

Sag C-33/22

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

14. januar 2022

Forelæggende ret:

Verwaltungsgerichtshof (Østrig)

Afgørelse af:

14. december 2021

Revisionsappellant:

Österreichische Datenschutzbehörde

Øvrige procesdeltagere:

1. W K, 2. Präsident des Nationalrats

Hovedsagens genstand

Undersøgelseskommision – databeskyttelse – parlamentarisk aktivitet – magtens deling – anvendeligheden af den generelle forordning om databeskyttelse (databeskyttelsesforordningen) – tilsynsmyndighed – klage om krænkelse af privatliv

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

[1.] Er aktiviteter udøvet af en undersøgelseskommision, der er nedsat af en medlemsstats parlament i forbindelse med udøvelsen af dets beføjelser til at kontrollere den udøvende magt, uafhængigt af undersøgelsens genstand omfattet af EU-rettens anvendelsesområde som omhandlet i artikel 16, stk. 2, første punktum, TEUF, således at Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU)

2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse – databeskyttelsesforordningen) finder anvendelse på en medlemsstats parlamentariske undersøgelseskommissions behandling af personoplysninger?

Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

2. Er aktiviteter udøvet af en undersøgelseskommission, der er nedsat af en medlemsstats parlament i forbindelse med udøvelsen af dettes beføjelser til at kontrollere den udøvende magt, og hvis undersøgelsesgenstand er en politimæssig efterretningstjenestes aktiviteter, og dermed aktiviteter vedrørende statens sikkerhed som omhandlet i 16. betragtning til den generelle forordning om databeskyttelse, omfattet af undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a)?

Såfremt spørgsmål 2 besvares benægtende:

3. Såfremt en medlemsstat – som i den foreliggende sag – kun har etableret en enkelt tilsynsmyndighed i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 51, stk. 1, fremgår dennes kompetence til at behandle klager som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 77, stk. 1, sammenholdt med databeskyttelsesforordningens artikel 55, stk. 1, da allerede direkte af den generelle forordning om databeskyttelse?

Anførte EU-retlige forskrifter

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46 af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (ophævet ved forordning [EU] 2016/679)

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse, databeskyttelsesforordningen)

Anførte nationale forskrifter

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) (forbundsforfatningen), artikel 24, artikel 53, stk. 1, artikel 56, stk. 1 og artikel 138, stk. 1, nr. 7

Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz – DSG) (forbundslov om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger (herefter »databeskyttelsesloven«, § 1, stk. 1, § 4, stk. 1, § 18, stk. 1 og § 24, stk. 1

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 20. april 2018 nedsatte Nationalrådet i henhold til forbundsforfatningens artikel 53, stk. 1, undersøgelseskommissionen Untersuchungsausschuss über die politische Einflussnahme auf das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT-Untersuchungsausschuss) (undersøgelseskommissionen om politisk indflydelse på Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (forbundsstyrelsen til beskyttelse af forfatningen og terrorismebekæmpelse, herefter »BVT-undersøgelseskommissionen«).
- 2 Den 19. september 2018 blev procesdeltager 1 udspurgt som vidne af BVT-undersøgelseskommissionen på et møde, hvor pressen havde adgang. Det ordrette referat af afhøringen, som blev offentliggjort på det østrigske parlaments hjemmeside, indeholdt hans fuldstændige for- og efternavne. Ved klage til databeskyttelsesmyndigheden den 2. april 2019 anmodede procesdeltager 1 om, at det blev fastslået, at offentliggørelsen af referatet med hans fuldstændige navne udgjorde en overtrædelse af databeskyttelsesforordningen og af databeskyttelseslovens § 1. Han gjorde gældende, at han handlede som undercover-agent, og at hans grundlæggende ret til databeskyttelse samt hans ret til at få slettet ulovligt behandlede oplysninger var blevet krænket ved offentliggørelsen af hans navn, hvilket var sket i strid med hans anmodning.
- 3 Databeskyttelsesmyndigheden afviste klagen ved afgørelse af 18. september 2019. Som begrundelse blev anført, at databeskyttelsesforordningen ganske vist ikke afviser databeskyttelsestilsynsmyndighedernes tilsyn med lovgivende organer, men at delingen af statsmagten er et iboende element i den europæiske retsorden, og at en kontrol af den lovgivende magt fra forvaltningens side dermed er udelukket. BVT-undersøgelseskommissionen er et organ, der henhører under den lovgivende magt, hvorfor databeskyttelsesmyndigheden ikke har nogen kompetence.
- 4 Procesdeltager 1 anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager). Denne ophævede databeskyttelsesmyndighedens afgørelse og anførte i det væsentligste, at hverken databeskyttelsesforordningen eller databeskyttelsesloven indeholder nogen undtagelse fra databeskyttelsesmyndighedens kompetence til at kontrollere, om behandlingen af personoplysninger på den lovgivende magts område foretages i overensstemmelse med databeskyttelseslovgivningen. Undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 55 for så vidt angår domstolenes behandlingsaktiviteter, når disse handler i deres egenskab af domstol, kan ikke generaliseres, hvorfor det må lægges til grund, at databeskyttelsestilsynsmyndighederne har ubegrænset kompetence for så vidt angår alle andre uafhængige instanser, herunder også parlamentariske undersøgelseskommissioner. Databeskyttelsesforordningens artikel 77 fastsætter en effektiv retsbeskyttelse inden for forordningens anvendelsesområde, som skulle

