

Mål C-33/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

14 januari 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Verwaltungsgerichtshof (Österrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

14 december 2021

Klagande:

Österreichische Datenschutzbehörde

Ytterligare deltagare i rättegången:

1. WK 2. Präsident des Nationalrats

Saken i det nationella målet

Utredningskommitté – Dataskydd – Parlamentarisk verksamhet – Maktdelning – Tillämpligheten av den allmänna dataskyddsförordningen – Tillsynsmyndighet – Dataskyddsklagomål

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

Omfattas verksamhet som bedrivs av en utredningskommitté som ett parlament i en medlemsstat har inrättat för att utöva sina kontrollbefogenheter, oberoende av föremålet för utredningen, av unionsrättens tillämpningsområde i den mening som avses i artikel 16.2 första meningen FEUF, vilket innebär att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av

sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) är tillämplig på behandling av personuppgifter som utförs av en parlamentarisk utredningskommitté i en medlemsstat?

Om fråga 1 besvaras jakande:

2. Omfattas sådan verksamhet som bedrivs av en utredningskommitté som ett parlament i en medlemsstat har inrättat för att utöva sina kontrollbefogenheter och vars föremål är verksamheten hos en polismyndighet med ansvar för att skydda staten, och således verksamhet som avser den nationella säkerheten i den mening som avses i skäl 16 i den allmänna dataskyddsförordningen, av undantaget i artikel 2.2 a i den allmänna dataskyddsförordningen?

Om fråga 2 besvaras nekande:

3. Om – så som i förevarande mål – en medlemsstat endast har inrättat en enda tillsynsmyndighet enligt artikel 51.1 i den allmänna dataskyddsförordningen, följer då denna tillsynsmyndighets behörighet för klagomål i den mening som avses i artikel 77.1 jämförd med artikel 55.1 i den allmänna dataskyddsförordningen redan direkt av denna förordning?

Anförda unionsbestämmelser

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46 av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (upphävd genom förordning (EU) 2016/ 679)

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)

Anförda nationella bestämmelser

Bundes-Verfassungsgesetz (den federala grundlagen) (nedan kallad B-VG) , artiklarna 24, 53.1, 56.1 och 138.1 led 7

Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz) (den federala lagen om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter (dataskyddslagen) (nedan kallad DSG), 1 § punkt 1, 4 § punkt 1, 18 § punkt 1 och 24 § punkt 1

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den 20 april 2018 inrättade nationalrådet i enlighet med artikel 53.1 B-VG utredningskommittén avseende det politiska inflytande som utövas över Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (den federala myndigheten för författningsskydd och bekämpning av terrorism) (nedan kallad utredningskommittén avseende BVT).
- 2 Den första deltagaren i rättegången, WK, utfrågades den 19 september 2018 i egenskap av uppgiftslämnare av utredningskommittén avseende BVT i närvaro av medierna. Det ordagranna protokollet över utfrågningen, vilket publicerades på det österrikiska parlamentets webbplats, innehöll hans fullständiga för- och efternamn. Genom klagomål till Österreichische Datenschutzbehörde (den österrikiska dataskyddsmyndigheten) av den 2 april 2019 ansökte WK om fastställelse av att publiceringen av protokollet med hans fullständiga namn stred mot den allmänna dataskyddsförordningen och mot 1 § DSGVO. Han förklarade att han arbetade som infiltrator och att hans grundläggande rätt till dataskydd och hans rätt till radering av uppgifter som behandlats utan tillåtelse hade kränkts genom att hans namn publicerats i strid med hans begäran.
- 3 Dataskyddsmyndigheten avslog klagomålet genom beslut av den 18 september 2019. Som motivering förklarades att den allmänna dataskyddsförordningen visserligen inte tar avstånd från dataskyddstillsynsmyndigheternas tillsyn över de lagstiftande enheterna, men att maktindelningen är en naturlig del av den europeiska rättsordningen och att förvaltningens kontroll av lagstiftningen därmed är utesluten. Utredningskommittén avseende BVT är ett organ som är underordnat lagstiftningen, varför dataskyddsmyndigheten inte är behörig.
- 4 WK överklagade beslutet till Bundesverwaltungsgericht. Denna upphävde dataskyddsmyndighetens beslut och förklarade sammanfattningsvis att varken den allmänna dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen föreskriver något undantag från dataskyddsmyndighetens befogenhet att kontrollera att behandlingen av personuppgifter är förenlig med kraven på området lagstiftning. Undantagsbestämmelsen i artikel 55 i den allmänna dataskyddsförordningen för domstolarnas dömande verksamhet kan inte generaliseras, varför dataskyddstillsynsmyndigheterna ska anses ha obegränsad behörighet för alla andra oberoende inrättningar, däribland också parlamentariska utredningskommittéer. I artikel 77 i den allmänna dataskyddsförordningen föreskrivs ett effektivt rättsligt skydd inom förordningens tillämpningsområde, vilket ska göra det möjligt för varje registrerad att motsätta sig kränkningar av de rättigheter som garanteras genom förordningen.
- 5 Dataskyddsmyndigheten överklagade beslutet från Bundesverwaltungsgericht till Verwaltungsgerichtshof.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

