



Datum van
inontvangstneming

:

28/03/2022

Zaak C-33/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

14 januari 2022

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 december 2021

Verzoekende partij tot „Revision”:

Österreichische Datenschutzbehörde

Andere partijen in de procedure:

1. W K, 2. Präsident des Nationalrats

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Enquêtecommissie – Gegevensbescherming – Parlementaire activiteit – Scheiding der machten – Toepasselijkheid van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) – Toezichhoudende autoriteit – Klacht inzake de bescherming van gegevens

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Vallen werkzaamheden van een enquêtecommissie die door een parlement van een lidstaat is ingesteld op grond van zijn recht op controle van de uitvoerende macht, binnen het toepassingsgebied van het Unierecht in de zin van artikel 16, lid 2, eerste volzin, VWEU, ongeacht het voorwerp van de enquête,

zodat verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming; hierna: „AVG”) van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens door een parlementaire enquêtecommissie van een lidstaat?

Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

2. Vallen werkzaamheden van een enquêtecommissie die door een parlement van een lidstaat is ingesteld op grond van zijn recht op controle van de uitvoerende macht en waarvan het onderzoek betrekking heeft op activiteiten van een politieke staatsveiligheidsdienst, met andere woorden activiteiten ter bescherming van de nationale veiligheid in de zin van overweging 16 van de algemene verordening gegevensbescherming, onder de uitzondering van artikel 2, lid 2, onder a), AVG?

Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord:

3. Indien – zoals in het onderhavige geval – een lidstaat slechts één toezichthoudende autoriteit overeenkomstig artikel 51, lid 1, AVG heeft ingesteld, vloeit de bevoegdheid van deze toezichthoudende autoriteit om kennis te nemen van klachten in de zin van artikel 77, lid 1, juncto artikel 55, lid 1, AVG dan reeds rechtstreeks voort uit de algemene verordening gegevensbescherming?

Aangevoerde bepalingen van gemeenschapsrecht

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens [ingetrokken bij verordening (EU) 2016/679]

Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april [2016] betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming, AVG)

Aangehaalde bepalingen van nationaal recht

Bundes-Verfassungsgesetz (federale grondwet; hierna: „B-VG”), artikel 24, artikel 53, lid 1, artikel 56, lid 1, en artikel 138, lid 1, punt 7

Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz) (federale wet betreffende de

bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens; hierna: „DSG”), § 1, lid 1, § 4, lid 1, § 18, lid 1, en § 24, lid 1

Korte weergave van de feiten en de procedure

- 1 Op 20 april 2018 heeft de Nationalrat (federaal parlement van Oostenrijk) krachtens artikel 53, lid 1, van het Bundes-Verfassungsgesetz de Untersuchungsausschuss über die politische Einflussnahme auf das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (enquêtecommissie betreffende politieke beïnvloeding van het federaal bureau voor de bescherming van de grondwet en de bestrijding van terrorisme; hierna: „enquêtecommissie BVT”) ingesteld.
- 2 Op 19 september 2018 werd de onder 1) genoemde andere partij in de procedure als respondent ondervraagd door de enquêtecommissie BVT, waarbij alleen vertegenwoordigers van de media aanwezig mochten zijn. Het woordelijke verslag van de ondervraging, dat op de website van het Oostenrijkse parlement is gepubliceerd, bevatte zijn volledige voor- en achternaam. Op 2 april 2019 heeft hij klacht ingediend bij de Datenschutzbehörde (gegevensbeschermingsautoriteit, Oostenrijk), waarbij hij verzocht om vast te stellen dat de publicatie van het verslag met zijn volledige naam in strijd was met de AVG en § 1 DSG. Hij verklaarde dat hij als undercover-agent werkzaam was en dat de publicatie van zijn naam tegen zijn wil schending opleverde van zijn grondrecht op gegevensbescherming en van zijn recht om onrechtmatig verwerkte gegevens te laten wissen.
- 3 De Datenschutzbehörde heeft de klacht afgewezen bij besluit van 18 september 2019. Ter motivering voerde zij aan dat de AVG weliswaar niet eraan in de weg staat dat toezichthoudende gegevensbeschermingsautoriteiten toezicht uitoefenen op wetgevende organen, maar dat de scheiding der machten inherent is aan de Europese rechtsorde en de uitvoerende macht derhalve geen toezicht kan uitoefenen op de wetgevende macht. De enquêtecommissie BVT moet als een wetgevend orgaan worden aangemerkt, zodat de Datenschutzbehörde niet bevoegd is.
- 4 De onder 1) genoemde partij in de procedure heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk). Het Bundesverwaltungsgericht heeft het besluit van de Datenschutzbehörde nietig verklaard en zette – samengevat weergegeven – uiteen dat noch de AVG, noch het DSG voorziet in een uitzondering op de bevoegdheid van de Datenschutzbehörde om toezicht te houden op de verenigbaarheid van de verwerking van persoonsgegevens inzake de wetgevende macht met het gegevensbeschermingsrecht. De uitzondering in artikel 55 AVG met betrekking tot de uitoefening door gerechten van hun rechterlijke taken kan niet worden veralgemeend, zodat moet worden aangenomen dat de toezichthoudende gegevensbeschermingsautoriteiten ten volle bevoegd zijn voor alle andere

