



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
11 päivänä toukokuuta 2023¹

Asia C-33/22

**Österreichische Datenschutzbehörde,
jossa asian käsittelyyn osallistuvat
WK ja
Präsident des Nationalrates**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta))

Ennakkoratkaisupyyntö – Henkilötietojen suoja – SEUT 16 artiklan 2 kohta – Unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluva toiminta – Henkilötietojen suojaa koskeva yleinen asetus – Kansallista turvallisuutta koskeva toiminta – Jäsenvaltion parlamentin tutkintavaliokunta – Poliisiviranomaisen toiminnan valvonta – Tietosuojaviranomaisen toimivalta – 55 artiklan 1 kohta – 77 artiklan 1 kohta – Välitön oikeusvaikutus

Johdanto

1. Kuuluuko jäsenvaltion parlamentin tutkintavaliokunnan toiminta asetuksen (EU) 2016/679² soveltamisalaan, myös silloin kun tutkinta koskee kansalliseen turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä? Jos näin on, voidaanko yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä, jotka koskevat oikeutta tehdä kantelu kansalliselle valvontaviranomaiselle, soveltaa suoraan huolimatta perustuslaillisesta periaatteesta, joka on esteenä parlamentin toimintaan kohdistuvalle ulkoiselle vaikuttamiselle? Tämä on pääpiirteittäin Verwaltungsgerichtshofin (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) tässä asiassa esittämien kysymysten sisältö.

2. Ehdotan, että näihin kysymyksiin vastataan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti myöntävästi. Nähdäkseni tällainen ratkaisu vastaisi paitsi unionin lainsäätäjän tarkoitusta – sillä se on tehnyt yleisestä tietosuoja-asetuksesta henkilötietojen suojaa koskevan todellisen lex generalisin –, myös SEUT 16 artiklan, jonka soveltamisala ulottuu pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen jäsenvaltioiden valvontatoimintaan, määräysten taustalla olevia perusteluja.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27.4.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (yleinen tietosuoja-asetus) (EUVL 2016, L 119, s. 1; jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus).

3. Tässä asiassa Itävallan parlamentin tutkintavaliokunta kuuli rikospoliisi WK:ta (jäljempänä asianomainen henkilö) muun muassa Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfungin (liittovaltion perustuslainsuojelu- ja terrorismintorjuntavirasto, Itävalta; jäljempänä BVT) tiloissa suoritetusta etsinnästä. Kuulemisesta laadittu pöytäkirja julkaistiin tämän jälkeen Itävallan parlamentin verkkosivustolla, ja se sisälsi asianomaisen henkilön suku- ja etunimet sillä perusteella, että lehdistö oli jo paljastanut hänen henkilöllisyytensä.

4. Koska asianomainen henkilö katsoi, että hänen oikeuttaan henkilötietojen luottamuksellisuuteen oli loukattu, hän teki Österreichische Datenschutzbehörde (kansallinen tietosuojaviranomainen, Itävalta; jäljempänä Datenschutzbehörde) yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohdan mukaisen kantelun, jota ei kuitenkaan tutkittu aineellisesti. Datenschutzbehörde katsoi Itävallan oikeudessa vallitsevan vallanjaon periaatteen perusteella, ettei se ole asiassa toimivaltainen ja että sen valvontavalta on tässä tapauksessa ristiriidassa parlamentin elinten perustuslaillisen riippumattomuuden kanssa.

5. Tässä tilanteessa asianomainen henkilö nosti kanteen asiassa, jonka ratkaisu riippuu vastauksista unionin tuomioistuimelle esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin. Nämä kysymykset koskevat lähinnä yleisen tietosuoja-asetuksen merkityksellisten säännösten aineellista soveltamisalaa ja välitöntä oikeusvaikutusta, ja näiden säännösten sisältö on seuraava.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

6. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 16, 20 ja 117 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(16) Tämä asetus ei koske unionin oikeuden soveltamisalaan kuulumattomia perusoikeuksien ja -vapauksien suojeluun tai henkilötietojen vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä kysymyksiä, kuten kansallista turvallisuutta koskevia toimia. Tämä asetus ei koske henkilötietojen käsittelyä jäsenvaltioissa niiden toteuttaessa unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyv[ä] toimia.

--

(20) Vaikka tätä asetusta sovelletaan muun muassa tuomioistuinten ja muiden oikeusviranomaisten toimintaan, unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voitaisiin täsmentää käsittelytoimia ja -menettelyitä tuomioistuinten ja muiden oikeusviranomaisten suorittaman henkilötietojen käsittelyn osalta. Valvontaviranomaisten toimivalta ei saa kattaa tuomioistuinten oikeudellisiin tehtäviin liittyvää henkilötietojen käsittelyä, jotta voidaan turvata oikeuslaitoksen riippumattomuus sen hoitaessa lainkäyttötehtäviään, päätöksenteko mukaan lukien. --

--

(117) Keskeinen osa luonnollisten henkilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä on perustaa jäsenvaltioihin valvontaviranomaiset, joille on myönnetty valtuudet hoitaa tehtävänsä ja käyttää toimivaltaansa täysin riippumattomasti. Jäsenvaltioiden olisi voitava perustaa useampia kuin yhden valvontaviranomaisen oman perustuslakinsa, organisaationsa ja hallintorakenteensa mukaisesti.”

7. Yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklassa, jonka otsikkona on ”Aineellinen soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.

2. Tätä asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn,

- a) jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan;
- b) jota suorittavat jäsenvaltiot toteuttaessaan SEU V osaston 2 luvun soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa;
- c) jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa;
- d) jota toimivaltaiset viranomaiset suorittavat rikosten ennalta estämistä, tutkintaa, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten.

--”

8. Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan, jonka otsikkona on ”Rajoitukset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa niiden velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, joista säädetään 12–22 artiklassa ja 34 artiklassa sekä 5 artiklassa, siltä osin kuin sen säännökset vastaavat 12–22 artiklassa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata

a) kansallinen turvallisuus;

--

h) valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satunnaisestikin liittyy julkisen vallan käyttöön a–e ja g alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa;

--”

9. Yleisen tietosuojasetuksen 51 artiklan, jonka otsikkona on ”Valvontaviranomainen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että yksi tai useampi riippumaton viranomainen on vastuussa tämän asetuksen soveltamisen valvonnasta luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojaamiseksi käsittelyssä ja henkilötietojen vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi unionissa, jäljempänä ’valvontaviranomainen’.”

10. Yleisen tietosuojasetuksen 55 artiklan, jonka otsikkona on ”Toimivalta”, sanamuoto on seuraava:

”1. Jokaisella valvontaviranomaisella on sille tämän asetuksen mukaisesti annettujen tehtävien hoitoa ja valtuuksien käyttöä koskeva toimivalta oman jäsenvaltionsa alueella.

– –

3. Valvontaviranomaisilla ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä.”

11. Yleisen tietosuojasetuksen 77 artiklan, jonka otsikkona on ”Oikeus tehdä kantelu valvontaviranomaiselle”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jokaisella rekisteröidyllä on oikeus tehdä kantelu valvontaviranomaiselle, – – jos rekisteröity katsoo, että häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä rikotaan tätä asetusta, sanotun kuitenkin rajoittamatta muita hallinnollisia muutoksenhakeinoja tai oikeussuojakeinoja.”

Itävallan oikeus

12. Itävallan liittovaltion perustuslain, joka on annettu 2.1.1930 (Bundes-Verfassungsgesetz; BGBl. I/1930), sellaisena kuin se on muutettuna 30.12.2021 (BGBl. I 235/2021), 53 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Kansallisneuvosto (Nationalrat) voi päättää perustaa tutkintavaliokuntia. Lisäksi tutkintavaliokunta on perustettava, jos yksi neljäsosa kansallisneuvoston jäsenistä sitä vaatii.

(2) Tutkinnan on kohdistuttava tiettyyn päättyneeseen toimintaan liittovaltion toimeenpanovaltaan kuuluvalla alalla. Siihen kuuluu kaikki sellaisten liittovaltion elinten toiminta, joiden kautta liittovaltio käyttää taloudellisia osallistumis- ja valvontaoikeuksiaan, riippumatta siitä, miten merkittävää sen osallistuminen on. Oikeuskäytännön tarkistaminen ei kuulu tähän toimintaan.