gøre det muligt for enhver registreret at modsætte sig krænkelse af rettigheder, der tilsikres med forordningen.

- 5 Databeskyttelsesmyndigheden iværksatte revisionsappel til prøvelse af Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) dom ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol).

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

Ad spørgsmål 1:

- 6 Procesdeltager 1 har gjort gældende, at hans grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger er krænkede ved offentliggørelsen af referatet af hans afhøring for BVT-undersøgelseskommissionen, af hvilket hans fulde navn fremgår. Offentliggørelsen er principielt en »behandling« af personoplysninger som omhandlet i databeskyttelsesforordningen. Spørgsmålet er, om denne behandling i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), er undtaget fra anvendelsesområdet for databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 1.
- 7 Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) har lagt til grund, at databeskyttelsesforordningen finder anvendelse på lovgivningsmæssige retsakter (f.eks. fra parlamentariske undersøgelseskommissioner), da det materielle anvendelsesområde er defineret bredt og omfatter alle behandlinger af oplysninger. Den lovgivende magt er ikke undtaget fra databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde. Undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), skal fortolkes meget restriktivt og omfatter kun statens sikkerhed.
- 8 Databeskyttelsesmyndigheden har henvist til Domstolens dom af 9. juli 2020, *Land Hessen*, C-272/19, EU:C:2020:535, men bestrider sin kompetence under henvisning til princippet om magtens deling, som er til hinder for, at udøvende organer kontrollerer den lovgivende magt.
- 9 I sagen C-272/19 traf Domstolen den afgørelse, »at for så vidt som et udvalg for andragender ved parlamentet i en delstat i en medlemsstat alene eller sammen med andre afgør, til hvilke formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger, skal dette udvalg kvalificeres som »dataansvarlig« som omhandlet [i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 7)], således at den behandling af personoplysninger, der foretages af et sådant udvalg, henhører under denne forordnings anvendelsesområde [...]«.
- 10 Procesdeltager 1 har lagt til grund, at databeskyttelsesforordningen finder anvendelse, procesdeltager 2 har afvist dette.
- 11 Undersøgelseskommissioner, der nedsættes af Nationalrådet har til opgave at udøve den kontrol- og lovgivningsfunktion, der i henhold til den østrigske

forfatning påhviler det lovgivende organ. Parlamentariske undersøgelseskommissioner handler som kontrolorganer over for det lovgivende organ og henhører organisatorisk og funktionelt under den lovgivende magt. Genstand for de undersøgelser, der gennemføres af disse kommissioner, er til enhver tid et bestemt afsluttet forhold vedrørende sager, hvor forbundsstaten er ansvarlig for den udøvende magt, med henblik på opklaring af forhold med et politisk sigte.