onafhankelijke organen, parlementaire enquêtecommissies daaronder begrepen. Artikel 77 AVG voorziet in effectieve rechterlijke bescherming binnen de werkingssfeer van de verordening, die elke betrokkene in staat moet stellen op te komen tegen schendingen van rechten die door de verordening zijn gewaarborgd.

- 5 De Datenschutzbehörde heeft tegen de beslissing van het Bundesverwaltungsgericht beroep tot „Revision” ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk).

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

Vraag 1

- 6 De onder 1) genoemde andere partij in de procedure is van mening dat zijn grondrecht op bescherming van persoonsgegevens is geschonden door de publicatie van het verslag van zijn ondervraging voor de enquêtecommissie BVT, waarin zijn volledige naam is vermeld. De publicatie komt in wezen neer op een „verwerking” van persoonsgegevens in de zin van de AVG. De vraag rijst of deze verwerking op grond van artikel 2, lid 2, onder a), AVG is uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 2, lid 1, AVG.
- 7 Het Bundesverwaltungsgericht gaat ervan uit dat de AVG van toepassing is op wetgevingshandelingen (zoals bijvoorbeeld handelingen van parlementaire enquêtecommissies), aangezien de materiële werkingssfeer ruim is opgevat en alle gegevensverwerkingen omvat. De wetgevende functie, als staatsfunctie, is niet uitgesloten van de werkingssfeer van de AVG. De uitzondering in artikel 2, lid 2, onder a), AVG moet zeer restrictief worden uitgelegd en betreft alleen de nationale veiligheid.
- 8 De Datenschutzbehörde verwijst naar het arrest van het Hof van Justitie (hierna: „Hof”) van 9 juli 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), maar betwist haar bevoegdheid door te verwijzen naar het beginsel van de scheiding der machten, dat zich ertegen verzet dat organen van de uitvoerende macht toezicht uitoefenen op de wetgevende macht.
- 9 In het arrest in de zaak C-272/19 heeft het Hof geoordeeld „dat een commissie verzoekschriften van het parlement van een deelstaat van een lidstaat, voor zover zij, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt, moet worden aangemerkt als ‚verwerkingsverantwoordelijke’ in de zin van [artikel 4, punt 7, AVG], zodat de verwerking van persoonsgegevens door deze commissie valt binnen de werkingssfeer van deze verordening”.
- 10 De onder 1) genoemde andere partij in de procedure gaat ervan uit dat de AVG van toepassing is, terwijl de AVG volgens de onder 2) genoemde andere partij in de procedure niet toepasselijk is.

