



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 11. maja 2023¹

Zadeva C-33/22

**Österreichische Datenschutzbehörde,
ob udeležbi
WK,
Präsident des Nationalrates**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija))

„Predhodno odločanje – Varstvo osebnih podatkov – Člen 16(2) PDEU – Dejavnosti s področja uporabe prava Unije – Splošna uredba o varstvu podatkov – Dejavnosti v zvezi z nacionalno varnostjo – Preiskovalna komisija parlamenta države članice – Nadzor dejavnosti policijskega organa – Pristojnosti nadzornega organa za varstvo podatkov – Člen 55(1) – Člen 77(1) – Neposredni učinek“

Uvod

1. Ali dejavnosti preiskovalne komisije parlamenta države članice spadajo na področje uporabe Uredbe (EU) št. 2016/679,² vključno s primerom, v katerem se preiskava nanaša na vprašanja nacionalne varnosti? Če je odgovor pritrdilen, ali se določbe SUVP v zvezi s pravico do pritožbe pri nacionalnem nadzornem organu lahko uporabljajo neposredno, kljub ustavnemu načelu, ki nasprotuje zunanjemu vmešavanju v dejavnost Parlamenta? To sta v bistvu vprašanji, ki ju v obravnavani zadevi postavlja Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija).

2. V skladu s sodno prakso Sodišča bom predlagal, naj se nanju odgovori pritrdilno. Po mojem mnenju taka rešitev ne bi ustrezala le namenom zakonodajalca Unije – ki je SUVP povzdignil v pravi *lex generalis* na področju varstva osebnih podatkov – ampak tudi razlogom, na katerih temeljijo določbe člena 16 PDEU, katerih področje uporabe se razteza na nadzorne dejavnosti držav članic, kot so te iz spora o glavni stvari.

3. V obravnavanem primeru je preiskovalna komisija avstrijskega parlamenta zaslišala uslužbenca kriminalistične policije, WK (v nadaljevanju: zadevna oseba), v zvezi s preiskavami, ki so bile izvedene zlasti v prostorih Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL 2016, L 119, str. 1, in popravek v UL 2018, L 127, str. 2; v nadaljevanju: SUVP).

(zvezni urad za ustavno varstvo in boj proti terorizmu, Avstrija; v nadaljevanju: BVT). Zapisnik zaslišanja je bil nato objavljen na spletišču avstrijskega parlamenta, pri čemer sta bila prikazana priimek in ime zadevne osebe, ker so mediji že razkrili njeno identiteto.

4. Ker je zadevna oseba menila, da ni bila spoštovana njena pravica do zaupnosti osebnih podatkov, je pri Österreichische Datenschutzbehörde (nacionalni organ za varstvo podatkov, Avstrija; v nadaljevanju: Datenschutzbehörde) vložila pritožbo na podlagi člena 77(1) SUVP, ki pa ni bila vsebinsko obravnavana. Ob upoštevanju načela delitve oblasti, določenega v avstrijskem pravu, se je Datenschutzbehörde izrekel za nepristojnega, ker je menil, da njegovim nadzornim pooblastilom v tem primeru nasprotuje ustavno zagotovljena neodvisnost organov Parlamenta.

5. V teh okoliščinah je zadevna oseba vložila tožbo, katere izid je odvisen od odgovorov na vprašanja za predhodno odločanje, predložena Sodišču. Ta vprašanja se v bistvu nanašajo na stvarno področje uporabe in neposredni učinek upoštevnih določb SUVP, katerih vsebina je prikazana v nadaljevanju.

Pravni okvir

Pravo Unije

6. V uvodnih izjavah 16, 20 in 117 SUVP je navedeno:

„(16) Ta uredba se ne uporablja za vprašanja varstva temeljnih pravic in svoboščin ali prostega pretoka osebnih podatkov, povezana z dejavnostmi, ki ne spadajo na področje uporabe prava Unije, kot so dejavnosti v zvezi z nacionalno varnostjo. Ta uredba se ne uporablja za obdelavo osebnih podatkov s strani držav članic pri izvajanju dejavnosti v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko Unije.

[...]

(20) Ker se ta uredba med drugim uporablja za dejavnosti sodišč in drugih pravosodnih organov, bi lahko v pravu Unije ali pravu držav članic podrobneje določili dejanja obdelave in postopke obdelave v zvezi z obdelavo osebnih podatkov s strani sodišč in drugih pravosodnih organov. Pristojnost nadzornih organov ne bi smela obsegati obdelave osebnih podatkov, kadar sodišča delujejo kot sodni organ, da se zaščiti neodvisnost sodstva pri opravljanju sodnih nalog, vključno z odločanjem. [...]

[...]

(117) Ustanovitev nadzornih organov v državah članicah, ki so pooblašteni, da svoje naloge in pooblastila izvajajo popolnoma neodvisno, je bistven del varstva posameznikov pri obdelavi njihovih osebnih podatkov. Zaradi umestitve v njihovo ustavno, organizacijsko in upravno strukturo bi države članice morale imeti možnost ustanoviti več kot en nadzorni organ.“

7. Člen 2 SUVP, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„1. Ta uredba se uporablja za obdelavo osebnih podatkov, ki se v celoti ali delno izvaja z avtomatiziranimi sredstvi, in za obdelavo osebnih podatkov, ki so del zbirke ali so namenjeni oblikovanju dela zbirke, ki se ne izvaja z avtomatiziranimi sredstvi.

2. Ta uredba se ne uporablja za obdelavo osebnih podatkov:

- (a) v okviru dejavnosti zunaj področja uporabe prava Unije;
- (b) s strani držav članic, kadar izvajajo dejavnosti, ki spadajo na področje uporabe poglavja 2 naslova V PEU;
- (c) s strani fizične osebe med potekom popolnoma osebne ali domače dejavnosti;
- (d) s strani pristojnih organov za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, vključno z varovanjem pred grožnjami javni varnosti in njihovim preprečevanjem.

[...]“

8. Člen 23 SUVP, naslovljen „Omejitve“, v odstavku 1 določa:

„Pravo Unije ali pravo države članice, ki velja za upravljavca ali obdelovalca podatkov, lahko z zakonodajnim ukrepom omeji obseg obveznosti in pravic iz členov 12 do 22 in člena 34, pa tudi člena 5, kolikor njegove določbe ustrezajo pravicam in obveznostim iz členov 12 do 22, če taka omejitev spoštuje bistvo temeljnih pravic in svoboščin ter je potreben in sorazmeren ukrep v demokratični družbi za zagotavljanje:

- (a) državne varnosti;

[...]

- (h) spremljanja, pregledovanja ali urejanja, povezanega, lahko tudi zgolj občasno, z izvajanjem javne oblasti v primerih iz točk (a) do (e) in (g);

[...]“

9. Člen 51 SUVP, naslovljen „Nadzorni organ“, v odstavku 1 določa:

„Vsaka država članica zagotovi enega ali več neodvisnih javnih organov, ki so pristojni za spremljanje uporabe te uredbe, da se zaščitijo temeljne pravice in svoboščine posameznikov v zvezi z obdelavo ter olajša prost pretok osebnih podatkov v Uniji (v nadaljnjem besedilu: nadzorni organ).“

10. Člen 55 SUVP, naslovljen „Pristojnost“, določa:

„1. Vsak nadzorni organ je na ozemlju svoje države članice pristojen za opravljanje dodeljenih nalog in izvajanje prenesenih pooblastil v skladu s to uredbo.

[...]

3. Nadzorni organi niso pristojni za nadzor dejanj obdelave sodišč, kadar delujejo kot sodni organ.“

11. Člen 77 SUVP, naslovljen „Pravica do vložitve pritožbe pri nadzornem organu“, v odstavku 1 določa:

„Brez poseganja v katero koli drugo upravno ali pravno sredstvo ima vsak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, pravico, da vloži pritožbo pri nadzornem organu, [...] če meni, da obdelava osebnih podatkov v zvezi z njim krši to uredbo.“

Avstrijsko pravo

12. Člen 53 Bundes-Verfassungsgesetz (zvezni ustavni zakon) z dne 2. januarja 1930 (BGBl. 1/1930) v različici z dne 30. decembra 2021 (BGBl. I 235/2021) določa:

„1. Nationalrat [državni svet, Avstrija] lahko odloči, da se ustanovijo preiskovalne komisije. Poleg tega se preiskovalna komisija ustanovi na zahtevo četrtnine njegovih članov.