Fråga 1

- 6 WK anser att hans grundläggande rätt till skydd av personuppgifter har kränkts genom publiceringen av protokollet över förhöret vid utredningskommittén avseende BVT, vilket innehåller hans fullständiga namn. Publiceringen utgör i princip ”behandling” av personuppgifter i den mening som avses i den allmänna dataskyddsförordningen. Det är tveksamt huruvida denna behandling enligt artikel 2.2 a i den allmänna dataskyddsförordningen är undantagen från tillämpningsområdet för artikel 2.1 i den allmänna dataskyddsförordningen.
- 7 Bundesverwaltungsgericht utgår från att den allmänna dataskyddsförordningen är tillämplig på lagstiftningsakter (till exempel från parlamentariska utredningskommittéer), eftersom det materiella tillämpningsområdet är omfattande och omfattar all databehandling. Statsfunktionen lagstiftning är inte undantagen från den allmänna dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Undantaget i artikel 2.2 a i den allmänna dataskyddsförordningen ska tolkas mycket restriktivt och omfattar endast den nationella säkerheten.
- 8 Dataskyddsmyndigheten hänvisar till EU-domstolens dom av den 9 juli 2020, Land Hessen, C- 272/19, EU:C:2020:535, men bestrider sin behörighet med hänvisning till maktodelningsprincipen, som utgör hinder för den verkställande maktens kontroll av lagstiftningen.
- 9 I mål C-272/19 slog domstolen fast ”att i den mån ett utskott för framställningar i delstatsparlamentet i en medlemsstat ensamt eller tillsammans med andra fastställer ändamålen och medlen för uppgiftsbehandlingen, ska utskottet anses vara personuppgiftsansvarigt i den mening som avses i artikel 4 led 7 i förordning nr 2016/679.”
- 10 WK utgår från att den allmänna dataskyddsförordningen är tillämplig, medan den andra deltagaren i rättegången, Präsident des Nationalrats (nationalrådets ordförande), anser att så inte är fallet.
- 11 Utredningskommittéer som tillsätts av nationalrådet ska utöva den kontroll och lagstiftningsfunktion som enligt den österrikiska författningen åligger den lagstiftande enheten. Parlamentariska utredningskommittéer är verksamma i egenskap av den lagstiftande enhetens kontrollorgan och ska räknas till den lagstiftande makten i organisatoriskt och funktionellt hänseende. Föremålet för de utredningar som dessa kommittéer genomför är en bestämd avslutad process på området för statens verkställande verksamhet med målet att utreda processer för politiska syften.
- 12 En uppgiftslämnare kan väcka talan vid Verfassungsgerichtshof mot en utredningskommittés beslut att publicera ett protokoll över utfrågningen av denne på grund av påstådd överträdelse av dataskyddslagen. Verfassungsgerichtshof

inskränker sig till att bedöma frågan huruvida det rent konkret ifrågasatta agerandet kränker de individuella rättigheter som klaganden rent konkret har gjort gällande.