- 11 Enquêtecommissies die door de Nationalrat zijn ingesteld, dienen voor de vervulling van de controle- en wetgevende taken die krachtens de Oostenrijkse grondwet aan de wetgevende macht toekomen. Parlementaire enquêtecommissies treden op als controle-organen van de wetgevende macht en moeten organisatorisch en functioneel tot de wetgevende macht worden gerekend. Elke enquête van een dergelijke commissie heeft betrekking op een specifiek afgebakend proces op het gebied van de rechtshandhaving door de federale overheid en beoogt de processen te verduidelijken voor politieke doeleinden.
- 12 Een respondent kan bij het Verfassungsgerichtshof (grondwettelijk hof, Oostenrijk) wegens vermeende schending van het DSG beroep instellen tegen het besluit van een enquêtecommissie om een verslag van zijn ondervraging te publiceren. Het Verfassungsgerichtshof spreekt zich enkel uit over de vraag of de specifieke bestreden gedraging inbreuk maakt op de door de insteller van het beroep aangevoerde persoonlijkheidsrechten.
- 13 Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 9 juli 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), en de daarin aangehaalde rechtspraak over richtlijn 95/46/EG, is voor de toepasselijkheid van bepalingen inzake gegevensbescherming niet vereist dat de verwerking van persoonsgegevens specifiek plaatsvindt voor doeleinden die onder het Unierecht vallen, dat zij grensoverschrijdend is of dat zij het vrije verkeer tussen lidstaten rechtstreeks beïnvloedt. De toepasselijkheid van de AVG kan alleen worden uitgesloten wanneer aan een uitzonderingsgeval van artikel 2, lid 2, onder a) tot en met d), is voldaan.
- 14 Volgens de rechtspraak van het Hof moet artikel 2, lid 2, onder a), AVG restrictief worden uitgelegd. Deze bepaling moet in het licht van overweging 16 van de verordening aldus worden opgevat dat daarbij enkel verwerkingen van persoonsgegevens door overheidsinstanties in het kader van een activiteit ter bescherming van de nationale veiligheid of in het kader van een activiteit die tot dezelfde categorie kan worden gerekend, worden uitgesloten. Daartoe behoren met name activiteiten die strekken tot bescherming van de essentiële staatsfuncties en de fundamentele belangen van de samenleving.
- 15 Anders dan in het arrest in de zaak C-272/19, dat betrekking had op een commissie verzoekschriften van de Hessische Landtag (parlement van de deelstaat Hessen, Duitsland), dragen enquêtecommissies die door de Nationalrat zijn ingesteld, echter niet louter indirect bij tot de parlementaire activiteit, maar behoren zij, als controle-organen, tot de kern van de parlementaire activiteit. Zij hebben tot taak politieke controle uit te oefenen of opheldering te verschaffen voor politieke doeleinden. De overwegingen in het arrest in zaak C-272/19 sluiten, afzonderlijk beschouwd, niet bij voorbaat uit dat de uitzondering geldt voor gegevensverwerking in verband met de kern van de parlementaire activiteit. Er zou juist kunnen worden gesteld dat de controle-activiteiten van het parlement in beginsel strekken tot bescherming van de essentiële staatsfuncties en de

fundamentele belangen van de samenleving, hetgeen onder artikel 2, lid 2, onder a), AVG valt.

- 16 Volgens de verwijzende rechter bevat het Unierecht geen bepalingen die de parlementaire activiteit in de lidstaten regelen. De grondslagen voor deze activiteit vloeien voort uit de respectieve nationale regelgevingen. De omstandigheid dat er volgens het arrest in zaak C-272/19 niet is voorzien in een algemene uitzondering voor parlementaire activiteiten, betekent niet dat althans sommige parlementaire activiteiten niet kunnen vallen onder de uitzondering in artikel 2, lid 2, onder a), AVG.
- 17 Het beginsel van de scheiding der machten is inherent aan zowel het Unierecht als het nationale recht. Het is juist dat artikel 55, lid 3, AVG alleen het toezicht op verwerkingen door gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken uitsluit van de bevoegdheid van de toezichthoudende autoriteit. Dit zou evenwel ook aldus kunnen worden begrepen dat de kern van de parlementaire activiteit reeds op grond van artikel 2, lid 2, onder a), is uitgesloten van de werkingssfeer van de AVG, daar het anders ook in artikel 55, lid 3, was genoemd.
- 18 De verwijzende rechter vraagt zich bijgevolg af of de kern van parlementaire activiteiten, zoals wetgevingshandelingen of controlehandelingen van het parlement, onder artikel 16, lid 2, VWEU valt en dus overeenkomstig artikel 2, lid 2, onder a), AVG binnen de materiële werkingssfeer van deze verordening valt.