(3) Kaikkien liittovaltion, osavaltioiden, kuntien ja kuntayhtymien sekä muiden itsehallintoelinten on pyynnöstä esitettävä asiakirjansa ja aineistonsa tutkintavaliokunnalle, jos ne kuuluvat tutkinnan kohteeseen, ja noudatettava tutkintavaliokunnan esittämiä pyyntöjä tutkinnan kohteeseen liittyvien todisteiden hankkimiseksi. – –

– –”

13. Henkilötietojen suojasta 17.8.1999 annetun lain (Datenschutzgesetz; BGBl. I 165/1999), sellaisena kuin se on muutettuna 26.7.2021 (BGBl. I 148/2021; jäljempänä DSG), 18 §:n, jonka otsikkona on ”Perustaminen”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Perustetaan [yleisen tietosuoja-asetuksen] 51 artiklan mukaisesti Datenschutzbehörde kansalliseksi valvontaviranomaiseksi.”

14. DSG:n 24 §:ssä, jonka otsikkona on ”Kantelu Datenschutzbehörde”, säädetään seuraavaa:

”(1) Jokaisella rekisteröidyllä on oikeus tehdä kantelu Datenschutzbehörde, jos rekisteröity katsoo, että häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä rikotaan yleistä tietosuoja-asetusta – –”

15. DSG:n 35 §:n, jonka otsikko on ”Datenschutzbehörden erityiset toimivaltuudet”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Datenschutzbehörden tehtävänä on varmistaa tietosuoja yleisen tietosuoja-asetuksen ja tämän liittovaltion lain säännösten mukaisesti.”

Tosiseikat, pääasian menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

Asian tausta

16. Itävallan parlamentin alahuone eli kansallisneuvosto perusti 20.4.2018 tutkintavaliokunnan, jonka tehtävänä oli tutkia BVT:hen kohdistunutta vaikuttamista, jolla pyrittiin sen toiminnan instrumentalisointiin. Tutkintapyynnön esittäneiden parlamentin jäsenten väitteet koskivat erityisesti tapauksia, joissa BVT:n työntekijöiden esitettiin syyllistyneen virka-aseman väärinkäyttöön, liittokanslerinviraston tiloihin asennettuja kuuntelulaitteita koskevia huhuja, tiettyihin ääriilikkeisiin kohdistuneiden tutkintojen oletettua instrumentalisointia sekä BVT:ssä ja ministerien kabineteissa poliittisin perustein tehtyjä nimityksiä.

17. Tutkintavaliokunta kuuli asianomaista henkilöä 19.9.2018 todistajana. Häntä kuultiin liittovaltion poliisin tieliikennerikollisuuden torjunnasta vastaavan yksikön poliisina hänen yksikkönsä BVT:n tiloissa ja sen työntekijöiden kodeissa suorittamista tietoja koskevista etsinnöistä ja takavarikoista.

18. Joidenkin muiden todistajien osalta noudatetusta käytännöstä poiketen ja asianomaisen henkilön esittämästä tunnistetietojen poistamista koskevasta pyynnöstä huolimatta tutkintavaliokunta paljasti hänen henkilöllisyytensä julkaisemalla kuulemisesta laaditun pöytäkirjan kokonaisuudessaan Itävallan parlamentin verkkosivustolla.

Pääasian menettely

19. Asianomaisen henkilön Datenschutzbehörde yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohdan nojalla tekemä kantelu jätettiin tutkimatta toimivallan puuttumisen vuoksi. Kyseinen viranomaisen totesi 18.9.2019 tekemässään päätöksessä, että vallanjaon periaate oli esteenä sille, että se voisi puuttua parlamentin elimen toimintaan.

20. Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion hallintotuomioistuin, Itävalta) hyväksyi asianomaisen henkilön 18.9.2019 tehdystä päätöksestä nostaman kanteen 23.11.2020 antamallaan tuomiolla. Kyseinen tuomioistuin kumosi Datenschutzbehörden päätöksen sillä perusteella, että yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksissä ei säädetty poikkeuksista, jotka voisivat rajoittaa sen soveltamisalaa lainsäädäntöelimiin nähden.

21. Datenschutzbehörde teki tästä tuomiosta Revision-valituksen Verwaltungsgerichtshofiin, joka pohtii, voidaanko yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä soveltaa pääasiassa.

Ennakkoratkaisukysymykset

22. Pääasian tutkinnan kohteesta riippumatta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, kuuluuko parlamentaarisen tutkintavaliokunnan toiminta SEUT 16 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla ”unionin oikeuden soveltamisalaan”. Tässä määräyksessä määritellään Euroopan parlamentin ja neuvoston toimivalta antaa sääntöjä, jotka koskevat jäsenvaltioiden suorittamaa henkilötietojen käsittelyä.

23. Siltä osin kuin annetun toimivallan periaate rajoittaa edelleen unionin toimivaltaa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voidaanko yleistä tietosuoja-asetusta soveltaa poliittista valvontatehtävää hoitavan parlamentaarisen elimen toimintaan, jota ei sen käsityksen mukaan säännellä missään unionin oikeuden erityisessä säännöksessä.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää tärkeänä jäsenvaltioiden kansallisen identiteetin ja keskeisten tehtävien säilyttämistä SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja toteaa lisäksi, että se, että Datenschutzbehörden kaltainen hallintoelin puuttuisi parlamentin toimintaan, olisi ristiriidassa Itävallan perustuslaissa vahvistetun vallanjaon periaatteen kanssa.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tuomioon Land Hessen,³ jossa unionin tuomioistuin totesi, että yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä sovelletaan Hessenin osavaltion parlamentin vetoamusvaliokunnan toimintaan, ja pohtii vielä, pitäisikö tämän viimeksi mainitun valiokunnan, joka osallistuu parlamentin toimintaan vain välillisesti, tehtävät pitää erillään tutkintavaliokunnille annetuista tehtävistä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tutkintavaliokunnat liittyvät keskeisesti parlamentin toimintaan ja voisivat tällä perusteella jäädä unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle.

26. Mikäli unionin tuomioistuin katsoisi, että yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksillä voidaan säännellä tutkintavaliokuntien toimintaa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kuitenkin, pitäisikö pääasiassa kyseessä oleva valiokunta jättää niiden soveltamisalan ulkopuolelle, koska sen toiminnan kohde liittyy kansallisen turvallisuuden haasteisiin.

27. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tästä, että yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleen mukaan ”kansallista turvallisuutta koskevat toimet” eivät kuulu tämän asetuksen soveltamisalaan. Kyseisen tuomioistuimen mukaan tämä saattaa koskea tutkintaa, jossa on kyse BVT:hen eli keskeisten valtion tehtävien säilyttämisestä vastaavaan liittovaltion elimeen kohdistuvasta poliittisesta painostuksesta.

³ Tuomio 9.7.2020 (C-272/19, EU:C:2020:535).

28. Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoo, että yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä on kaikesta huolimatta sovellettava tässä tapauksessa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tämän asetuksen välitöntä sovellettavuutta.

29. Koska asianmukaista perustuslain tasoista poikkeusta ei ole, Datenschutzbehörden toimivaltaa rajoittaa Itävallan oikeudessa vallitseva vallanjaon periaate. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii siten, voiko tämän viranomaisen toimivalta Itävallan parlamentin elimiin nähden seurata suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohdasta, luettuna yhdessä sen 55 artiklan 1 kohdan kanssa, vaikka kansallinen lainsäätävä on perustanut vain yhden valvontaviranomaisen tämän asetuksen 51 artiklan 1 kohdan nojalla.

30. Tässä tilanteessa Verwaltungsgerichtshof on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) 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 [yleistä tietosuoja-asetusta] 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 kanteluja jo suoraan [tästä asetuksesta]?”

31. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet asianomainen henkilö, kansallisneuvoston puhemies, Datenschutzbehörde, Itävallan ja Tšekin hallitukset sekä Euroopan komissio. Samat osapuolet olivat edustettuina 6.3.2023 pidetyssä istunnossa.

Asian arviointi

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään, kuuluuko jäsenvaltion parlamentin toimeenpanoa koskevaa valvontavaltaa käyttäessään perustaman tutkintavaliokunnan toiminta unionin oikeuden soveltamisalaan SEUT 16 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla tavalla.