- 13 Mot bakgrund av EU-domstolens dom av den 9 juli 2020 (Land Hessen, C- 272/19, EU:C:2020:535) och där citerad rättspraxis beträffande direktiv 95/46/EG krävs det inte, för att dataskyddsbestämmelserna ska vara tillämpliga, att behandlingen av personuppgifter rent konkret äger rum för syften som omfattas av unionsrätten, att den är gränsöverskridande eller att den direkt påverkar det fria flödet av personuppgifter mellan medlemsstaterna. Endast när ett konkret undantag i direktivets artikel 2.2 a–d är uppfyllt är den allmänna dataskyddsförordningen inte tillämplig.
- 14 Enligt praxis från Europeiska unionens domstol ska artikel 2.2 a i den allmänna dataskyddsförordningen tolkas restriktivt. Mot bakgrund av skäl 16 i förordningen ska denna bestämmelse tolkas så, att endast sådan behandling av personuppgifter ska undantas som utförs av statliga myndigheter i samband med en verksamhet som syftar till att skydda den nationella säkerheten eller i samband med en verksamhet som kan hänföras till samma kategori. Hit hör särskilt verksamheter som syftar till att skydda statens grundläggande funktioner och samhällets grundläggande intressen.
- 15 Till skillnad från domen i mål C-272/19, som avser en kommission om framställningar från Hessens lantdag, bidrar utredningskommittéer som har inrättats av nationalrådet emellertid inte endast indirekt till den parlamentariska verksamheten, utan de rör i egenskap av kontrollorgan kärnan i den parlamentariska verksamheten. De har inrättats för politisk kontroll och utredning för politiska syften. Uttalandena i domen i mål C-272/19 utesluter i sig inte redan från början att undantaget kan tillämpas på databehandling för kärnområdet i den parlamentariska verksamheten. Det kan snarare göras gällande att verksamheten för parlamentarisk kontroll i princip även tjänar skyddet av statens grundläggande funktioner och samhällets grundläggande intressen, vilket avses i artikel 2.2 a i den allmänna dataskyddsförordningen.
- 16 Det tycks inte finnas några unionsbestämmelser som reglerar den parlamentariska verksamheten i medlemsstaterna. Grunderna för denna följer av respektive nationella bestämmelser. Den omständigheten att det enligt domen i mål C-272/19 inte föreskrivs några generella undantag vad gäller parlamentarisk verksamhet betyder inte att åtminstone viss parlamentarisk verksamhet kan omfattas av undantaget i artikel 2.2 a i den allmänna dataskyddsförordningen.
- 17 Maktindelning ingår som en naturlig del både i unionsrätten och i den nationella rätten. I artikel 55.3 i den allmänna dataskyddsförordningen undantas visserligen bara tillsynen av domstolar som behandlar personuppgifter i sin dömande verksamhet. Detta skulle emellertid kunna förstås på så sätt att den parlamentariska verksamheten på kärnområdet är undantagen från den allmänna

dataskyddsförordningens tillämpningsområde redan enligt artikel 2.2 a, eftersom den annars skulle ha beaktats i artikel 55.3.

- 18 För den hänskjutande domstolen uppkommer följaktligen frågan huruvida kärnområdet för parlamentarisk verksamhet, som till exempel lagstiftningsförfaranden och parlamentariska granskningsförfaranden, omfattas av artikel 16.2 FEUF och därmed med hänsyn till artikel 2.2 a omfattas av den allmänna dataskyddsförordningens materiella tillämpningsområde enligt artikel 2.1 i nämnda förordning..