2. Preiskava se nanaša na pretekle dejavnosti na področju, za katero je pristojna izvršilna veja oblasti na zvezni ravni. To vključuje vse dejavnosti zveznih organov, prek katerih Bund [zvezna država, Avstrija], neodvisno od obsega njene udeležbe, izvršuje pravice do sodelovanja in nadzora. Revidiranje sodne prakse je izključeno.

3. Vsi organi zvezne države, Länder [zvezne dežele], občin in združenj občin ter drugi neodvisni organi morajo na zahtevo predložiti svoje spise in dokumente preiskovalni komisiji, če so ti zajeti s predmetom preiskave, in morajo pristati na zahteve preiskovalne komisije, katerih namen je zbrati dokaze v zvezi s predmetom preiskave. [...]

[...]“

13. Člen 18 Datenschutzgesetz (zakon o varstvu osebnih podatkov) z dne 17. avgusta 1999 (BGBl. I 165/1999) v različici z dne 26. julija 2021 (BGBl. I 148/2021, v nadaljevanju: DSG), naslovljen „Organizacija“, v odstavku 1 določa:

„Datenschutzbehörde se ustanovi kot nacionalni nadzorni organ v skladu s členom 51 [SUVP].“

14. Člen 24 DSG, naslovljen „Pritožba pri Datenschutzbehörde“, določa:

„1. Vsak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ima pravico, da vloži pritožbo pri Datenschutzbehörde, če meni, da obdelava osebnih podatkov v zvezi z njim pomeni kršitev [SUVP] [...]“

15. Člen 35 DSG, naslovljen „Posebne pristojnosti nadzornega organa za varstvo podatkov“, v odstavku 1 določa:

„Naloga Datenschutzbehörde je zagotavljati varstvo podatkov v skladu z določbami [SUVP] in tega zveznega zakona.“

Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Dejansko stanje

16. Spodnji dom avstrijskega parlamenta je 20. aprila 2018 ustanovil preiskovalno komisijo, odgovorno za preučitev vplivanja, ki naj bi se izvajalo na BVT zaradi izrabe njegove dejavnosti. Trditve, ki so jih navedli poslanci, ki so vložili zahtevo za preiskavo, so se nanašale zlasti na primere zlorabe pooblastil, pripisane uslužbencem BVT, govornice o prisluškovalni napravi, nameščeni v prostorih urada zveznega kanclerja, domnevno izrabo preiskav, ki so se nanašale na nekatera ekstremistična gibanja, ter na politično spodbujena imenovanja, izvedena v BVT in v kabinetih ministrov.

17. Preiskovalna komisija je 19. septembra 2018 zadevno osebo zaslišala kot prič. Šlo je za uslužbenca oddelka zvezne policije za boj proti uličnem prestopništvu, ki je bil zaslišan v zvezi s preiskavami in zasegi podatkov, ki jih je njegova enota izvedla v prostorih BVT in na domovih zaposlenih tega urada.

18. Kljub praksi, ki je bila sprejeta za nekatere druge priče, in ne glede na prošnjo za anonimizacijo, ki jo je predložila zadevna oseba, je preiskovalna komisija razkrila njeno identiteto z objavo cele različice zapisnika zaslišanja na spletišču evropskega parlamenta.

Postopek v sporu o glavni stvari

19. Pritožba, ki jo je zadevna oseba vložila pri Datenschutzbehörde na podlagi člena 77(1) SUVP, je bila zavržena zaradi nepristojnosti. V odločbi z dne 18. septembra 2019 je ta organ navedel, da načelo delitve oblasti nasprotuje njegovemu vmešavanju v dejavnosti organa parlamenta.

20. Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija) je s sodbo z dne 23. novembra 2020 ugodilo tožbi, ki jo je zadevna oseba vložila zoper odločbo z dne 18. septembra 2019. To sodišče je odpravilo odločbo Datenschutzbehörde z obrazložitvijo, da določbe SUVP ne določajo izjem, ki bi lahko omejevale njeno področje uporabe v zvezi z organi zakonodajne veje oblasti.

21. Datenschutzbehörde je zoper to sodbo vložil revizijo pri Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče), ki se sprašuje, ali se določbe SUVP lahko uporabljajo v sporu o glavni stvari.

Vprašanja za predhodno določanje

22. Na prvem mestu – in neodvisno od predmeta preiskave iz spora o glavni stvari – se predložitveno sodišče sprašuje, ali dejavnosti parlamentarne preiskovalne komisije spadajo med „dejavnosti s področja uporabe prava Unije“ v smislu člena 16(2) PDEU. Ta člen določa pristojnost Evropskega parlamenta in Sveta za sprejetje pravil glede obdelav osebnih podatkov, ki jih izvajajo države članice.

23. V zvezi s tem, ker pristojnosti Unije ostajajo omejene z načelom prenosa pristojnosti, se predložitveno sodišče sprašuje, ali se SUVP uporablja za dejavnosti parlamentarnega organa, ki mu je podeljena naloga političnega nadzora, glede katerih se temu sodišču ne zdi, da so urejene s katero koli konkretno določbo prava Unije.

24. V skrbi za zaščito nacionalne identitete in temeljnih državnih funkcij držav članic v skladu s členom 4(2) PEU predložitveno sodišče poleg tega poudarja, da bi vmešavanje upravnega organa, kot je Datenschutzbehörde, v dejavnosti parlamenta pomenilo kršitev načela delitve oblasti, določenega v avstrijski ustavi.

25. Ob upoštevanju sodbe Land Hessen,³ v kateri je Sodišče potrdilo, da se določbe SUVP uporabljajo za dejavnosti odbora za peticije deželnega zbora zvezne dežele Hessen, se predložitveno sodišče nazadnje sprašuje, ali ne bi bilo treba nalog, ki jih ima zadnjenavedeni odbor, katerega prispevek k parlamentarni dejavnosti je zgolj posreden, razlikovati od nalog, ki so zaupane preiskovalnim komisijam. Po njegovem mnenju te naloge spadajo na osrednje področje parlamentarne dejavnosti in bi bile zato lahko izvzete s področja uporabe prava Unije.

26. Na drugem mestu, če bi Sodišče presodilo, da so določbe SUVP namenjene urejanju dejavnosti preiskovalnih komisij, se predložitveno sodišče vseeno sprašuje, ali ne bi morala biti komisija iz spora o glavni stvari izvzeta iz tega urejanja v delu, v katerem je predmet njenih dejavnosti povezan z vprašanji nacionalne varnosti.

27. V zvezi s tem predložitveno sodišče opozarja, da je v uvodni izjavi 16 SUVP navedeno, da se ta uredba ne uporablja za „dejavnosti v zvezi z nacionalno varnostjo“. Po njegovem mnenju bi to lahko veljalo za preiskavo, ki se nanaša na politične pritiske, izvajane na BVT, ki je zvezni organ, odgovoren za zaščito temeljnih državnih funkcij.

28. Na tretjem mestu, če bi Sodišče ugotovilo, da se določbe SUVP v obravnavanem primeru vendarle uporabljajo, se predložitveno sodišče sprašuje o neposredni uporabi te uredbe.

29. Ker ni primernih odstopanj na ustavni ravni, namreč pristojnost Datenschutzbehörde ostaja omejena z načelom delitve oblasti, ki v avstrijskem pravu prevlada. Zato se predložitveno sodišče sprašuje, ali bi pristojnost tega organa v zvezi z organi avstrijskega parlamenta lahko izhajala neposredno iz določb člena 77(1) v povezavi s členom 55(1) SUVP, če je nacionalni zakonodajalec ustanovil en sam nadzorni organ na podlagi člena 51(1) te uredbe.

30. V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali spadajo dejavnosti preiskovalne komisije, ki jo je ustanovil parlament države članice zaradi izvrševanja njegove pravice nadzora nad izvršilno vejo oblasti, ne glede na predmet preiskovanja, na področje uporabe prava Unije v skladu s členom 16(2), prvi stavek, PDEU, tako da se [SUVP] uporablja tudi glede obdelave osebnih podatkov s strani parlamentarne preiskovalne komisije države članice?

Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

2. Ali dejavnosti preiskovalne komisije, ki jo je ustanovil parlament države članice zaradi izvrševanja njegove pravice nadzora nad izvršilno vejo oblasti, ki preiskuje dejavnosti policijskega organa za državno varnost, torej dejavnosti v zvezi z nacionalno varnostjo v smislu uvodne izjave 16 [SUVP], pomenijo izjemo v skladu s členom 2(2)(a) SUVP?

³ Sodba z dne 9. julija 2020 (C-272/19, EU:C:2020:535).

Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen:

3. Ali v primeru, kot je predmetni, ko je država članica ustanovila le en nadzorni organ v skladu s členom 51(1) SUVVP, pristojnost tega organa v zvezi s pritožbami v skladu s členom 77(1) v povezavi s členom 55(1) SUVVP izhaja že neposredno iz [te uredbe]?”

31. Pisna stališča so vložili zadevna oseba, Präsident des Nationalrates (predsednik državnega zbora, Avstrija), Datenschutzbehörde, avstrijska in češka vlada ter Evropska komisija. Iste stranke so bile zastopane na obravnavi 6. marca 2023.

Presoja

Prvo vprašanje za predhodno odločanje

32. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali dejavnosti preiskovalne komisije, ki jo je ustanovil parlament države članice zaradi izvrševanja svoje pravice nadzora nad izvršilno vejo oblasti, spadajo med dejavnosti s področja uporabe prava Unije v smislu člena 16(2), prvi stavek, PDEU.

33. Odgovor na to vprašanje je odvisen, prvič, od razlage, ki jo je treba dati pojmu „dejavnosti s področja uporabe prava Unije“ iz člena 16(2), prvi stavek, PDEU. V negativni obliki se ta pojem pojavi tudi v členu 2(2)(a) SUVVP, s katerim so iz uporabe te uredbe izvzete „dejavnosti zunaj področja uporabe prava Unije“. V teh dveh določbah sta opredeljena pristojnost organov Unije za sprejetje pravil o varstvu osebnih podatkov oziroma stvarno področje uporabe SUVVP.

34. Drugič, odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje je odvisen od tega, kako je treba opredeliti dejavnosti parlamentarnih preiskovalnih komisij z vidika zgoraj navedenih določb Pogodbe DEU in SUVVP.

Pojem „dejavnosti s področja uporabe prava Unije“

35. Kot sem poskušal prikazati v neki drugi zadevi,⁴ ta pojem ni brez dvomnosti, ker ga je mogoče razlagati na dva različna načina. Ob upoštevanju polemik, ki jih njegova razlaga povzroča v obravnavani zadevi, in to kljub ustaljeni sodni praksi Sodišča,⁵ se mi zdi, da je treba obširno predstaviti razloge, ki so narekovali razvoj sodne prakse na tem področju.

– Konkretizacijska razlaga

36. Prvo od mogočih razlag „področja uporabe prava Unije“ je mogoče opredeliti kot konkretizacijsko razlago v tem smislu, da vodi do tega, da se je treba vprašati, ali dano dejavnost ureja konkretna določba prava Unije.

⁴ Glej moje sklepne predloge v zadevi Latvijas Republikas Saeima (Kazenske točke) (C-439/19, EU:C:2020:1054, točka 44 in naslednje).

⁵ Glej sodbe z dne 20. maja 2003, Österreichischer Rundfunk in drugi (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, EU:C:2003:294); z dne 6. novembra 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596); z dne 9. julija 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), in z dne 22. junija 2021, Latvijas Republikas Saeima (Kazenske točke) (C-439/19, EU:C:2021:504).

37. Ta razlaga v bistvu ustreza pojmu „izvajanje prava Unije“, ki opredeljuje področje uporabe Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). V okviru, ki ni povezan z varstvom osebnih podatkov, se v sodni praksi Sodišča ta pojem enači s „področjem uporabe prava Unije“.⁶

38. Na to razlago se v predlogu za sprejetje predhodne odločbe opira predložitveno sodišče, ko navaja, da dejavnosti parlamentarnih preiskovalnih komisij ostajajo urejene izključno z nacionalnim pravom, zaradi česar dvomi, da se SUVP lahko uporablja v sporu o glavni stvari.

39. Na to razlago se je oprl tudi generalni pravobranilec A. Tizzano v sklepnih predlogih, ki jih je predstavil v združenih zadevah *Österreichischer Rundfunk in drugi*⁷ ter v zadevi *Lindqvist*⁸ v okviru Direktive 95/46/ES⁹, ki jim Sodišče ni sledilo.

40. Opozoriti je treba, da je bila Direktiva 95/46 sprejeta na podlagi nekdanjega člena 100 A Pogodbe ES, ki je postal člen 95 ES, nato člen 114 PDEU, v okviru ukrepov, katerih cilj sta bila vzpostavitev in delovanje notranjega trga. Ker je bila namenjena zagotavljanju prostega pretoka in enakovredne ravni varstva osebnih podatkov v Uniji, se ta direktiva v skladu z njenim členom 3(2) ni uporabljala za dejavnosti, „ki ne sodijo na področje uporabe zakonodaje Skupnosti, kot so tiste, opredeljene v naslovih V in VI Pogodbe o Evropski uniji, in v vsakem primeru v postopkih obdelave v zvezi z javno varnostjo, obrambo, državno varnostjo [...] in pri dejavnostih države na področju kazenskega prava“, pa tudi za obdelave „s strani fizične osebe med potekom popolnoma osebne ali domače dejavnosti“.

41. Z vidika teh določb je generalni pravobranilec A. Tizzano sklepal, da v združenih zadevah *Österreichischer Rundfunk in drugi*¹⁰ ni mogoče uporabiti Direktive 95/46. Tako je glede obdelave podatkov, povezanih s plačili, ki so jih izplačevali javni subjekti, in namenjenih temu, da se navedejo v poročilu, ki ga je avstrijsko računsko sodišče predložilo parlamentu, menil, da to računsko sodišče v tem primeru opravlja „javno nadzorno dejavnost, ki jo določajo in urejajo avstrijski organi (tudi z ustavnim zakonom) na podlagi samostojne politične in institucionalne odločitve, ki so jo sprejeli, in to ne zato, da bi izpolnili obveznost Skupnosti. Ker ni predmet *nobene konkretne ureditve Skupnosti*, lahko ta dejavnost spada samo v pristojnost držav članic.“¹¹

42. Ob uporabi iste razlage v zadevi *Lindqvist* je generalni pravobranilec A. Tizzano menil, da spletna stran, ki jo je izdelal B. Lindqvist v okviru svojega prostovoljnega dela kot katehet, spada pod „negospodarsko dejavnost, ki ne izkazuje nobene zveze (ali vsaj nobene neposredne zveze) z uresničevanjem temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, in ni predmet nobene konkretne ureditve na ravni Skupnosti“.¹² Po mnenju generalnega pravobranilca je bila ta dejavnost zato izvzeta s področja uporabe zakonodaje Skupnosti v smislu člena 3(2) Direktive 95/46.

⁶ Sodbe z dne 26. februarja 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 21); z dne 21. decembra 2016, *AGET Iraklis* (C-201/15, EU:C:2016:972, točka 62); z dne 21. maja 2019, *Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih)* (C-235/17, EU:C:2019:432, točka 63), in z dne 24. septembra 2020, *YS (Poklicne pokojnine vodstvenega osebja)* (C-223/19, EU:C:2020:753, točka 78).

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

⁸ C-101/01, EU:C:2002:513.

⁹ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355). Ta direktiva je bila nadomeščena s SUVP.

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

¹¹ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca A. Tizzana v združenih zadevah *Österreichischer Rundfunk in drugi* (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, EU:C:2002:662, točka 43). Moj poudarek.

¹² Sklepni predlogi generalnega pravobranilca A. Tizzana v zadevi *Lindqvist* (C-101/01, EU:C:2002:513, točka 36).

43. Sodišče ni sledilo tem sklepnim predlogom iz razlogov, ki jih je mogoče pripisati volji, da se zaščiti pravna varnost, in potrebi, da se zagotovi polni učinek Direktive 95/46.