33. Tähän kysymykseen annettava vastaus riippuu siitä, miten SEUT 16 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvan toiminnan käsitettä on tulkittava. Kielteisesti muotoiltuna tämä käsite sisältyy myös yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohtaan, jonka mukaan tätä asetusta ei sovelleta ”toimintaan, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan”. Ensin mainitussa määräyksessä rajoitetaan unionin elinten toimivaltaa antaa sääntöjä, jotka koskevat henkilötietojen suojaa, ja viimeksi mainitussa säännöksessä yleisen tietosuoja-asetuksen aineellista soveltamisalaa.

34. Vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen riippuu myös siitä, miten parlamentaaristen tutkintavaliokuntien toimintaa on luonnehdittava edellä mainittujen EUT-sopimuksen määräysten ja yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten kannalta.

Unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvan toiminnan käsite

35. Kuten olen eräässä toisessa asiassa⁴ pyrkinyt osoittamaan, tämä käsite ei ole täysin yksiselitteinen, sillä sitä voidaan tulkita kahdella eri tavalla. Kun otetaan huomioon, että sen tulkinnasta on tässä asiassa erimielisyyttä unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä⁵ huolimatta, mielestäni on tarpeen esittää tyhjentävästi asiaa koskevaan oikeuskäytäntöön johtaneet syyt.

– Konkretisoiva tulkinta

36. ”Unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvan toiminnan” ensimmäistä mahdollista tulkintaa voidaan pitää konkretisoivana, sillä sen perusteella on pohdittava, säännelläkö tiettyä toimintaa jollakin unionin oikeuden erityisellä säännöksellä.

37. Tämä tulkinta vastaa asiallisesti unionin oikeuden soveltamisen käsitettä, jolla rajataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) soveltamisalaa. Asiayhteydessä, joka ei liity henkilötietojen suojaan, tämä käsite on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä rinnastettu ”unionin oikeuden soveltamisalaan”.⁶

38. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tukeutuu ennakkoratkaisupyyntöönsä juuri tähän tulkintaan, kun se toteaa, että parlamentaaristen tutkintavaliokuntien toimintaa säännellään yksinomaan kansallisella oikeudella, minkä vuoksi se pitää kyseenalaisena, voidaanko yleistä tietosuoja-asetusta soveltaa pääasiassa.

⁴ Ks. ratkaisuehdotukseni Latvijas Republikas Saeima (Liikenne- ja viestintäministeriön määrättävät pisteet) (C-439/19, EU:C:2020:1054, 44 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

⁵ Ks. tuomio 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk ym. (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294); tuomio 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596); tuomio 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535) ja tuomio 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Liikenne- ja viestintäministeriön määrättävät pisteet) (C-439/19, EU:C:2021:504).

⁶ Tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 21 kohta); tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, 62 kohta); tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432, 63 kohta) ja tuomio 24.9.2020, YS (Ylemmän henkilöstön ammatilliset lisäeläkkeet) (C-223/19, EU:C:2020:753, 78 kohta).

39. Myös julkisasiamies Tizzano tukeutui tähän tulkintaan ratkaisuehdotuksessaan Österreichischer Rundfunk ym.⁷ ja ratkaisuehdotuksessaan Lindqvist⁸ direktiivin 95/46/EY⁹ soveltamisaikana, mutta yhteisöjen tuomioistuin ei noudattanut näitä ratkaisuehdotuksia.

40. On syytä huomata, että direktiivi 95/46 annettiin aiemman EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan, josta on tullut EY 95 artikla ja sittemmin SEUT 114 artikla, perusteella, osana sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia toimenpiteitä. Tätä direktiiviä, jolla pyrittiin takaamaan henkilötietojen vapaa liikkuvuus ja vastaava suojan taso unionissa, ei sen 3 artiklan 2 kohdan mukaan sovellettu toimintaan, joka ”ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, kuten toiminta, josta on määrätty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osastossa, ja kaikissa tapauksissa käsittely, joka koskee yleistä turvallisuutta, puolustusta, valtion turvallisuutta – ja rikosoikeuden alalla tapahtuvaa valtion toimintaa”, eikä myöskään henkilötietojen käsittelyyn, jonka ”luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa”.

41. Näiden säännösten perusteella julkisasiamies Tizzano katsoi, ettei direktiiviä 95/46 voitu soveltaa yhdistetyissä asioissa Österreichischer Rundfunk ym.¹⁰ Hän totesi julkisten yhteisöjen maksamia palkkoja koskevien tietojen, joiden oli määrä sisältyä Itävallan tilintarkastustuomioistuimen parlamentille toimittamaan selvitykseen, käsittelyn osalta, että kyseinen tilintarkastustuomioistuin harjoitti Itävallan viranomaisten (suorastaan perustuslailla) käyttöön ottamaa ja säätämää julkista valvontaa, joka perustuu niiden itsenäiseen poliittis-institutionaaliseen valintaan, eikä tarkoituksena ole ollut yhteisön velvoitteen täytäntöönpano. Koska tästä toiminnasta *ei ole erityistä yhteisön lainsäädäntöä*, se voi kuulua vain jäsenvaltioiden toimivaltaan.¹¹

42. Julkisasiamies Tizzano noudatti samaa tulkintaa asiassa Lindqvist, jossa hän katsoi, että Bodil Lindqvistin seurakunnassa harjoittamansa vapaaehtoistoiminnan yhteydessä luoma verkkosivusto kuului ”yleishyödylliseen toimintaan, jolla ei ole minkäänlaista yhteyttä (tai ainakaan välitöntä yhteyttä) perustamissopimuksessa turvattujen perusvapauksien käyttämiseen eikä yhteisön oikeusjärjestelmässä säännellä sitä millään tavoin”.¹² Julkisasiamiehen mukaan tämä toiminta ei tästä syystä kuulunut direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla yhteisön oikeuden soveltamisalaan.

43. Yhteisöjen tuomioistuin ei noudattanut näitä ratkaisuehdotuksia syistä, joiden voidaan katsoa liittyvän pyrkimykseen turvata oikeusvarmuus ja tarpeeseen varmistaa direktiivin 95/46 tehokas vaikutus.

44. Kun otetaan huomioon henkilötietojen, joiden digitalisointi helpottaa niiden liikkuvuutta ja taloudellista hyödyntämistä, erityisluonne, käytännössä on erittäin vaikeaa selvittää kussakin yksittäistapauksessa, liittyykö niiden käsittely unionin oikeuden erityisiin säännöksiin tai sisämarkkinoilla sovellettaviin vapauksiin, kuten konkretisoiva tulkinta edellyttäisi.

⁷ C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2002:662.

⁸ C-101/01, EU:C:2002:513.

⁹ Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1995, L 281, s. 31). Kyseinen direktiivi on korvattu yleisellä tietosuojaa-asetuksella.

¹⁰ C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2002:662.

¹¹ Julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus Österreichischer Rundfunk ym. (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2002:662, 43 kohta). Kursivointi tässä.

¹² Julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus Lindqvist (C-101/01, EU:C:2002:513, 36 kohta).

45. Jos palataan tuomion Lindqvist¹³ taustalla olleen asian esimerkkiin, käytännössä olisi vaikeaa selvittää, onko seurakuntalaisten rajatulle piirille tarkoitettun verkkosivun toiminnalla ollut konkreettinen yhteys direktiivin 95/46 säännöksiin, jotka koskevat tietojen vapaata liikkuvuutta yhteismarkkinoilla jäsenvaltioiden välillä. Vastaus tähän kysymykseen voisi riippua muun muassa kyseessä olevan verkkosivuston palvelinten fyysisestä sijainnista.¹⁴

46. Totean vielä, että samankaltaisia vaikeuksia voisi esiintyä, jos tässä asiassa olisi annettava etusija konkretisoivalle tulkinnalle yleistä tietosuoja-asetusta sovellettaessa.

47. Olisi esimerkiksi vaikeaa määrittää täsmällisesti, miltä osin tiettyjen henkilötietojen käsittelijöiden – kuten kirkkojen tai uskonnollisten yhdistysten, joita tämä asetusta nimenomaisesti koskee¹⁵ – toimintaan sovelletaan tosiasiallisesti unionin oikeuden erityisiä säännöksiä.¹⁶ Sama kysymys voitaisiin esittää sellaisten voittoja tavoittelemattomien elinten osalta, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa. Tästä olisi seurauksena yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan liittyvä oikeudellinen epävarmuus.