- 12 Et vidne kan ved Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstol) anlægge sag vedrørende en undersøgelseskommissions afgørelse om offentliggørelse af et referat af dens afhøring til prøvelse af påståede overtrædelser af databeskyttelsesloven. Denne begrænser sig til at vurdere, om den specifikt anfægtede adfærd krænker de personlige rettigheder, som klageren specifikt har gjort gældende.
- 13 Ud fra Domstolens dom af 9. juli 2020 (*Land Hessen*, C-272/19, EU:C:2020:535) og den deri citerede praksis vedrørende direktiv 95/46/EF er det ikke en forudsætning for anvendelsen af databeskyttelsesbestemmelserne, at behandlingen af personoplysninger specifikt foretages til formål, som henhører under EU-retten, at den er grænseoverskridende eller direkte påvirker den frie udveksling mellem medlemsstaterne. Det kan kun udelukkes, at databeskyttelsesforordningen finder anvendelse, såfremt der foreligger en af de specifikke undtagelser i forordningens artikel 2, stk. 2, litra a)-d).
- 14 Ifølge Den Europæiske Unions Domstols praksis skal databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a), fortolkes snævert. I lyset af den 16. betragtning til forordningen skal den forstås således, at der kun skal undtages behandlinger af personoplysninger, som foretages af statslige organer i forbindelse med en aktivitet, der foretages af hensyn til den nationale sikkerhed, eller i forbindelse med en aktivitet, der kan henføres til samme kategori. Hertil hører især aktiviteter, som har til formål at beskytte statens grundlæggende funktioner og samfundets grundlæggende interesser.
- 15 I modsætning til dommen i sag C-272/19, der angår et udvalg for andragender ved Hessischer Landtag (parlamentet i Land Hessen), bidrager undersøgelseskommissioner, som er nedsat af Nationalrådet, dog ikke blot indirekte til den parlamentariske aktivitet, men retter sig som kontrolorganer mod kernen i den parlamentariske aktivitet. De har til formål at udøve politisk kontrol og opklarende aktiviteter til politiske formål. Redegørelsen i dommen i sag C-272/19 udelukker isoleret set ikke på forhånd, at undtagelsen kan finde anvendelse på en behandling af oplysninger for så vidt angår den parlamentariske aktivitets kerneområde. Der kan tværtimod argumenteres for, at den parlamentariske kontrols aktiviteter principielt ligeledes har til formål at beskytte statens grundlæggende funktioner og samfundets grundlæggende interesser, som databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a) henviser til.

- 16 Der ses ikke at findes EU-retlige bestemmelser, der regulerer den parlamentariske aktivitet i medlemsstaterne. Grundlaget herfor fremgår til enhver tid af de nationale regler. At der i henhold til dommen i sag C-272/19 ikke er fastsat nogen generel undtagelse for så vidt angår parlamentariske aktiviteter, betyder ikke, at ikke i det mindste visse parlamentariske aktiviteter kan være omfattet af undtagelsen i databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra a).
- 17 Princippet om magtens deling er iboende i såvel EU-retten som i national ret. Databeskyttelsesforordningens artikel 55, stk. 3, undtager ganske vist kun tilsynet med de behandlingsaktiviteter, som foretages af domstolene, når disse handler i deres egenskab af domstol, fra tilsynsmyndighedens kompetence. Dette kunne imidlertid også forstås således, at den parlamentariske aktivitet på kerneområdet allerede i henhold til artikel 2, stk. 2, litra a), er undtaget fra anvendelsesområdet for databeskyttelsesforordningen, da der ellers også ville være taget højde for den i artikel 55, stk. 3.
- 18 For den forelæggende ret er det derfor spørgsmålet, om kerneområdet for parlamentariske aktiviteter, som for eksempel lovgivningsmæssige forhold og den parlamentariske kontrol, er omfattet af artikel 16, stk. 2, TEUF, og dermed i henhold til artikel 2, stk. 2, litra a), er omfattet af databeskyttelsesforordningens materielle anvendelsesområde i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 1.