44. Ob upoštevanju posebnosti osebnih podatkov, katerih razširjanje in ekonomsko izkoriščanje omogoča njihova digitalizacija, je v praksi v posameznem primeru namreč težko ugotoviti, ali njihova obdelava izkazuje zvezo s konkretnimi določbami prava Unije ali svoboščinami, ki urejajo notranji trg, kot bi zahtevala konkretizacijska razlaga.

45. Če se uporabi primer iz zadeve, v kateri je bila izdana sodba Lindqvist,¹³ bi bilo v praksi težko ugotoviti, ali je delovanje spletne strani, namenjene omejenemu krogu župljanov, izkazovalo konkretno zvezo z določbami Direktive 95/46 o prostem pretoku podatkov med državami članicami v okviru skupnega trga. Odgovor na to vprašanje bi bil lahko odvisen med drugim od fizične lokacije strežnikov, na katerih je gostovalo zadevno spletišče.¹⁴

46. Dodal bom, da bi se podobne težave lahko pojavile, če bi konkretizacijska razlaga v obravnavani zadevi prevladala v okviru SUVP.

47. Za ponazoritev, težko bi bilo natančno ugotoviti, v kolikšni meri za dejavnosti nekaterih upravljavcev – kot so cerkve ali verska združenja, na katere se ta uredba izrecno nanaša –¹⁵ dejansko veljajo konkretne določbe prava Unije.¹⁶ Enako vprašanje bi se lahko postavljalo za neprofitne organizacije, ki ne opravljajo gospodarskih dejavnosti. Posledica tega bi bila pravna negotovost glede področja uporabe SUVP.

48. Ob upoštevanju takih težav je Sodišče zavrnilo konkretizacijsko razlago „področja uporabe zakonodaje Skupnosti“ v okviru Direktive 95/46. V sodbah Österreichischer Rundfunk in drugi¹⁷ ter Lindqvist¹⁸ je odločilo, da „[k]er se lahko osebni podatki prosto prenašajo med državami članicami, se z Direktivo 95/46 načeloma zahteva spoštovanje predpisov v zvezi z varstvom takih podatkov glede vsakršne obdelave, kot je določeno v členu 3 Direktive. [...] V teh okoliščinah uporaba Direktive 95/46 ne more biti odvisna od vprašanja, ali so [zadevna] dejanska stanja [...] zadostno povezana z izvrševanjem temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba [...]. Na podlagi drugačne razlage bi meje področja uporabe navedene direktive postale posebej negotove in naključne, kar bi bilo v nasprotju z njenim bistvenim ciljem, ki je približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic za odstranjevanje ovir pri delovanju notranjega trga, ki izvirajo iz razlik med nacionalnimi zakonodajami.“¹⁹

49. Tako je v sodni praksi Sodišča prevladala „generalizacijska“ razlaga Direktive 95/46.

¹³ Sodba z dne 6. novembra 2003 (C-101/01, EU:C:2003:596).

¹⁴ V zvezi s tem vprašanjem glej sodbo z dne 6. novembra 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, točka 59).

¹⁵ Glej člen 91 SUVP.

¹⁶ Na eni strani pravo Unije ni namenjeno temu, da bi konkretno urejalo verske dejavnosti. Na drugi strani pa take dejavnosti niso izvzete iz spoštovanja prava Unije in njegovih splošnih načel, kot je načelo prepovedi diskriminacije. V zvezi s tem vprašanjem glej sklepne predloge generalnega pravobranilca E. Tancheva v zadevi Egenberger (C-414/16, EU:C:2017:851, točke od 46 do 51).

¹⁷ Sodba z dne 20. maja 2003 (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, EU:C:2003:294).

¹⁸ Sodba z dne 6. novembra 2003 (C-101/01, EU:C:2003:596).

¹⁹ Sodba z dne 20. maja 2003, Österreichischer Rundfunk in drugi (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, EU:C:2003:294, točki 40 in 42). Glej tudi sodbo z dne 6. novembra 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, točka 40 in naslednje).

– *Generalizacijska razlaga*

50. Ta razlaga vodi do tega, da se s področjem uporabe prava Unije povežejo vse dejavnosti, ki *lahko* spadajo nanj v tem smislu, da z njega niso bile izključene zaradi izključnih pristojnosti držav članic.

51. V okviru Direktive 95/46 je Sodišče na podlagi te razlage ozko razlagalo izjemo, ki se je nanašala na dejavnosti, ki ne sodijo na področje uporabe zakonodaje Skupnosti. Tako je Sodišče v sodbi Lindqvist odločilo, da „je namen dejavnosti, navedenih kot primer v členu 3(2), prva alineja, Direktive 95/46, opredeliti obseg izjeme, določene v tej določbi, tako da ta izjema velja samo za dejavnosti, ki so v njej izrecno navedene ali ki jih je mogoče razvrstiti v isto kategorijo (*ejusdem generis*)“.²⁰

52. Pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe so dejavnosti, zajete s to izjemo – ki so se nanašale na javno varnost, obrambo, državno varnost, področje kazenskega prava ter dejavnosti, opredeljene v naslovih V in VI Pogodbe o Evropski uniji – spadale v drugi in tretji steber Unije ter so zato izhajale iz medvladnega sodelovanja. Te dejavnosti torej niso mogle biti predmet ureditve Skupnosti ob upoštevanju delitve pristojnosti med Unijo in državami članicami, ki je bila takrat določena s Pogodbami.

53. V tem okviru je treba razumeti izključitev „dejavnosti, ki ne sodijo na področje uporabe zakonodaje Skupnosti“, ki jo je vseboval člen 3(2), prva alineja, Direktive 95/46. Področje uporabe SUVP pa je opredeljeno s podobnim besedilom.

54. V skladu z njenim členom 2(2), od (a) do (d), se SUVP ne uporablja za obdelavo osebnih podatkov „(a) v okviru dejavnosti zunaj področja uporabe prava Unije; (b) s strani držav članic, kadar izvajajo dejavnosti, ki spadajo na področje uporabe poglavja 2 naslova V PEU; (c) s strani fizične osebe med potekom popolnoma osebne ali domače dejavnosti; (d) s strani pristojnih organov za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, vključno z varovanjem pred grožnjami javni varnosti in njihovim preprečevanjem.“ Za zadnjenavedeno vrsto obdelave so bile uveljavljene določbe Direktive (UE) 2016/680.²¹

55. Glede na uvodno izjavo 16 SUVP so dejavnosti, ki ne spadajo na področje uporabe prava Unije, zlasti dejavnosti v zvezi z nacionalno varnostjo.

56. Ob opiranju na vse te določbe je Sodišče v sodbi Land Hessen odločilo, da je treba izjemo iz člena 2(2)(a) SUVP, ki zajema „dejavnosti zunaj področja uporabe prava Unije“, razlagati ozko, tako da „to, da je neka dejavnost značilna za državo ali javni organ, ne zadostuje za to, da bi se ta izjema samodejno uporabila za tako dejavnost. Nujno je namreč, da je ta dejavnost med tistimi, ki so *izrecno navedene* v navedeni določbi, ali da jo je mogoče *uvrstiti v isto kategorijo* kot te dejavnosti.“²²

57. Zdi se mi, da se o tej razlagi ne more podvomiti z nobeno od trditev, navedenih v obravnavani zadevi.

²⁰ Sodba z dne 6. novembra 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, točka 44).

²¹ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ (UL 2016, L 119, str. 89).

²² Sodba z dne 9. julija 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, točka 70). Moj poudarek.

58. Natančneje, ne strinjam se s trditvami v zvezi z načelom prenosa pristojnosti, ki sta jih navedla zlasti predložitveno sodišče in Präsident des Nationalrates (predsednik državnega zbora).

59. V skladu z načelom prenosa pristojnosti iz člena 5(2) PEU²³ ima Unija samo pristojnosti, ki so ji jih s Pogodbama podelile države članice.

60. Izključno z vidika besedja je pojem „dejavnosti s področja uporabe prava Unije“ v zvezi s tem dvoumen. Na prvi pogled bi se generalizacijska razlaga tega pojma, sprejeta v sodni praksi sodišča, lahko zdela dvomljiva, ker privede do tega, da določbe SUVVP veljajo za vse dejavnosti, ki niso bile izvzete iz te uredbe, za kar se zdi, da je v nasprotju z zgoraj omenjenim načelom.