Vraag 2

- 19 De enquêtecommissie BVT onderzocht „het vermoeden van gecoördineerde, politiek gemotiveerde beïnvloeding door bestuurders, andere (leidinggevende) medewerkers en medewerkers van politieke bureaus van het BMI [Bundesministerium für Inneres; Oostenrijks ministerie van Binnenlandse Zaken] van het functioneren van het BVT [Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung], alsmede vermeende schending van wettelijke bepalingen [...] met betrekking tot de inrichting van de federale Staat”.
- 20 Het BVT [sinds 1 december 2021 Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst (directoraat staatsveiligheid en inlichtingendienst); „DSN”], treedt op als een politieke staatsveiligheidsdienst en is onder andere verantwoordelijk voor de bescherming van de grondwettelijke instellingen en hun vermogen om te handelen. In dit opzicht maken „activiteiten betreffende nationale veiligheid” in de zin van overweging 16 AVG deel uit van zijn takenpakket. Het onderzoek van de enquêtecommissie BVT heeft dus betrekking op activiteiten betreffende de nationale veiligheid, die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen en derhalve op grond van artikel 2, lid 2, onder a), AVG zijn uitgesloten van het materiële toepassingsgebied ervan.

- 21 Volgens het arrest van het Hof van 6 oktober 2020, *La Quadrature du Net e.a.* (C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punt 101), zijn „verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid, defensie [en] de veiligheid van de staat” in het algemeen van de werkingssfeer van [richtlijn 95/46/EG]” uitgesloten „zonder onderscheid te maken naar de persoon die de gegevensverwerkingshandeling uitvoerde”. Bij de vaststelling van de activiteiten die uitgesloten zijn, wordt dus het doel van de verwerking in aanmerking genomen.
- 22 Voor zover de controleactiviteiten van een parlementaire enquêtecommissie in beginsel binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, rijst de vraag of deze activiteiten zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de AVG, althans wanneer de enquêtecommissie activiteiten van de uitvoerende macht onderzoekt die buiten de toepassingsgebied van het Unierecht vallen.

Vraag 3

- 23 De Datenschutzbehörde is in Oostenrijk de enige nationale toezichthoudende autoriteit in de zin van de AVG. Indien de AVG van toepassing is op controleactiviteiten van het parlement, moet haar bevoegdheid, als enige nationale toezichthoudende autoriteit, met betrekking tot wetgevingshandelingen, wegens het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten tussen de uitvoerende en de wetgevende macht, een grondwettelijke basis hebben. Tot nu toe bestaat er geen dergelijke basis.
- 24 Elke nationale rechter is als orgaan van de lidstaat echter verplicht om het rechtstreeks toepasselijke recht van de Unie onverkort toe te passen en de daarbij verleende rechten te beschermen.
- 25 Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, maar het antwoord op de tweede vraag ontkennend luidt, rijst volgens de verwijzende rechter de vraag of de bevoegdheid van de Datenschutzbehörde – als enige toezichthoudende autoriteit in Oostenrijk die overeenkomstig de AVG is ingesteld – met betrekking tot het recht om een klacht in te dienen, dat krachtens artikel 77 AVG aan eenieder is toegekend, reeds rechtstreeks uit het Unierecht voortvloeit.
- 26 Indien de bevoegdheid van de Datenschutzbehörde – als enige toezichthoudende autoriteit in Oostenrijk die krachtens artikel 51 AVG is ingesteld – om kennis te nemen van klachten in de zin van artikel 77, lid 1, AVG rechtstreeks uit de AVG voortvloeit, zou het ontbreken van een grondwettelijke basis voor de bevoegdheid van de Datenschutzbehörde om kennis te nemen van klachten betreffende gestelde schendingen van de AVG als gevolg van de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de parlementaire controle niet van belang zijn. Dit veronderstelt evenwel dat de artikelen 51 en 77 AVG van toepassing zijn op de parlementaire controlefunctie als zodanig en specifiek van toepassing zijn op het onderhavige geval van de enquêtecommissie BVT. Bijgevolg zijn deze vragen relevant voor de beslissing in de onderhavige procedure tot „Revision”.