48. Näiden vaikeuksien perusteella yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi ”yhteisön oikeuden soveltamisalan” konkretisoivan tulkinnan direktiivin 95/46 soveltamisaikana. Se katsoi tuomiossa Österreichischer Rundfunk ym.¹⁷ ja tuomiossa Lindqvist,¹⁸ että ”koska henkilötiedot saattavat liikkua jäsenvaltioiden välillä, direktiivissä [95/46] määrätään lähtökohtaisesti, että näiden tietojen suojaamista koskevia sääntöjä on noudatettava kaikessa henkilötietojen käsittelyssä, sellaisena kuin se määrittää direktiivin 3 artiklassa. – – Direktiivin [95/46] sovellettavuus ei näin ollen voi riippua siitä, onko – – kyseessä olevilla konkreettisilla tilanteilla riittävä liittymä perustamissopimuksella taattujen perusoikeuksien käyttämiseen – – Päinvastaisella tulkinnalla saatettaisiin aiheuttaa se, että kyseisen direktiivin soveltamisalan rajat kävisivät erityisen epävarmoiksi ja epäselviksi, mikä olisi ristiriidassa direktiivin oleellisen tavoitteen kanssa, joka on jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentäminen kansallisten lainsäädäntöjen erilaisuudesta aiheutuvien sisämarkkinoiden toiminnan esteiden poistamiseksi”.¹⁹

49. Näin ollen oikeuskäytännössä on annettu etusija direktiivin 95/46 yleistävälle tulkinnalle.

– *Yleistävä tulkinta*

50. Tämä tulkinta johtaa siihen, että unionin oikeuden soveltamisalaan liitetään kaikki toiminta, joka *voi kuulua* siihen siinä merkityksessä, että sitä ei ole jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle jäsenvaltioiden yksinomaisen toimivallan perusteella.

51. Direktiivin 95/46 soveltamisaikana tämä tulkinta johti siihen, että yhteisöjen tuomioistuin tulkitse suppeasti poikkeusta, joka koskee toimintaa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Tuomiossa Lindqvist yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”direktiivin

¹³ Tuomio 6.11.2003 (C-101/01, EU:C:2003:596).

¹⁴ Ks. tästä kysymyksestä tuomio 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, 59 kohta).

¹⁵ Ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 91 artikla.

¹⁶ Unionin oikeudella ei ole tarkoitus säännellä erityisesti tunnustuksellista toimintaa. Tällaisessa toiminnassa on kuitenkin noudatettava unionin oikeutta ja sen yleisiä periaatteita, kuten syrjintäkiellon periaatetta. Ks. tästä kysymyksestä julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus Egenberger (C-414/16, EU:C:2017:851, 46–51 kohta).

¹⁷ Tuomio 20.5.2003 (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294).

¹⁸ Tuomio 6.11.2003 (C-101/01, EU:C:2003:596).

¹⁹ Tuomio 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk ym. (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, 40 ja 42 kohta). Ks. myös tuomio 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

[95/46] 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luettelakohdassa esimerkkeinä mainitut toiminnot on tarkoitettu rajaamaan tässä säännöksessä säädetyn poikkeuksen soveltamisalaa niin, että poikkeusta sovelletaan vain toimintaan, joka siinä on nimenomaisesti mainittu tai jonka voidaan katsoa kuuluvan samaan ryhmään (eiusdem generis; samanlajisuusperiaate).²⁰

52. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa tämän poikkeuksen kattama toiminta – joka koskee yleistä turvallisuutta, puolustusta, valtion turvallisuutta, rikosoikeuden alaa sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osastossa määrättyä toimintaa – kuului unionin toiseen ja kolmanteen pilariin ja siten hallitustenväliseen yhteistyöhön. Tästä toiminnasta ei siten voitu antaa yhteisön lainsäädäntöä, kun otetaan huomioon perussopimuksissa tuolloin määrätty unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako.

53. Direktiivin 95/46 3 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen luettelakohtaan sisältyvää poikkeusta, joka koskee ”toimintaa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan”, on tarkasteltava tässä yhteydessä. Yleisen tietosuojasetuksen soveltamisala on määriteltävä samankaltaista sanamuotoa käyttäen.

54. Yleisen tietosuojasetuksen 2 artiklan 2 kohdan a–d alakohdan mukaan tätä asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, ”a) jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan; b) jota suorittavat jäsenvaltiot toteuttaessaan SEU V osaston 2 luvun soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa; c) jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa; d) jota toimivaltaiset viranomaiset suorittavat rikosten ennalta estämistä, tutkintaa, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten”. Viimeksi mainittuun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan direktiivin (EU) 2016/680²¹ säännöksiä.

55. Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleen valossa toimintaa, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan, on muun muassa kansallista turvallisuutta koskeva toiminta.

56. Unionin tuomioistuin katsoi kaikkien näiden säännösten perusteella tuomiossa Land Hessen, että yleisen tietosuojasetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua poikkeusta, joka kattaa ”toiminnan, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan”, on tulkittava suppeasti, minkä vuoksi ”se seikka, että jokin toiminto on valtiolle tai viranomaiselle ominaista, ei ole riittävä, jotta kyseistä poikkeusta voitaisiin soveltaa tällaiseen toimintaan automaattisesti. On näet välttämätöntä, että tämä toiminta kuuluu kyseisessä säännöksessä *nimenomaisesti mainittuihin* toimintoihin tai että sen voidaan katsoa *kuuluvan samaan ryhmään* kuin ne”.²²

57. Mielestäni yksikään tässä asiassa esitetyistä perusteluista ei kyseenalaista tätä tulkintaa.

58. En hyväksy etenkin annetun toimivallan periaatetta koskevia perusteluja, jotka erityisesti ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuin ja kansallisneuvoston puhemies ovat esittäneet.

²⁰ Tuomio 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, 44 kohta).

²¹ Luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta 27.4.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2016, L 119, s. 89).

²² Tuomio 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, 70 kohta). Kursivointi tässä.

59. SEU 5 artiklan 2 kohdassa²³ vahvistetun annetun toimivallan periaatteen mukaan unionilla on ainoastaan toimivalta, jonka jäsenvaltiot ovat sille perussopimuksissa antaneet.

60. Puhtaasti sanaston kannalta käsite ”unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluva toiminta” on tältä osin moniselitteinen. Ensinnäkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksytty tämän käsitteen yleistävä tulkinta voisi vaikuttaa kyseenalaiselta, koska se johtaa siihen, että yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä sovelletaan kaikkeen toimintaan, jota ei ole jätetty tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, mikä näyttäisi olevan ristiriidassa edellä mainitun periaatteen kanssa.

61. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkittamisessa on kuitenkin otettava huomioon paitsi sen sanamuoto ja sillä tavoitellut päämäärät myös asiayhteys ja unionin oikeuden säännökset ja määräykset kokonaisuudessaan. Myös unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen syntyhistoriasta voi ilmetä sen tulkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja.²⁴

62. Jos sivuutetaan sanamuodon mukainen tulkinta, jolla ei nähdäkseni ole ratkaisevaa merkitystä, kun otetaan huomioon unionin oikeuden soveltamisalan epäselvä sisältö, kontekstuaalinen²⁵ ja teleologinen tarkastelu puoltaa SEUT 16 artiklan 2 kohdan yleistävää tulkintaa siten, että tämän määräyksen ulottuvuus on laajempi kuin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun ”unionin oikeuden soveltamisen” ulottuvuus.

63. Ensinnäkin tätä johtopäätöstä edellyttävät EUT-sopimuksen systematiikka ja 16 artiklan 2 kohdan erityinen asema tämän perussopimuksen rakenteessa.

64. Kyseinen artikla kuuluu EUT-sopimuksen ensimmäisen osan II osastoon, joka sisältää ”yleisesti sovellettavat määräykset”. Näin ollen tässä määräyksessä vahvistettu luonnollisten henkilöiden oikeus henkilötietojen suojaan on erityisen merkittävä verrattuna muihin perusoikeuksiin, joista on määrätty perussopimukseen liitetystä perusoikeuskirjassa.

65. Konkreettisemmin SEUT 16 artiklan erityinen sijainti perussopimuksen rakenteessa viittaa siihen, että tässä määräyksessä tarkoitettu ”soveltamisala” ei rajoitu pelkästään tilanteisiin, joissa jäsenvaltiot ”soveltavat unionin oikeutta” perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, mikä vastaisi edellä mainittua konkretisoivaa tulkintaa.

66. Korostan tässä yhteydessä, että SEUT 16 artiklan 2 kohdan määräykset ja perusoikeuskirjan määräykset eroavat toisistaan luonteensa perusteella.

67. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdan mukaan perusoikeuskirjalla ”ei luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä”. Sen määräykset koskevat jäsenvaltioita siltä osin kuin ne soveltavat unionin oikeutta aloilla, jotka jo kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan.

²³ SEU 5 artiklan 2 kohdassa määrätään, että ”annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille”.

²⁴ Ks. asian havainnollistamiseksi tuomio 10.12.2018, Wightman ym. (C-621/18, EU:C:2018:999, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁵ Tarkoitan tällä tulkintaa, joka perustuu systemaattisiin ja historiallisiin perusteluihin yleisesti hyväksytyin tulkintamenetelmien luokittelun mukaisesti (ks. Lenaerts, K. ja Gutierrez-Fons, J. A., *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Bryssel, 2020, 1 luku).

68. Sama ei koske SEUT 16 artiklan 2 kohtaa, jonka määräyksissä *vahvistetaan ja siirretään* unionille henkilötietojen suojaa ja vapaata liikkuvuutta koskeva lainsäädäntövalta ja määrittellään tässä tarkoituksessa direktiivin 95/46 säännöksiin perustuva erityinen soveltamisala, kuten tämän määräyksen syntyhistoria osoittaa.

69. Toiseksi Lissabonin sopimuksen valmisteluasiakirjoista ilmenee selvästi, että EUT-sopimuksen laatijat ovat tarkoittaneet vahvistaa henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen soveltamisalan sellaisena kuin se oli määritelty direktiivin 95/46 soveltamisaikana.

70. On huomattava, että SEUT 16 artiklan sisältö perustuu suoraan ehdotukseen sopimukseksi Euroopan perustuslaista, jonka 36 a artiklan 2 kohdassa (josta on 18.7.2003 annetussa ehdotuksen lopullisessa versiossa²⁶ tullut 50 artiklan 2 kohta) annettiin parlamentille ja neuvostolle toimivalta antaa ”säännöt, jotka koskevat luonnollisia henkilöitä koskevien tietojen suojaa unionin toimielinten ja elinten käsitellessä henkilötietoja ja *jäsenvaltioiden* käsitellessä henkilötietoja *unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa toteuttaessaan*, sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta”.²⁷

71. Sen laatijoiden esittämien selitysten mukaan ”36 a artiklan luonnoksessa luodaan yksi oikeusperusta henkilötietojen suojaamiseksi sekä toimielimissä että jäsenvaltioissa, kun ne toimivat alalla, joka kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan. *Teksti perustuu nykyiseen yhteisön järjestelmään, joka pohjautuu [direktiiviin 95/46]* (joka perustuu EY-sopimuksen 95 artiklaan) *jäsenvaltioiden osalta*”.²⁸

72. On siten selvää, että jos yleisen tietosuojasetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyvää unionin lainsäädännön soveltamisalan käsitettä pitäisi tulkita siten, että sillä rajoitetaan tämän asetuksen soveltamista suhteessa direktiivin 95/46 soveltamiseen, tämä olisi vastoin jäsenvaltioiden EUT-sopimuksessa ilmaisemaa tahtoa.

73. Kolmanneksi on otettava huomioon teleologiset näkökohdat, jotka liittyvät henkilötietojen suojan – johon yleisen tietosuojasetuksen antaminen kuuluu – dynamiikkaan ja erityisiin tavoitteisiin.

74. Tältä kannalta on täysin selvää, että unionin lainsäätäjät on pyrkinyt vahvistamaan tätä suojaa ja vakiinnuttamaan siihen liittyvien sääntöjen soveltamisalan. Tästä ovat osoituksena direktiivin 95/46 tarkoituksellinen korvaaminen pakottavammalla lainsäädännöllä ja – nimenomaisesti – yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 9, 11 ja 13 perustelukappaleen sisältö.

75. Tämän toimenpiteen tavoitteet perustuvat henkilötietojen käsittelyä koskevan ilmiön erityisluonteeseen, ja tämä käsittely on laajempaa kuin toiminta, jonka yhteydessä nämä tiedot voidaan kerätä.

76. Tämä toiminta ei välttämättä ole taloudellista toimintaa, johon sovellettaisiin jo sisämarkkinoita koskevia unionin oikeussääntöjä, mikä ei vähennä kerättyjen tietojen markkina-arvoa eikä poista niiden käsittelyyn liittyviä riskejä.

²⁶ Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista (EUVL 2003, C 169, s. 1).

²⁷ Perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen VI osaston, joka koskee demokratian toteutumista unionissa, 36 a artiklan 2 kohta (Eurooppa-valmistelukunnan puheenjohtajiston 2.4.2003 lähettämä muistio valmistelukunnalle, Bryssel, CONV 650/03, s. 6). Kursivointi tässä.

²⁸ Eurooppa-valmistelukunnan puheenjohtajiston 2.4.2003 lähettämä muistio valmistelukunnalle, Bryssel, CONV 650/03, s. 3. Kursivointi tässä.

77. Henkilötietoja koskevat kysymykset ovat monialaisia, minkä vuoksi niiden suoja koskevia sääntöjä ei voida typistää jo olemassa olevien unionin oikeuden luokitusten soveltamisalaan.

78. Vaikka siis SEUT 16 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ”unionin oikeuden soveltamisala” ulottuu perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ”unionin oikeuden soveltamista” koskevia tilanteita laajemmalle, tämä johtuu siitä, että henkilötietojen käsittelyyn liittyvät kysymykset ovat itsenäisiä ja ovat edellyttäneet erillistä lainsäädäntötoimea, jonka ulottuvuus on laajempi kuin unionin oikeuden jo voimassa olevat säännökset yhteensä. Tältä kannalta katsottuna yleisen tietosuoja-asetuksen laaja soveltamisala ilmentää pyrkimystä vastata henkilötietojen suoja koskeviin haasteisiin varta vasten räätälöidyllä säännöstöllä.

79. Kun otetaan huomioon, että SEUT 16 artiklan 2 kohdan kontekstuaaliseen ja teleologiseen tarkasteluun perustuvat johtopäätökset ovat lähellä toisiaan, ehdotan, että unionin tuomioistuin vahvistaa aiemman oikeuskäytäntönsä²⁹ ja tulkitsee suppeasti yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyvää poikkeusta, joka koskee ”toimintaa, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan”.

80. Ehdotan tämän tulkinnan valossa, että unionin tuomioistuin arvioi, voidaanko tätä asetusta soveltaa pääasiassa kyseessä olevan parlamentaarisen tutkintavaliokunnan toimintaan.

Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltaminen parlamentaarisen tutkintavaliokunnan toimintaan

81. Mielestäni on paikallaan esittävää alustava toteamus siitä, millä tavoin yleisen tietosuoja-asetuksen asiaa koskevissa säännöksissä määritellään tämän asetuksen soveltamisala.

– Institutionaalisten kriteerien toissijainen merkitys yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan määrittelyn kannalta

82. On syytä korostaa, että organisatorisilla tai institutionaalisilla näkökohdilla, jotka liittyvät henkilötietojen rekisterinpitäjiä olevien henkilöiden tai elinten luonteeseen, on toissijainen merkitys yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan määrittelyssä.

83. Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisala perustuu tämän asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötietojen ”käsittelyä” koskevaan aineelliseen käsitteeseen. Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohtaan sisältyvällä rekisterinpitäjän organisatorisella käsitteellä on tältä kannalta vain liitännäinen luonne, sillä se perustuu olennaisesti käsittelyä koskevaan aineelliseen käsitteeseen. Vaikka rekisterinpitäjän määritelmässä viitataan ”luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön, viranomaiseen, virastoon tai muuhun elimeen”, tällä viittauksella tehdään organisatorisista kriteereistä sen soveltamisen kannalta tarpeettomia.

84. Vaikka toisaalta yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohtaan sisältyvissä säännöksissä, joilla rajoitetaan tämän asetuksen aineellista soveltamisalaa, viitataan henkilöiden tai elinten tiettyihin ryhmiin eli jäsenvaltioihin, luonnollisiin henkilöihin ja rikosasioissa toimivaltaisiin viranomaisiin, tämä viittaus liittyy aina *toimintaan*, johon tätä asetusta ei sovelleta. Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle eivät siis jää henkilöt sinänsä vaan ainoastaan tietyt näiden harjoittamista toiminnoista.

²⁹ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 5 mainittu oikeuskäytäntö.