61. Vendar je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo in cilje, ki se z njo uresničujejo, ampak tudi njeno sobesedilo in celoto določb prava Unije. Zgodovinski nastanek določbe prava Unije prav tako lahko zajema elemente, ki so upoštevni za njeno razlago.²⁴

62. Če pa se odmisli jezikovna razlaga, ki se mi glede na dvoumno vsebino „področja uporabe prava Unije“ ne zdi ravno odločilna, sobesedilna²⁵ in teleološka analiza jasno govori v prid generalizacijski razlagi člena 16(2) PDEU, tako da je obseg te določbe širši od obsega „izvajanja prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine.

63. Na prvem mestu, to ugotovitev narekuje sistematika Pogodbe DEU in posebno mesto, ki ga ima člen 16(2) v strukturi te pogodbe.

64. Zadevni člen je del naslova II prvega dela Pogodbe DEU, ki vsebuje „splošne določbe“. Iz tega sledi, da ima pravica fizičnih oseb do varstva osebnih podatkov, potrjena s to določbo, poseben pomen v primerjavi z drugimi temeljnimi pravicami, ki so bile uvrščene v Listino, priloženo Pogodbi.

65. Konkretnije, privilegirano mesto, ki ga člen 16 PDEU zaseda v sistematici Pogodbe, kaže na to, da „področje uporabe“ iz te določbe ni omejeno le na položaje, v katerih države članice „izvajajo pravo Unije“ v smislu člena 51(1) Listine, kar bi ustrezalo zgoraj omenjeni konkretizacijski razlagi.

66. Glede tega želim poudariti razliko med naravo določb člena 16(2) PDEU in naravo določb Listine.

67. V skladu z njenim členom 51(2) Listina „ne ustvarja nikakršnih novih pristojnosti ali nalog Unije in ne spreminja pristojnosti in nalog, opredeljenih v Pogodbah“. Njene določbe se uporabljajo za države članice, če te izvajajo pravo Unije na področjih, ki že spadajo na področje uporabe tega prava.

²³ Naj spomnim, da člen 5(2) PEU določa, da „[v] skladu z načelom prenosa pristojnosti Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah. Države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji.“

²⁴ Glej na primer sodbo z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 47 in navedena sodna praksa).

²⁵ S tem imam v mislih razlago, ki temelji na sistematičnih in zgodovinskih preudarkih, v skladu s splošno priznano tipologijo metod razlage (glej Lenaerts, K., in Gutierrez-Fons, J. A., *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselj, 2020, poglavje I).

68. Drugače velja za člen 16(2) PDEU, s katerega določbami se *ustvarja in prenaša* na Unijo zakonodajna pristojnost na področju varstva in prostega pretoka osebnih podatkov ter je za to opredeljeno posebno področje uporabe, ki temelji na Direktivi 95/46, kot potrjuje zgodovina nastanka te določbe.

69. Na drugem mestu, iz pripravljanih dokumentov za Lizbonsko pogodbo je jasno razvidno, da so avtorji Pogodbe DEU nameravali še enkrat potrditi področje uporabe pravil o varstvu osebnih podatkov, kot je bilo to področje uporabe opredeljeno v okviru Direktive 95/46.

70. V zvezi s tem je treba opozoriti, da se vsebina člena 16 PDEU zgleduje neposredno po osnutku Pogodbe o ustavi za Evropo, katerega člen 36a(2) (postal člen 50(2) končne različice osnutka z dne 18. julija 2003²⁶) je določal pristojnost Parlamenta in Sveta za sprejetje „pravil o varstvu fizičnih oseb pri obdelavi osebnih podatkov s strani institucij in organov Unije ter *držav članic v okviru dejavnosti s področja uporabe prava Unije* in o prostem pretoku takih podatkov“.²⁷

71. V skladu s pojasnili, ki so jih navedli njegovi avtorji, pa je „[n]amen osnutka člena 36a [...] ustvariti enotno pravno podlago za varstvo osebnih podatkov, namenjeno varstvu takih podatkov tako s strani institucij kot tudi s strani držav članic, kadar ukrepajo na področju, ki spada na področje uporabe prava Unije. *Besedilo temelji na sedanjem sistemu Skupnosti, ki izhaja iz [Direktive 95/46] (temelječe na členu 95 PES), kar zadeva delovanje držav članic*“.²⁸

72. Iz tega jasno sledi, da bi bilo treba pojem „področje uporabe prava Unije“ iz člena 2(2)(a) SUVP razlagati tako, da če bi se v primerjavi z uporabo Direktive 95/46 uporaba te uredbe omejila, bi bilo to v nasprotju z voljo držav članic, izraženo v Pogodbi DEU.

73. Na tretjem mestu, upoštevati je treba teleološke preudarke, povezane z dinamiko in posebnimi cilji varstva osebnih podatkov, v katero se umešča sprejetje SUVP.

74. S tega vidika ni nobenega dvoma, da si je zakonodajalec Unije prizadeval okrepiti to varstvo in utrditi področje uporabe s tem povezanih pravil. To dokazujeta premišljena nadomestitev Direktive 95/46 z bolj zavezujočim regulativnim mehanizmom ter, izrecno, vsebina uvodnih izjav 9, 11 in 13 SUVP.

75. Cilji iz tega ukrepa izhajajo iz posebnosti pojava obdelave osebnih podatkov, ki presega okvir dejavnosti, pri katerih se ti podatki lahko zbirajo.

76. Poleg tega te dejavnosti niso nujno gospodarske dejavnosti, za katere bi že veljala pravila prava Unije, ki urejajo notranji trg, kar pa v ničemer ne zmanjšuje tržne vrednosti zbranih podatkov in ne odpravlja tveganj, povezanih z njihovo obdelavo.

77. Problematika osebnih podatkov je v tem pogledu horizontalna, tako da pravil o njihovem varstvu ni mogoče omejiti na področje uporabe predhodno obstoječih kategorij prava Unije.

78. Drugače povedano, če „področje uporabe prava Unije“ iz člena 16(2) PDEU presega položaje „izvajanja prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine, je to zaradi samostojne narave problematik, povezanih z obdelavo osebnih podatkov, ki so zahtevale lasten zakonodajni ukrep, katerega obseg

²⁶ Osnutek Pogodbe o ustavi za Evropo (UL 2003, C 169, str. 1).

²⁷ Člen 36(2) osnutka naslova VI Ustavne pogodbe v zvezi z demokratičnim življenjem Unije (sporočilo predsedstva Evropske konvencije na konvenciji 2. aprila 2003, Bruselj, CONV 650/03, str. 6). Moj poudarek.

²⁸ Sporočilo predsedstva Evropske konvencije na konvenciji 2. aprila 2003, Bruselj, CONV 650/03, str. 3. Moj poudarek.

je širši od skupnega obsega predhodno obstoječih določb prava Unije. S tega vidika je široko področje uporabe SUVP izraz volje odgovoriti na vprašanja varstva osebnih podatkov s sprejetjem mehanizma, zasnovanega „po meri“.

79. Ob upoštevanju zbliževanja ugotovitev, ki izhajajo iz kontekstualne in teleološke analize člena 16(2) PDEU, Sodišču predlagam, naj potrdi prejšnjo sodno prakso²⁹ z uporabo ozke razlage izjeme, ki se nanaša na „dejavnosti zunaj področja uporabe prava Unije“, iz člena 2(2)(a) SUVP.

80. Sodišču predlagam, naj glede na to razlago presodi zmožnost te uredbe, da se uporablja za dejavnosti parlamentarne preiskovalne komisije iz spora o glavni stvari.

Uporaba SUVP za dejavnosti parlamentarne preiskovalne komisije

81. V zvezi z načinom, kako je z upoštevnimi določbami SUVP opredeljeno področje uporabe te uredbe, se mi zdi nujna uvodna ugotovitev.