Ad spørgsmål 2:

- 19 Genstanden for BVT-undersøgelseskommisionens undersøgelse var mistanken om afstemt, politisk motiveret indflydelse fra repræsentanter for organer, andre (ledende) ansatte samt medarbejdere på politiske kontorer under Bundesministerium für Inneres (indenrigsministeriet) på BVT's (forbundsstyrelsen til beskyttelse af forfatningen og terrorismebekæmpelse) opfyldelse af sine opgaver og dermed forbundet påstået krænkelse af retlige bestemmelser [...] hvor forbundsstaten er ansvarlig for den udøvende magt [...]
- 20 Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (forbundsstyrelsen til beskyttelse af forfatningen og terrorismebekæmpelse) (BVT; fra den 1. december 2021: Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst, DSN) fungerer som efterretningsvæsen og sikrer bl.a. beskyttelsen af konstitutionelle organer og deres handleevne. I denne henseende henhører under dennes arbejdsområde »aktiviteter vedrørende statens sikkerhed« som omhandlet i den 16. betragtning til databeskyttelsesforordningen. Genstanden for BVT-undersøgelseskommisionens undersøgelse omfatter derfor aktiviteter vedrørende statens sikkerhed, som falder uden for EU-rettens anvendelsesområde og derfor i henhold til artikel 2, stk. 2, litra a), er undtaget fra databeskyttelsesforordningens materielle anvendelsesområde.
- 21 I henhold til Domstolens dom af 6. oktober 2020, *La Quadrature du Net m.fl.* (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 101) udelukkes generelt

»behandling, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed fra anvendelsesområdet [for direktiv 95/46/EF]«, »uden at foretage en sontring ud fra, hvem der havde behandlet de pågældende data«. Fastlæggelsen af de udelukkede aktiviteter sker altså ud fra formålet.

- 22 Såfremt en undersøgelseskommissions parlamentariske kontrolaktivitet principielt er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, er det spørgsmålet, om disse aktiviteter i det mindste er undtaget fra databeskyttelsesforordningens anvendelsesområde, når genstanden for undersøgelsen angår aktiviteter vedrørende den udøvende magt, som ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.

Ad spørgsmål 3:

- 23 Databeskyttelsesmyndigheden er i Østrig den eneste nationale tilsynsmyndighed som omhandlet i databeskyttelsesforordningen. Såfremt databeskyttelsesforordningen finder anvendelse på den parlamentariske kontrolaktivitet, ville dennes kompetence som eneste nationale tilsynsmyndighed til prøvelse af lovgivningsmæssige retsakter som følge af det forfatningsretlige princip om magtens deling mellem den udøvende og den lovgivende magt kræve en forfatningsretlig forankring. En sådan forankring foreligger indtil videre ikke.
- 24 Enhver national ret som medlemsstatens organ er dog forpligtet til uden begrænsninger at anvende direkte gældende EU-ret og at beskytte de rettigheder, der tildeles herigennem.
- 25 Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, men det andet benægtende, er det for den forelæggende ret spørgsmålet, om kompetencen for databeskyttelsesmyndigheden som eneste tilsynsmyndighed, der er etableret i Østrig i henhold til databeskyttelsesforordningen, for så vidt angår den klageadgang, som enhver person har i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 77, allerede følger direkte af EU-retten.
- 26 Såfremt kompetencen for databeskyttelsesmyndigheden som eneste tilsynsmyndighed, der i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 51 er etableret i Østrig for klager som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 77, stk. 1, fremgår direkte af databeskyttelsesforordningen, ville den manglende forfatningsretlige forankring af databeskyttelsesmyndighedens kompetence for så vidt angår databeskyttelsesklager vedrørende overtrædelser af den generelle forordning om databeskyttelse ved behandling af personoplysninger i forbindelse med den parlamentariske kontrol ikke være relevant. Dette forudsætter dog, at databeskyttelsesforordningens artikel 51 og 77 finder anvendelse på den parlamentariske kontrolaktivitet som sådan og navnlig i det foreliggende tilfælde på BVT-undersøgelseskommissionens kontrolaktivitet. Disse spørgsmål er derfor relevante for afgørelsen af den verserende revisionsappel.