Fråga 2

- 19 Föremålet för den utredning som utredningskommittén avseende BVT gjorde var ”en misstanke om att företrädare för organet, andra tjänstemän (i ledande ställning) och personal vid politiska byråer inom BMI (Bundesministerium für Inneres) (det federala inrikesministeriet) utövade politiskt motiverat inflytande på BVT:s [Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (den federala myndigheten för författningsskydd och bekämpning av terrorism)] fullgörande av dess uppgifter samt påstådd överträdelse av rättsliga bestämmelser ... på området för statens verkställande verksamhet i samband med detta ...”.
- 20 Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT; sedan den 1 december 2021 Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst (DSN) (direktionen för säkerhets- och underrättelsetjänst)) fungerar som polismyndighet med ansvar för att skydda staten, och den skyddar bland annat de konstitutionella institutionerna och deras handlingsförmåga. Till dess uppgifter hör ”verksamhet rörande nationell säkerhet” i den mening som avses i skäl 16 i den allmänna dataskyddsförordningen. Föremålet för den utredning som utredningskommittén avseende BVT gjorde omfattar således verksamhet rörande den nationella säkerheten som inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde och som således är undantagen från det materiella tillämpningsområdet enligt artikel 2.2 a i den allmänna dataskyddsförordningen.
- 21 Enligt EU-domstolens dom av den 6 oktober 2020, La Quadrature du Net m.fl. (C- 511/18, C- 512/18 och C- 520/18, EU:C:2020:791, punkt 101) är ”behandlingar som rör allmän säkerhet, försvar [och] statens säkerhet” generellt uteslutna från tillämpningsområdet [för direktiv 95/46/EG] ”utan att någon åtskillnad görs med avseende på vem som behandlar uppgifterna i fråga”. Vilka verksamheter som ska uteslutas bestäms följaktligen utifrån det syfte som avses.
- 22 Om en utredningskommittés parlamentariska kontrollverksamhet i princip omfattas av unionsrättens tillämpningsområde uppkommer frågan huruvida denna verksamhet är undantagen från den allmänna dataskyddsförordningens tillämpningsområde åtminstone när föremålet för utredningen rör verkställande verksamhet som inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

Fråga 3

- 23 Dataskyddsmyndigheten är i Österrike den enda nationella tillsynsmyndigheten i den mening som avses i den allmänna dataskyddsförordningen. Om den allmänna dataskyddsförordningen är tillämplig på parlamentarisk kontrollverksamhet krävs det, för att dataskyddsmyndigheten som enda nationell tillsynsmyndighet för lagstiftningsakter ska vara behörig, en konstitutionell förankring på grundval av den konstitutionella principen om maktindelning mellan verkställande och lagstiftande makt. Detta krav har hittills inte uppfyllts.
- 24 Varje nationell domstol i egenskap av myndighet i en medlemsstat är emellertid skyldig att oinskränkt tillämpa direkt gällande unionsrätt och att skydda de rättigheter som följer av denna.
- 25 Om fråga 1 besvaras jakande, men fråga 2 nekande, uppkommer för den hänskjutande domstolen frågan huruvida behörigheten för dataskyddsmyndigheten som enda tillsynsmyndighet i Österrike, som har inrättats i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen, redan följer direkt av unionsrätten när det gäller den rätt att lämna in ett klagomål som varje registrerad har genom artikel 77 i den allmänna dataskyddsförordningen.
- 26 Om det följer direkt av den allmänna dataskyddsförordningen att dataskyddsmyndigheten som enda tillsynsmyndighet som har inrättats i Österrike i enlighet med artikel 51 i den allmänna dataskyddsförordningen för klagomål i den mening som avses i artikel 77.1 i samma förordning ska vara behörig, är avsaknaden av konstitutionell förankring av dataskyddsmyndighetens behörighet för klagomål avseende överträdelse av den allmänna dataskyddsförordningen genom behandling av personuppgifter i samband med den parlamentariska kontrollen inte avgörande. En förutsättning för detta är emellertid att artiklarna 51 och 77 i den allmänna dataskyddsförordningen är tillämpliga på den parlamentariska kontrollverksamheten som sådan och speciellt i det nu aktuella fallet med utredningskommittén avseende BVT. Dessa frågor har således betydelse för avgörandet av det anhängiggjorda överklagandet.