– Drugotni pomen institucionalnih meril za opredelitev področja uporabe SUVP

82. Poudariti je treba, da so organizacijski ali institucionalni preudarki v zvezi z naravo organov ali oseb, odgovornih za obdelavo osebnih podatkov, drugotnega pomena za opredelitev področja uporabe SUVP.

83. Prvič, področje uporabe SUVP namreč temelji na vsebinskem pojmu „obdelava“ osebnih podatkov v skladu s členom 2(1) te uredbe. Organizacijski pojem „upravljavec“, ki ga vsebuje člen 4, točka 7, SUVP, je s tega vidika zgolj postranske narave v smislu, da v bistvu temelji na vsebinskem pojmu obdelave. Čeprav opredelitev upravljavca omenja „fizično ali pravno osebo, javni organ, agencijo ali drugo telo“, se s to omembo namreč nevtralizirajo organizacijska merila za potrebe njene uporabe.

84. Drugič, čeprav se določbe, s katerimi se omejuje področje uporabe SUVP in ki jih vsebuje člen 2(2) te uredbe, sklicujejo na nekatere kategorije oseb ali organov, in sicer na države članice, fizične osebe in pristojne organe v kazenskih zadevah, to sklicevanje še vedno nastopa v okviru *dejavnosti*, izvzetih iz uporabe te uredbe. Iz uporabe SUVP torej niso izključene osebe kot take, temveč le nekatere od njihovih dejavnosti.

85. Drugotni pomen institucionalnih meril je potrjen tudi s tem, kako so opredeljena delna odstopanja, ki omejujejo obseg posebnih določb SUVP. Na primer,³⁰ čeprav so sodišča v skladu s členom 55(3) SUVP izvzeta iz pristojnosti nacionalnih nadzornih organov, to velja le v delu, v katerem *delujejo kot sodni organi*. Obseg te izjeme je torej določen ne s statusom sodnih organov, ampak s posebno naravo njihovih dejavnosti.

86. Ker SUVP ne vsebuje nobene določbe, ki bi se nanašala posebej na parlamentarne organe, iz tega po mojem mnenju sledi, da mora biti možnost za uporabo te uredbe opredeljena ne s *statusom organov parlamenta* v avstrijskem pravu, ampak z *naravo njihovih dejavnosti*.

²⁹ Glej sodno prakso, navedeno v opombi 5 teh sklepnih predlogov.

³⁰ Glej tudi člen 20(3), člen 49(3) in člen 79(2) SUVP.

– Narava dejavnosti preiskovalne komisije v sporu o glavni stvari

87. Glede na vse elemente, s katerimi je bilo seznanjeno Sodišče, menim, da je naloge, zaupane tej komisiji, mogoče opredeliti kot javne nadzorne dejavnosti, ki vključujejo izvajanje javne oblasti.

88. Ta opredelitev izhaja že iz vsebine prvega in drugega vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanašata na dejavnosti, ki se izvajajo v okviru *nadzora* nad izvršilno vejo oblasti. V skladu s pojasnili, ki jih je zagotovilo predložitveno sodišče, je „[c]ilj preiskovalnih komisij [...] razjasnjevanje nekaterih vidikov v politične namene [...]. V zvezi s tem morajo preiskovalne komisije opravljati *nadzorno nalogo*, ki jim je bila podeljena z ustavo“.³¹

89. To opredelitev potrjujejo pisna stališča, predložena Sodišču.³²

90. Glede na pojasnila, ki jih je na obravnavi navedel predsednik državnega zbora, poleg tega ni sporno, da ima zadevna preiskovalna komisija nekatere prerogative javne oblasti, kot je pravica do pozivanja prič ali do dostopa do dokumentov, povezanih s predmetom njenega dela, ki ju spremlja pooblastilo za naložitev finančnih kazni, katerega namen je zagotoviti nemoten potek preiskave.

91. Vendar se mi zdi, da ostaja nekaj zmede glede *zakonodajne* narave dejavnosti, ki jih opravlja ta komisija, in njenih morebitnih posledic za uporabo SUVP.

92. Predsednik državnega zbora v zvezi s tem opozarja, da so „[p]reiskovalne komisije [...] tako z organizacijskega kot s funkcionalnega vidika del zakonodajne veje oblasti. Dejanja, ki jih opravijo preiskovalne komisije ali se opravijo v njihovem imenu, tako spadajo v okvir zakonodajne funkcije države“.³³ Po mnenju tega organa iz tega sledi, da „[d]elo preiskovalne komisije spada v jedro zakonodajnega področja ter je kot (nadzorna) dejavnost izključno parlamentarne in politične narave zajeto z izjemo iz člena 2(2)(a) SUVP“.³⁴

93. Na te trditve moram podati tri pripombe.

94. Na prvem mestu, neodvisno od morebitnega sodelovanja preiskovalnih komisij pri zakonodajnem delu želim poudariti, da zakonodajne ali parlamentarne dejavnosti niso bile izvzete iz uporabe SUVP,³⁵ v nasprotju z dejavnostmi, povezanimi z delovanjem sodnih organov, ki so zajete z delnim odstopanjem iz člena 55(3) te uredbe.

95. V zvezi s tem v nasprotju z nekaterimi zainteresiranimi subjekti dvomim, da je mogoče to odstopanje razlagati po analogiji, in sicer tako, da bi se izjema v zvezi z sodnimi organi razširila na zakonodajne organe in funkcije. Če pa bi se, nasprotno, Sodišče v svojem razlogovanju v obravnavani zadevi zgledovalo po odstopanju, ki ga vsebuje člen 55(3) SUVP, bi to odstopanje lahko vodilo le do razlage *a contrario*. Glede na široko področje uporabe SUVP izjeme v zvezi s sodnimi organi ni mogoče razlagati široko.

³¹ Točka 25 predloga za sprejetje predhodne odločbe. Moj poudarek.

³² Na primer, Präsident des Nationalrates (predsednik državnega zbora) v točki 13 svojega pisnega stališča pojasnjuje, da ima avstrijski parlament „pravico odločiti o ustanovitvi parlamentarnih komisij za preiskovanje nekaterih dejanj, ki spadajo na področje izvršilne veje oblasti na zvezni ravni. Preiskovalni komisiji je tako z ustavo podeljena nadzorna naloga. Cilj preiskovalne komisije je v politični namen razjasniti potek nekaterih dogodkov in tako zagotoviti učinkovit parlamentarni nadzor“.

³³ Točka 14 pisnega stališča Präsident des Nationalrates (predsednik državnega zbora).

³⁴ Točka 15 pisnega stališča Präsident des Nationalrates (predsednik državnega zbora).

³⁵ Glej sodbo z dne 9. julija 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, točka 72).

96. Na drugem mestu, po mojem mnenju nobeden od elementov, s katerimi je bilo seznanjeno Sodišče, ne omogoča trditve, da ima dejavnost parlamentarne komisije iz spora o glavni stvari zakonodajno funkcijo.

97. Natančneje, zadevna preiskovalna komisija ni pooblaščenca za dajanje zakonodajnih pobud in na noben drug način ne sodeluje pri zakonodajnem delu avstrijskega parlamenta. Poleg tega, čeprav končno poročilo o preiskavi lahko pomeni vir, po katerem se zakonodajalec zgleduje, se ta okoliščina ne zdi taka, da bi njenim dejavnostim dajala zakonodajno naravo. Zakonodajalec se lahko zgleduje tudi po delu nekaterih neparlamentarnih organov – kot je avstrijsko računsko sodišče, katerega poročila se predložijo parlamentu – ne da bi se jim iz tega naslova pripisovalo izvrševanje zakonodajne veje oblasti.

98. Na tretjem mestu in ne glede na njihovo morebitno pomembnost z vidika avstrijskega prava, institucionalni preudarki ne vplivajo na uporabo SUVP, tako da organizacijske povezave parlamentarne preiskovalne komisije ne morejo biti odločilne za odgovor, ki ga je treba dati na prvo vprašanje za predhodno odločanje.

– *Zmožnost SUVP, da se uporablja za javne nadzorne dejavnosti*

99. Ob upoštevanju zgornjih preudarkov se je treba vprašati, ali javne nadzorne dejavnosti, ki jih izvaja parlamentarna preiskovalna komisija, spadajo na področje uporabe SUVP.

