierowniczych stanowiskach) organów wykonawczych oraz pracowników biur politycznych BMI [Bundesministerium für Inneres (federalnego ministerstwa spraw wewnętrznych)] na realizację zadań przez BVT (Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung [federalnego urzędu ochrony konstytucji i zwalczania terroryzmu]), jak również związane z tym domniemane naruszenie przepisów prawa [...] w dziedzinie sprawowania władzy wykonawczej przez rząd federalny.
- 20 Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung [BVT; od dnia 1 grudnia 2021 r.: Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst (dyrekcja służby ochrony państwa i służby wywiadu, DSN)] pełni funkcję policyjnego organu ochrony państwa i zajmuje się m. in. ochroną instytucji konstytucyjnych i ich zdolności do działania. W tym zakresie do obszaru jego zadań należy „działalność związana z bezpieczeństwem narodowym” w rozumieniu motywu 16 RODO. Przedmiotem dochodzenia prowadzonego przez komisję śledczą ds. BAT jest zatem działalność związana z bezpieczeństwem narodowym, które nie wchodzi w zakres stosowania prawa Unii, a zatem jest wyłączona z przedmiotowego zakresu stosowania RODO zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia.
- 21 Zgodnie z wyrokiem Trybunału z dnia 6 października 2020 r., *La Quadrature du Net i in.* (C- 511/18, C- 512/18 i C- 520/18, EU:C:2020:791, pkt 101) z zakresu stosowania [dyrektywy 95/46/WE] w sposób ogólny wyłączona jest „działalność na rzecz bezpieczeństwa publicznego, obronności, bezpieczeństwa państwa,” „bez rozróżnienia w zależności od rozpatrywanego podmiotu przetwarzającego dane.” Określenie wyłączonej działalności następuje więc w zależności od celu danej działalności.
- 22 Jeżeli działalność komisji śledczej w zakresie kontroli parlamentarnej zasadniczo wchodzi w zakres stosowania prawa Unii, powstaje pytanie, czy działalność ta jest

wylączona z zakresu stosowania RODO przynajmniej wtedy, gdy przedmiotem dochodzenia są działania władzy wykonawczej, które nie wchodzą w zakres stosowania prawa Unii.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 23 Urząd ochrony danych jest jedynym krajowym organem nadzorczym w Austrii w rozumieniu RODO. Jeżeli RODO ma zastosowanie do działań w zakresie kontroli parlamentarnej, kompetencje urzędu ochrony danych jako jedynego krajowego organu nadzorczego w odniesieniu do aktów władzy ustawodawczej wymagałyby konstytucyjnego umocowania ze względu na konstytucyjną zasadę podziału władz między władzę wykonawczą i ustawodawczą. Jak dotąd brak jest takiego umocowania.
- 24 Jednakże każdy sąd krajowy jako organ państwa członkowskiego jest zobowiązany do bezpośredniego stosowania prawa Unii w pełni i do ochrony praw przyznanych na mocy tego prawa.
- 25 W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, ale odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie, sądowi odsyłającemu nasuwa się pytanie, czy właściwość urzędu ochrony danych jako jedynego organu nadzorczego ustanowionego w Austrii w związku z prawem do wniesienia skargi przyznanym każdej osobie na mocy art. 77 RODO wynika już bezpośrednio z prawa Unii.
- 26 Jeżeli właściwość urzędu ochrony danych jako jedynego organu nadzorczego ustanowionego w Austrii zgodnie z art. 51 RODO dla skarg, o których mowa w art. 77 ust. 1 RODO, wynika bezpośrednio z RODO, brak konstytucyjnego umocowania dla właściwości urzędu ochrony danych dla skarg w sprawach o ochronę danych dotyczących domniemanych zarzutów naruszenia tego rozporządzenia poprzez przetwarzanie danych osobowych w ramach kontroli parlamentarnej nie miałby znaczenia. Oznacza to jednak, że art. 51 i art. 77 RODO mają zastosowanie do parlamentarnej działalności kontrolnej, a w szczególności w niniejszej sprawie komisji śledczej ds. BVT. Kwestie te mają zatem znaczenie dla rozstrzygnięcia toczącego się postępowania rewizyjnego.