85. Myös tapa, jolla yleisen tietosuoja-asetuksen erityisten säännösten ulottuvuutta rajoittavat osittaiset poikkeukset on määritelty, vahvistaa institutionaalisten kriteerien toissijaisen merkityksen. Vaikka kansallisten valvontaviranomaisten toimivalta ei esimerkiksi³⁰ ulotu tuomioistuimiin yleisen tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 3 kohdan mukaan, tämä koskee ainoastaan tapauksia, joissa ne hoitavat *lainkäyttötehtäviään*. Tämän poikkeuksen ulottuvuus ei siis määräydy lainkäyttöelinten aseman vaan niiden toiminnan erityisluonteen perusteella.

86. Koska yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei ole minkäänlaista säännöstä, joka koskisi nimenomaisesti parlamentaarisia elimiä, mielestäni sitä, onko tätä asetusta mahdollista soveltaa, ei ole määritettävä sillä perusteella, mikä on *parlamentin elinten asema* Itävallan oikeudessa, vaan se on määritettävä niiden *toiminnan luonteen* perusteella.

– *Tutkintavaliokunnan toiminnan luonne pääasiassa*

87. Katson kaikkien unionin tuomioistuimen tietoon saatettujen seikkojen perusteella, että tutkintavaliokunnalle annettuja tehtäviä voidaan pitää julkista valvontaa koskevana toimintana, joka merkitsee julkisen vallan käyttöä.

88. Tämä luonnehdinta ilmenee jo ensimmäisen ja toisen ennakkoratkaisukysymyksen sisällöstä, sillä ne koskevat toimeenpanovallan *valvontaan* liittyvää toimintaa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien selitysten mukaan ”tutkintavaliokuntien tarkoituksena on selvittää tiettyjä seikkoja poliittisiin tarkoituksiin – – Tutkintavaliokuntien on tältä osin hoidettava niille perustuslailla annettua *valvontatehtävää*”.³¹

89. Tämä luonnehdinta vahvistetaan unionin tuomioistuimelle toimitetuissa kirjallisissa huomautuksissa.³²

90. Kansallisneuvoston puhemiehen istunnossa esittämien selitysten perusteella on myös selvää, että kyseessä olevalla tutkintavaliokunnalla on tiettyjä viranomaisvaltuuksia, kuten oikeus kutsua todistajia kuultavaksi tai saada oikeus tutustua sen toiminnan kohteena oleviin asiakirjoihin, ja niihin liittyy oikeus määrätä taloudellisia seuraamuksia tutkinnan asianmukaisen kulun varmistamiseksi.

91. Siihen, onko tämän valiokunnan toiminta *lainsäädäntötoimintaa*, ja siihen, mitä mahdollisia seurauksia sillä on yleisen tietosuoja-asetuksen sovellettavuuteen, näyttää sen sijaan liittyvän tiettyä epäselvyyttä.

92. Kansallisneuvoston puhemies huomauttaa tästä, että ”tutkintavaliokunnat kuuluvat sekä organisatorisesti että toiminnallisesti lainsäädäntövaltaan. Tutkintavaliokuntien toteuttamat tai niiden nimissä toteutetut toimet kuuluvat siten valtion lainsäädäntötehtävän toteuttamiseen”.³³ Kansallisneuvoston puhemiehen mukaan ”tutkintavaliokunnan toiminta liittyy siten keskeisesti

³⁰ Ks. myös yleisen tietosuoja-asetuksen 20 artiklan 3 kohta, 49 artiklan 3 kohta ja 79 artiklan 2 kohta.

³¹ Ennakkoratkaisupyynnön 25 kohta. Kursivointi tässä.

³² Esimerkkinä voidaan todeta, että kansallisneuvoston puhemies selittää kirjallisten huomautustensa 13 kohdassa, että Itävallan parlamentti ”voi päättää perustaa tutkintavaliokuntia tiettyjen liittovaltion toimeenpanovaltaan kuuluvien toimien tutkimiseksi. Tutkintavaliokunnalla on siten perustuslailla annettu valvontatehtävä. Tutkintavaliokunnan tarkoituksena on selvittää poliittisessa tarkoituksessa tiettyjä tapahtumakulkuja ja varmistaa siten tehokas parlamentaarinen valvonta”.

³³ Präsident des Nationalratesin (kansallisneuvoston puhemies) kirjallisten huomautusten 14 kohta.

lainsäädäntötoimintaan, ja yksinomaan parlamentaarisen ja poliittisen (valvonta)toimintana se kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen piiriin”.³⁴

93. Esitän näistä väitteistä kolme huomautusta.

94. Ensinnäkin riippumatta siitä, osallistuvatko tutkintavaliokunnat mahdollisesti lainsäädäntötyöhön, on korostettava, että lainsäädäntötoimintaa tai parlamentaarista toimintaa ei ole jätetty yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle,³⁵ toisin kuin lainkäyttötehtävien suorittamiseen liittyvää toimintaa, joka kuuluu tämän asetuksen 55 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun osittaisen poikkeuksen piiriin.

95. Toisin kuin jotkin asian käsittelyyn osallistuneista osapuolista, pidän kyseenalaisena tämän poikkeuksen analogista soveltamista siten, että lainkäyttötehtäviä koskeva poikkeus ulotettaisiin koskemaan lainsäädäntötehtäviä. Katson sitä vastoin, että jos unionin tuomioistuimien tukeutuisi tässä asiassa esittämässään perusteluissa yleisen tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 3 kohtaan sisältyvään poikkeukseen, siitä voitaisiin tehdä vain vastakohtaistulkinta. Kun otetaan huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen laaja soveltamisala, lainkäyttötehtäviä koskevaa poikkeusta ei voida tulkita laajasti.

96. Toiseksi katson, ettei minkään unionin tuomioistuimen tietoon saatetun seikan perusteella voida väittää, että pääasiassa kyseessä olevan tutkintavaliokunnan toiminnalla toteutettaisiin lainsäädäntötehtävää.

97. Erityisesti kyseessä olevalla tutkintavaliokunnalla ei ole oikeutta tehdä lainsäädäntöaloitteita, eikä se osallistu millään muulla tavoin Itävallan parlamentin lainsäädäntötyöhön. Vaikka lainsäätäjät voi hyödyntää tutkinnan loppukertomusta, tämä seikka ei nähdäkseni tee sen toiminnasta lainsäädäntötoimintaa. Lainsäätäjät voi hyödyntää myös tiettyjen parlamenttiin kuulumattomien elinten – kuten Itävallan tilintarkastustuomioistuimen, jonka kertomukset toimitetaan parlamentille – toimintaa ilman, että niitä voitaisiin tällä perusteella yhdistää lainsäädäntövallan käyttöön.

98. Kolmanneksi katson, ettei institutionaalisilla perusteilla ole vaikutusta yleisen tietosuoja-asetuksen sovellettavuuteen riippumatta niiden mahdollisesta merkityksestä Itävallan oikeudessa, minkä vuoksi parlamentaarisen tutkintavaliokunnan organisatorisella yhteydellä ei voi olla ratkaisevaa merkitystä ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen kannalta.

– *Yleisen tietosuoja-asetuksen sovellettavuus julkista valvontaa koskevaan toimintaan*

99. Edellä esitetyn valossa on pohdittava, kuuluuko parlamentaarisen tutkintavaliokunnan harjoittama julkista valvontaa koskeva toiminta yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan.

100. Nähdäkseni tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi, ja tähän on kolme keskeistä syytä.

³⁴ Präsident des Nationalrates kirjallisten huomautusten 15 kohta.

³⁵ Ks. tuomio 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, 72 kohta).

101. Ensinnäkin kyseisen valiokunnan suorittama henkilötietojen käsittely kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa määritellyn käsittelyä koskevan aineelliseen käsitteen piiriin. Yksikään asian käsittelyyn osallistuneista osapuolista ei ole kiistänyt tätä luonnehdintaa.

102. Toiseksi julkista valvontaa koskeva toiminta kuuluu SEUT 16 artiklan 2 kohdassa ja yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa, sellaisina kuin niitä on tulkittu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, tarkoitettuun unionin oikeuden soveltamisalaan erityisesti sen vuoksi, ettei tämä toiminta jää yhdenkään tämän asetuksen säännöksen perusteella sen soveltamisalan ulkopuolelle.

103. Päinvastoin yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan h alakohta koskee nimenomaisesti valvontatoimintaa, kun siinä säädetään mahdollisuudesta *rajoittaa* tiettyjen tässä asetuksessa säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisalaa, jos kyseinen rajoitus on välttämätön, jotta voidaan taata ”valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satunnaisestikin liittyy julkisen vallan käyttöön” tietyissä tässä säännöksessä tarkoitetuissa tapauksissa.

104. Yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksillä on näin ollen tarkoitus säännellä julkista valvontaa koskevaa toimintaa, vaikka jotkin erityiset mukautukset ovatkin tältä osin ajateltavissa. Yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvan suojan mahdollinen rajoittaminen ei kuitenkaan johda siihen, ettei tätä asetusta voitaisi soveltaa.

105. Kolmanneksi mikään ei viittaa siihen, että julkista valvontaa koskeva toiminta olisi rajattu yksinomaan jäsenvaltioille, kun otetaan huomioon unionin ja jäsenvaltioiden välinen yleinen toimivallan jako.

106. Jos pitäydytään erityisesti parlamentaarista valvontaa koskevassa esimerkissä, se, että niin sanotussa Dieselgate-tapauksessa sekä Euroopan parlamentti³⁶ että Saksan liittopäivät aloittivat samaan aikaan tutkinnat, kuvastaa hyvin sitä, että toimivalta tällä alalla on päällekkäistä.

107. Voitaisiin varmasti väittää, että unionin oikeuden soveltamisala kattaa yksinomaan sellaisen valvontatoiminnan, jolla on yhteys unionin oikeuden säännösten soveltamiseen.

108. Tällainen lähestymistapa johtaisi kuitenkin jälleen unionin oikeuden soveltamisalaa koskevaan konkretisoivaan tulkintaan, ja se käsittäisi tästä syystä samat oikeudellista epävarmuutta koskevat riskit. Koska parlamentaarisen tutkinnan luonteeseen kuuluu, että sen tarkoituksena on selvittää asian olosuhteita, nähdäkseni on vaikeaa määrittää etukäteen, onko tietyn tutkintavaliokunnan toiminnalla konkreettinen yhteys unionin oikeuden säännösten soveltamiseen.³⁷

109. Tässä yhteydessä on otettava huomioon oikeusvarmuuden tavoite, jota toteutetaan yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksillä, joilla pyritään välttämään henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen täytäntöönpanon hajanaisuus unionissa.³⁸

³⁶ Ks. autoalan päästömittauksia käsittelevän tutkintavaliokunnan asettamisesta ja sen toimivallan, jäsenmäärän ja toimikauden keston määrittelystä 17.12.2015 annettu Euroopan parlamentin päätös (EU) 2016/34 (EUVL 2016, L 10, s. 13).

³⁷ Tältä kannalta pohdin, miten pitäisi luonnehtia Itävallan parlamentin suorittamaa tutkintaa ns. Ibizagate-tapauksessa, joka koskee julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemiseen vaikuttaneita väärinkäytöksiä, Belgian senaatin vuonna 1995 aloittamaa tutkintaa, jossa oli tarkoitus ”tutkia järjestäytyneitä rikollisuutta Belgiassa”, tai Ranskan kansalliskokouksen tutkintavaliokunnan parhaillaan suorittamaa selvitystä ”Ranskan energiaomavaraisuuden menettämisen syistä”.

³⁸ Ks. yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 9 ja 13 perustelukappale.

110. Kun otetaan huomioon tämä tavoite ja direktiivin 95/46 soveltamisaikana annetussa tuomiossa Österreichischer Rundfunk ym.³⁹ omaksuttu ratkaisu, yleistä tietosuoja-asetusta pitäisi tulkita siten, että sen soveltamisala käsittää julkista valvontaa koskevan toiminnan, riippumatta tämän toiminnan yhteydestä unionin oikeuden erityisten säännösten soveltamiseen.

111. Edellä esitetyn perusteella ehdotan ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastattavan, että jäsenvaltion parlamentin toimeenpanoa koskevaa valvontavaltaa käyttäessään perustaman tutkintavaliokunnan toiminta kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan SEUT 16 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla tavalla.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

112. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään, kuuluuko pääasiassa kyseessä olevan tutkintavaliokunnan toiminta yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa, luettuna yhdessä tämän asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleen kanssa, tarkoitetun poikkeuksen piiriin, kun otetaan huomioon sen toiminnan erityinen kohde, joka liittyy kansallisen turvallisuuden haasteisiin.

113. Mielestäni näin ei ole, ja tämä johtuu useista syistä.

114. Ensinnäkin, kun otetaan huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen laaja soveltamisala, kansallista turvallisuutta koskevan toiminnan kattavaa poikkeusta pitäisi tulkita suppeasti. Päätelen tästä, että vain toiminta, joka liittyy välittömästi kansalliseen turvallisuuteen, kuuluu tämän poikkeuksen piiriin.

115. Näin ei selvästi ole pääasiassa kyseessä olevan, liittovaltion elimiin nähden valvontatehtävää toteuttavan tutkintavaliokunnan toiminnan tapauksessa.

116. Siltä osin kuin kyseinen tutkinta koskee valtioelinten luotettavuuden ja jatkuvuuden varmistamisesta vastaavan BVT:n toimintaa, tutkintavaliokunnan toiminnalla on voitu *välillisesti* myötävaikuttaa kansallisen turvallisuuden suojeluun.

117. Tällainen myötävaikutus ei kuitenkaan muuta tutkintavaliokunnan vastuulle osoitetun toiminnan luonnetta, eikä se voi johtaa siihen, että tämä toiminta jäisi yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Päinvastaisen ratkaisun tilanteessa voitaisiin pohtia, pitäisikö puolustusministeriön sotilasammattien edistämiseksi palkkaaman mainostoimiston jäädä samalla perusteella näiden säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

118. Toiseksi, jos yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen pitäisi riippua parlamentaarisen tutkinnan kohteesta, jätettäisiin myös huomiotta unionin lainsäätäjän asettama oikeusvarmuuden tavoite.

119. Koska parlamentaarisen tutkinnan kohde on luonteeltaan muuttuva, se ei muodosta riittävän yhtenäistä perustaa yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan määrittämiseksi. Tilannekohtaisia tekijöitä, kuten tutkinnan kuluessa mahdollisesti paljastuvaa (tai perusteettomaksi osoittautuvaa) puolustusministerin henkilökohtaista sekaantumista korruptiotapaukseen, ei voida käyttää lähtökohtana tässä tarkoituksessa.

³⁹ Tuomio 20.5.2003 (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, 45–47 kohta).

120. Kolmanneksi yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyvää poikkeusta tulkittaessa pitäisi ottaa huomioon tämän säännöksen tarkoitus. Tämä tarkoitus liittyy nähdäkseni siihen, ettei henkilötietojen suoja koskevan oikeuden tiettyjä perustavanlaatuisia näkökohtia ole mahdollista sovittaa yhteen tiettyyn kansallista turvallisuutta koskevaan toimintaan olennaisesti liittyvän salassapidon vaatimuksen kanssa.

121. En esimerkiksi ymmärrä, miten kansalliset tiedustelupalvelut voisivat varmistaa yleisen tietosuoja-asetuksen 14 ja 15 artiklassa vahvistettujen tietojen toimittamista ja tietoihin pääsyä koskevien oikeuksien kunnioittamisen vaarantamatta samalla terroristiryhmään kuulumisesta epäiltyihin kohdistuvaa seuranta. Tällaisessa tilanteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvat vaatimukset vaikuttavat olevan perustavanlaatuisesti ristiriidassa kansallisen turvallisuuden vaatimusten kanssa.

122. Sen sijaan parlamentaarisen tutkintavaliokunnan toiminnalle ei vaikuta olevan tämänkaltaista ylitsepääsemätöntä estettä, enkä näe, miten yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvien velvollisuuksien noudattaminen voisi heikentää sen mahdollista myötävaikutusta kansallisen turvallisuuden suojeluun.

123. Tutkintavaliokuntien toimintaan tavallisesti liittyvä julkisuus liittyy kylläkin parlamentaarisen valvonnan *julkiseen* ulottuvuuteen. Avoimuuden tavoite on kuitenkin vastakkainen yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan tarkoitukseen eli kansallisten turvallisuussalaisuuksien säilyttämistä koskevan tarkoitukseen nähden.