100. Na to vprašanje je treba po mojem mnenju odgovoriti pritrdilno, in to iz treh glavnih razlogov.

101. Na prvem mestu, obdelave osebnih podatkov, ki jih izvaja zadevna komisija, so zajete z vsebinskim pojmom „obdelava“, opredeljenim v členu 2(1) SUVP. Te opredelitve ne izpodbija nobena od zainteresiranih strank v obravnavani zadevi.

102. Na drugem mestu, javne nadzorne dejavnosti so dejavnosti s področja uporabe prava Unije v smislu člena 16(2) PDEU in člena 2(2)(a) SUVP, kot se razlagajo v sodni praksi Sodišča, ker z nobeno določbo te uredbe niso izvzete iz njene uporabe.

103. Nasprotno, nadzorne dejavnosti (oziroma dejavnosti spremljanja) so izrecno omenjene v členu 23(1)(h) SUVP, ki določa možnost, da se obseg nekaterih pravic in obveznosti iz te uredbe *omeji*, kolikor je taka omejitev potrebna, da se zagotovi izvajanje „spremljanja, pregledovanja ali urejanja, povezanega, lahko tudi zgolj občasno, z izvajanjem javne oblasti“, v nekaterih primerih iz te določbe.

104. Iz tega sledi, da so določbe SUVP namenjene urejanju javnih nadzornih dejavnosti, tudi če je za to mogoče predvideti posebne prilagoditve. Vendar morebitna omejitev varstva, izhajajočega iz SUVP, ne povzroči izključitve njene uporabe.

105. Nazadnje, na tretjem mestu, glede na splošno delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami nikakor ni očitno, da bi bile javne nadzorne dejavnosti pridržane izključno državam članicam.

106. V primeru omejitve posebej na primer parlamentarnega nadzora podvajanje preiskav v zadevi, imenovani „Dieselgate“, ki sta jih hkrati sprožila Evropski parlament³⁶ in nemški Bundestag (zvezni parlament), lepo ponazarja sovpadanje pristojnosti v zvezi s tem.

107. Seveda bi bilo mogoče trditi, da področje uporabe prava Unije zajema le tiste izmed nadzornih dejavnosti, ki izkazujejo zvezo z uporabo določb tega prava.

108. Vendar bi tak pristop pomenil, da bi se znova vpeljala konkretizacijska razlaga „področja uporabe prava Unije“, in bi zato vključeval enaka tveganja pravne negotovosti. Že zaradi narave parlamentarne preiskave, katere cilj je razjasniti zadevne okoliščine, se mi zdi težko vnaprej določiti, ali dejavnosti preiskovalne komisije izkazujejo konkretno zvezo z uporabo določb prava Unije.³⁷

109. V tem okviru je treba upoštevati cilj pravne varnosti, uresničevan z določbami SUVV, s katerimi se želi preprečiti razdrobljenost izvajanja varstva podatkov v Uniji.³⁸

110. Ob upoštevanju tega cilja in v skladu z rešitvijo, ki jo je Sodišče uporabilo v sodbi Österreichischer Rundfunk in drugi,³⁹ izdani v okviru Direktive 95/46, bi bilo treba področje uporabe SUVV razlagati tako, da vključuje javne nadzorne dejavnosti, neodvisno od zveze, ki jo te dejavnosti izkazujejo z uporabo konkretnih določb prava Unije.

111. Glede na navedeno predlagam, naj se na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da dejavnosti preiskovalne komisije, ki jo je ustanovil parlament države članice zaradi izvrševanja svoje pravice nadzora nad izvršilno vejo oblasti, spadajo med dejavnosti s področja uporabe prava Unije v smislu člena 16(2), prvi stavek, PDEU.

Drugo vprašanje za predhodno odločanje

112. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali so dejavnosti preiskovalne komisije iz spora o glavni stvari zajete z izjemo iz člena 2(2)(a) SUVV, razlaganega ob upoštevanju uvodne izjave 16 te uredbe, glede na posebni predmet njenih dejavnosti, ki je povezan z vprašanji nacionalne varnosti.

113. Mislim, da je odgovor nikalen iz več razlogov.

114. Prvič, glede na široko področje uporabe SUVV bi bilo treba izjemo, ki zajema dejavnosti v zvezi z nacionalno varnostjo, razlagati ozko. Iz tega sklepam, da so s to izjemo zajete samo dejavnosti, katerih neposredni predmet je nacionalna varnost.

115. To očitno ne velja za dejavnosti preiskovalne komisije iz spora o glavni stvari, ki ji je bila podeljena nadzorna naloga v zvezi z organi zvezne vlade.

³⁶ Glej Sklep Evropskega parlamenta (EU) 2016/34 z dne 17. decembra 2015 o vzpostavitvi preiskovalnega odbora glede merjenja emisij v avtomobilskem sektorju ter njegovih pristojnostih, številčni sestavi in mandatu (UL 2016, L 10, str. 13).

³⁷ S tega vidika se sprašujem, kako bi bilo treba opredeliti preiskavo avstrijskega parlamenta v zvezi z zadevo „Ibizagate“, ki se je nanašala na nepravilnosti v zvezi z oddajo javnih naročil, preiskavo belgijskega Sénat (senat), uvedeno leta 1995, ki je bila namenjena „preučitvi organiziranega kriminala v Belgiji“, ali tudi dejavnosti, ki jih trenutno izvaja preiskovalna komisija francoskega Assemblée nationale (državni zbor) in se nanašajo na „razloge za izgubo energetske suverenosti in neodvisnosti Francije“.

³⁸ Glej uvodni izjavi 9 in 13 SUVV.

³⁹ Sodba z dne 20. maja 2003 (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, EU:C:2003:294, točke od 45 do 47).

116. Res je, da je v delu, v katerem se zadevni nadzor nanaša na delovanje BVT, ki ima nalogo zagotoviti celovitost in nadaljnji obstoj državnih institucij, dejavnost te komisije lahko *posredno* prispevala k zaščiti nacionalne varnosti.

117. Vendar tak prispevek ne spreminja narave dejavnosti, zaupanih preiskovalni komisiji, in ne more privedi do tega, da bi bile te dejavnosti izvzete iz določb SUVP. Če bi prevladala nasprotna rešitev, bi se bilo mogoče vprašati, ali ne bi morala biti oglaševalska agencija, ki bi jo obrambno ministrstvo najelo za promocijo vojaških poklicev, izvzeta iz njih iz istega naslova.

118. Drugič, če bi bila uporaba SUVP odvisna od predmeta parlamentarne preiskave, bi bilo to v nasprotju s ciljem pravne varnosti, ki ga uresničuje zakonodajalec Unije.

119. Glede na to, da je predmet parlamentarne preiskave spremenljiv, ne pomeni dovolj stanovitne osnove za opredeljevanje področja uporabe SUVP. Iz spleta okoliščin izhajajoči dejavniki, kot je osebna vpletenost ministra za obrambo v korupcijsko afero – ki bi lahko bila razkrita (ali ovržena) med preiskavo – ne morejo biti oporna točka za to.

120. Tretjič, pri razlagi izjeme, ki jo vsebuje člen 2(2)(a) SUVP, bi bilo treba upoštevati *ratio legis* te določbe. Ta se mi zdi povezan z nemožnostjo uskladiti nekatere temeljne vidike pravice do spoštovanja osebnih podatkov s tajnostjo, ki je sestavni del nekaterih dejavnosti v zvezi z nacionalno varnostjo.

121. Na primer, ni mi jasno, kako bi lahko nacionalne obveščevalne službe zagotovile spoštovanje pravic do obveščeniosti in dostopa, določenih v členih 14 in 15 SUVP, ne da bi hkrati ogrozile dejavnosti spremljanja, osredotočene na osebe, glede katerih obstaja sum, da pripadajo terorističnemu gibanju. V takem primeru se zdijo zahteve, ki izhajajo iz SUVP, že v osnovi nezdržljive z zahtevami nacionalne varnosti.

122. Vendar se mi zdi, da se dejavnost parlamentarne preiskovalne komisije ne srečuje z nobeno tovrstno nepremostljivo oviro, in ne vidim, kako bi lahko spoštovanje obveznosti, ki izhajajo iz SUVP, ogrozilo njen morebitni prispevek k zaščiti nacionalne varnosti.

123. Seveda publiciteta, ki običajno spremlja dejavnosti preiskovalnih komisij, prispeva k *javni* razsežnosti parlamentarnega nadzora. Cilj preglednosti pa je nasprotje *ratio legis* člena 2(2)(a) SUVP, katerega namen je zaščititi skrivnosti nacionalne varnosti.

124. Četrto, čeprav bi nemoten potek parlamentarne preiskave v nekaterih primerih lahko nasprotoval spoštovanju obveznosti, ki izhajajo iz SUVP, na primer v primeru, v katerem komisija dobi dostop do zaupnih dokumentov, ki vsebujejo osebne podatke, moram spomniti, da člen 23(1)(a) in (h) SUVP določa možnost omejitve pravic in obveznosti, določenih v členih 5, od 12 do 22 in 34 te uredbe, če je ta omejitev potrebna za zagotovitev nadzorne naloge z vidika zahtev nacionalne varnosti.

125. Iz tega po mojem mnenju sledi, da povezanost, ki jo predmet parlamentarne preiskave lahko izkazuje z vprašanji nacionalne varnosti, ne bi smela privedi do tega, da bi bila preiskovalna komisija izvzeta iz uporabe SUVP. Ob upoštevanju institucionalnega okvira, v katerega se umešča dejavnost takih komisij, katerih člani sodelujejo pri dejavnostih zakonodajnih organov parlamenta, se mi poleg tega zdi, da je razmeroma lahko izvesti potrebne zakonodajne prilagoditve, ki bi omogočile upoštevanje posebnega predmeta nekaterih parlamentarnih preiskav, kot določa člen 23(1) SUVP.

126. Iz vseh teh razlogov Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da dejavnosti parlamentarne preiskovalne komisije, katerih predmet je preiskovanje dejavnosti policijskega organa za državno varnost, povezana z zaščito nacionalne varnosti, v smislu uvodne izjave 16 SUVP, niso zajete z odstopanjem iz člena 2(2)(a) te uredbe.

Tretje vprašanje za predhodno odločanje

127. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem sprašuje, ali lahko pristojnost edinega nadzornega organa, ustanovljenega na podlagi člena 51(1) SUVP, za odločanje o pritožbah iz člena 77(1) te uredbe izhaja neposredno iz zadnjenavedene določbe v povezavi s členom 55(1) SUVP.

128. To vprašanje, ki se postavlja, če bi se SUVP uporabljala za dejavnosti preiskovalne komisije iz spora o glavni stvari, je mogoče pojasniti z ovirami ustavne narave. Po mnenju Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) in nekaterih zainteresiranih subjektov načelo delitve oblasti, značilno za avstrijsko pravo, nasprotuje temu, da se upravni organ, v tem primeru Datenschutzbehörde, vmešava v dejavnosti Parlamenta z obravnavanjem pritožb, ki se nanašajo nanj.

129. Namen tretjega vprašanja za predhodno odločanje je tako ugotoviti obseg neposrednega učinka določb člena 55(1) v povezavi s členom 77(1) SUVP, kadar je pristojnost edinega nadzornega organa, ki ga je ustanovila država članica, lahko omejena z ustavnim načelom.

130. V zvezi z uredbo Unije je treba opozoriti, da se ta v skladu s členom 288, drugi odstavek, PDEU načeloma v celoti neposredno uporablja, kot potrjuje člen 99(2), drugi pododstavek, SUVP.⁴⁰

131. V skladu s sodno prakso Sodišča to ne velja le, če določba uredbe zahteva sprejetje izvedbenih ukrepov, ob upoštevanju polja proste presoje, ki se pri njenem izvajanju pušča državam članicam.⁴¹

132. V zvezi s tem menim, da so določbe člena 77(1) SUVP, ki določa pristojnost nadzornih organov za obravnavanje pritožb iz tega člena, v povezavi s členom 55(1) te uredbe dovolj jasne in nepogojne, da se uporabljajo neposredno.

133. Naj dodam, da je Sodišče že potrdilo neposredni učinek člena 58(5) SUVP s tem, da je razsodilo, da se nacionalni nadzorni organ lahko sklicuje na možnost začeti sodni postopek, ki se mu priznava s to določbo, da bi začel ali nadaljeval postopek proti posamezniku, in to tudi ob neobstoju kakršnega koli zakonodajnega izvedbenega ukrepa, ki bi ga za to sprejela zadevna država članica.⁴²

134. Poleg tega se mi v okoliščinah iz spora o glavni stvari ne zdi potreben noben dodaten izvedbeni ukrep za to, da bi se opredelila postopkovna pravila pritožbe iz člena 77 SUVP. Datenschutzbehörde redno obravnava take pritožbe in edino vprašanje, ki se postavlja, je vprašanje njegove pristojnosti v zvezi z organi parlamenta.

⁴⁰ Glej tudi sodbo z dne 15. marca 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, točka 27 in navedena sodna praksa).

⁴¹ Glej sodbi z dne 11. januarja 2001, Monte Arcosu (C-403/98, EU:C:2001:6, točka 28), in z dne 14. aprila 2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging in Janssens (C-42/10, C-45/10 in C-57/10, EU:C:2011:253, točka 48).

⁴² Sodba z dne 15. junija 2021, Facebook Ireland in drugi (C-645/19, EU:C:2021:483, točka 113).

135. To vprašanje pa je prepuščeno prosti presoji držav članic.

136. Res je, da je učinkovito uresničevanje pravice do vložitve pritožbe pogojeno s predhodno ustanovitvijo enega ali več nadzornih organov v skladu s členom 51(1) SUVP, kar zahteva ukrepanje držav članic. Vendar gre pri tem za vprašanje, ki se nanaša na neposredni učinek zadnjenavedene določbe in se v sporu o glavni stvari ne postavlja.

137. Glede števila nadzornih organov, ki jih je treba ustanoviti na podlagi člena 51(1) SUVP, institucionalna izbira, ki je v zvezi s tem prepuščena državam članicam, ne more privedi do omejitve pristojnosti edinega organa, ki ga je ustanovil avstrijski zakonodajalec. Nasprotna razlaga bi odvzela neposredni učinek členu 55(1) in členu 77(1) SUVP ter bi lahko oslabil polni učinek vseh drugih določb te uredbe, na katere se lahko nanaša pritožba.

138. Nazadnje, ustavne ovire, ki obstajajo v avstrijskem pravu, ne morejo voditi do zavrnitve uporabe določb SUVP. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča sklicevanje na kršitve načel nacionalne ustavne strukture ne more vplivati na učinek akta Unije.⁴³

139. V odgovor na tretje vprašanje za predhodno odločanje torej Sodišču predlagam, naj razsodi, da če država članica ustanovi en sam nadzorni organ v smislu člena 51(1) SUVP, njegova pristojnost za odločanje o pritožbah iz člena 77(1) te uredbe izhaja neposredno iz zadnjenavedene določbe v povezavi s členom 55(1) navedene uredbe.

Predlog

140. Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija), odgovori:

1. Dejavnosti preiskovalne komisije, ki jo je ustanovil parlament države članice zaradi izvrševanja svoje pravice nadzora nad izvršilno vejo oblasti, spadajo med dejavnosti s področja uporabe prava Unije v smislu člena 16(2), prvi stavek, PDEU, tako da se Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) uporablja za obdelavo osebnih podatkov, ki jo izvaja taka komisija.
2. Dejavnosti preiskovalne komisije, ki jo je ustanovil parlament države članice zaradi izvrševanja svoje pravice nadzora nad izvršilno vejo oblasti, katerih predmet je preiskovanje dejavnosti policijskega organa za državno varnost in torej dejavnost v zvezi z zaščito nacionalne varnosti v smislu uvodne izjave 16 Uredbe 2016/679, niso zajete z odstopanjem iz člena 2(2)(a) te uredbe.
3. Če država članica ustanovi en sam nadzorni organ v smislu člena 51(1) Uredbe 2016/679, njegova pristojnost za odločanje o pritožbah iz člena 77(1) te uredbe izhaja neposredno iz zadnjenavedene določbe v povezavi s členom 55(1) navedene uredbe.

⁴³ Sodba z dne 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, točka 3).