124. Neljänneksi, vaikka parlamentaarisen tutkinnan asianmukainen kulku voi joissakin tapauksissa olla ristiriidassa yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvien velvollisuuksien noudattamisen kanssa, esimerkiksi tilanteessa, jossa valiokunta saa pääsyn henkilötietoja sisältäviin luottamuksellisiin asiakirjoihin, muistutan, että yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan a ja h alakohdassa säädetään mahdollisuudesta rajoittaa tämän asetuksen 5, 12–22 ja 34 artiklassa tarkoitettuja oikeuksia ja velvollisuuksia, jos tämä rajoitus on välttämätön, jotta voidaan taata valvontatehtävä kansallisen turvallisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

125. Katson näin ollen, ettei tutkintavaliokunnan pitäisi jäädä yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle sen seurauksena, että parlamentaarisen tutkinnan kohteella voi olla yhteys kansallisen turvallisuuden haasteisiin. Kun otetaan huomioon tällaisten valiokuntien, joiden jäsenet osallistuvat parlamentin lainsäädäntöelinten työhön, toiminnan institutionaalinen asiayhteys, olisi myös suhteellisen helppoa toteuttaa tarvittavat lainsäädännön muutokset, joilla voidaan ottaa huomioon tiettyjen parlamentaaristen tutkimusten erityinen kohde yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa säädetyn mukaisesti.

126. Kaikilla näillä perusteilla ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toiseen ennakkoratkaisukysymykseen siten, että parlamentaarisen tutkintavaliokunnan tutkintatoiminta, joka koskee valtion turvallisuudesta vastaavan poliisiviranomaisen toteuttamaa, yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleessa tarkoitettua kansallisen turvallisuuden suojelua koskevaa toimintaa, ei kuulu tämän asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetyn poikkeuksen piiriin.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

127. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, voiko yleisen tietosuoja-asetuksen 51 artiklan 1 kohdan nojalla perustetun yhden ainoan valvontaviranomaisen toimivalta käsitellä tämän asetuksen 77 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja kanteluja seurata suoraan tästä viimeksi mainitusta säännöksestä, luettuna yhdessä yleisen tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 1 kohdan kanssa.

128. Tämä kysymys, joka esitetään siinä tapauksessa, että yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan pääasiassa kyseessä olevan tutkintavaliokunnan toimintaan, selittyy perustuslaillisilla esteillä. Verwaltungsgerichtshofin ja joidenkin asian käsittelyyn osallistuneiden osapuolten mukaan Itävallan oikeudessa vallitseva vallanjaon periaate on esteenä sille, että hallintoelin, tässä tapauksessa Datenschutzbehörde, puuttuu parlamentin toimintaan tutkimalla siihen liittyviä kanteluja.

129. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellä pyritään siis siihen, että asiassa vahvistettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 1 kohdan ja 77 artiklan 1 kohdan välitön oikeusvaikutus, kun perustuslain tasoinen periaate saattaa rajoittaa jäsenvaltion perustaman ainoan valvontaviranomaisen toimivaltaa.

130. Koska kyse on unionin asetuksesta, on syytä muistaa, että SEUT 288 artiklan toisen kohdan sanamuodon mukaan lähtökohtaisesti sitä sovelletaan sellaisenaan kaikilta osiltaan, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 99 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa vahvistetaan.⁴⁰

131. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan asia on toisin ainoastaan siinä tilanteessa, että jokin asetuksen säännös edellyttää täytäntöönpanotoimien toteuttamista, kun otetaan huomioon jäsenvaltioille annettu harkintavalta sen täytäntöönpanossa.⁴¹

132. Katson tältä osin, että yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohta, jossa säädetään valvontaviranomaisten toimivallasta tutkia siinä säädetyt kantelut, ja tämän asetuksen 55 artiklan 1 kohta yhdessä luettuina ovat riittävän selviä ja ehdottomia, jotta niitä voidaan soveltaa sellaisinaan.

133. Totean vielä, että unionin tuomioistuin on jo vahvistanut yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 5 kohdan välittömän oikeusvaikutuksen todetessaan, että kansallinen valvontaviranomainen voi vedota tässä säännöksessä sille annettuun oikeudenkäyntikelpoisuuteen pannakseen vireille oikeudellisen menettelyn yksityistä vastaan tai jatkaakseen sitä, vaikka asianomainen valtio ei olisi tässä tarkoituksessa toteuttanut täytäntöönpanotoimia lainsäädännössään.⁴²

134. Pääasian olosuhteissa ei mielestäni ole tarpeen toteuttaa ylimääräisiä täytäntöönpanotoimia yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklassa tarkoitettua kantelua koskevien menettelysääntöjen rajaamiseksi. Datenschutzbehörde tutkii säännöllisesti tällaisia kanteluja, ja kysymys koskee ainoastaan sen toimivaltaa parlamentin elinten osalta.

135. Tätä kysymystä ei ole jätetty jäsenvaltioiden vapaaseen harkintaan.

⁴⁰ Ks. myös tuomio 15.3.2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴¹ Ks. tuomio 11.1.2001, Monte Arcosu (C-403/98, EU:C:2001:6, 28 kohta) ja tuomio 14.4.2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging ja Janssens (C-42/10, C-45/10 ja C-57/10, EU:C:2011:253, 48 kohta).

⁴² Tuomio 15.6.2021, Facebook Ireland ym. (C-645/19, EU:C:2021:483, 113 kohta).

136. Kantelun tekemistä koskevan oikeuden tehokas käyttäminen edellyttää kylläkin, että yleisen tietosuojasetuksen 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti on perustettu etukäteen yksi tai useampi valvontaviranomainen, mikä edellyttää jäsenvaltioiden toimia. Tässä on kuitenkin kyse tämän viimeksi mainitun säännöksen välittömästä oikeusvaikutuksesta, eikä tämä kysymys tule esille pääasiassa.

137. Yleisen tietosuojasetuksen 51 artiklan 1 kohdan nojalla perustettavien valvontaviranomaisten lukumäärän osalta jäsenvaltioille tässä asiassa jätetty mahdollisuus institutionaaliseen valintaan ei voi johtaa Itävallan lainsäätäjän perustaman yhden ainoan viranomaisen toimivallan rajoittamiseen. Päinvastainen tulkinta estäisi yleisen tietosuojasetuksen 55 artiklan 1 kohdan ja 77 artiklan 1 kohdan välittömän oikeusvaikutuksen ja saattaisi heikentää tämän asetuksen kaikkien muiden säännösten, joita kantelu voi koskea, tehokasta vaikutusta.

138. Itävallan oikeudessa voimassa olevien perustuslaillisten esteiden perusteella ei myöskään voida kieltäytyä soveltamasta yleisen tietosuojasetuksen säännöksiä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vetoaminen jäsenvaltion valtiosääntörakenteeseen sisältyvien periaatteiden loukkaamiseen ei voi vaikuttaa unionin toimenpiteen oikeusvaikutukseen.⁴³

139. Ehdotan siten, että unionin tuomioistuin katsoo vastauksenaan kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen, että mikäli jäsenvaltio on perustanut ainoastaan yhden yleisen tietosuojasetuksen 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valvontaviranomaisen, tämän viranomaisen toimivalta käsitellä tämän asetuksen 77 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja kanteluja seuraa suoraan tästä viimeksi mainitusta säännöksestä, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 55 artiklan 1 kohdan kanssa.

Ratkaisuehdotus

140. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgerichtshofin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Jäsenvaltion parlamentin toimeenpanoa koskevaa valvontavaltaa käyttäessään perustaman tutkintavaliokunnan toiminta kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan SEUT 16 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettulla tavalla, minkä vuoksi 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 tietosuojasetus) sovelletaan tällaisen valiokunnan suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn.
- 2) Jäsenvaltion parlamentin toimeenpanoa koskevaa valvontavaltaa käyttäessään perustaman tutkintavaliokunnan tutkintatoiminta, joka koskee valtion turvallisuudesta vastaavan poliisiviranomaisen toimintaa ja näin ollen asetuksen 2016/679 johdanto-osan 16 perustelukappaleessa tarkoitettua kansallisen turvallisuuden suojelua koskevaa toimintaa, ei kuulu tämän asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetyn poikkeuksen piiriin.

⁴³ Tuomio 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft (C-11/70, EU:C:1970:114, 3 kohta).

- 3) Mikäli jäsenvaltio on perustanut ainoastaan yhden asetuksen 2016/679 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valvontaviranomaisen, tämän viranomaisen toimivalta käsitellä tämän asetuksen 77 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja kanteluja seuraa suoraan tästä viimeksi mainitusta säännöksestä, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 55 artiklan 1 kohdan kanssa.