Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 11. svibnja 2023. [1]

Predmet C-33/22

Österreichische Datenschutzbehörde
uz sudjelovanje
WK,
Präsident des Nationalrates

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita osobnih podataka – Članak 16. stavak 2. UFEU-a – Aktivnosti u području primjene prava Unije – Opća uredba o zaštiti osobnih podataka – Djelatnosti u vezi s nacionalnom sigurnošću – Parlamentarno istražno povjerenstvo države članice – Nadzor aktivnosti policijskog tijela – Nadležnost nadzornog tijela za zaštitu podataka – Članak 55. stavak 1. – Članak 77. stavak 1. – Izravan učinak”

Uvod

1. Jesu li aktivnosti parlamentarnog istražnog povjerenstva države članice obuhvaćene područjem primjene Uredbe (EU) 2016/679 [2], čak i onda kada se istraga odnosi na pitanja u vezi s nacionalnom sigurnošću? U slučaju potvrdnog odgovora, mogu li se izravno primijeniti odredbe OUZP-a o pravu na pritužbu nacionalnom nadzornom tijelu, unatoč ustavnom načelu kojim se zabranjuje vanjsko miješanje u aktivnosti parlamenta? To su, u biti, pitanja koja je u ovom predmetu postavio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija).

2. U skladu sa sudskom praksom Suda, predlažem da se na njih odgovori potvrdno. Prema mojem mišljenju, takvo rješenje ne odgovara samo namjerama zakonodavca Unije, koji je OUZP uzdigao u istinski *lex generalis* u području zaštite osobnih podataka, nego i razlozima na kojima počivaju odredbe članka 16. UFEU-a, čije područje primjene obuhvaća i nadzorne aktivnosti država članica, poput onih iz glavnog predmeta.

3. U ovom slučaju službenika kriminalističke policije WK (u daljnjem tekstu: zainteresirana osoba) austrijsko parlamentarno istražno povjerenstvo saslušalo je u vezi s pretragama, među ostalim, u prostorijama Bundesamta für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35., u daljnjem tekstu: OUZP)

(Savezni ured za zaštitu Ustava i borbu protiv terorizma, Austrija, u daljnjem tekstu: BVT). Zapisnik sa saslušanja zatim je objavljen na internetskoj stranici austrijskog parlamenta, pri čemu je bilo vidljivo ime i prezime zainteresirane osobe, s obrazloženjem da je njezin identitet već otkriven u tisku.

4. Smatrajući da joj je povrijeđeno pravo na povjerljivost osobnih podataka, zainteresirana osoba podnijela je pritužbu na temelju članka 77. stavka 1. OUZP-a Österreichische Datenschutzbehördeu (Tijelo za zaštitu podataka, Austrija, u daljnjem tekstu: Datenschutzbehörde), koji, međutim, nije ispitao njezinu osnovanost. S obzirom na načelo diobe vlasti utvrđeno u austrijskom pravu, Datenschutzbehörde oglasio se nenadležnim jer je smatrao da se njegova nadzorna ovlast u tom slučaju protivi ustavnoj neovisnosti parlamentarnih tijela.

5. U tim je okolnostima zainteresirana osoba podnijela pravni lijek čiji ishod ovisi o odgovorima na prethodna pitanja upućena Sudu. Ta se pitanja u biti odnose na materijalno područje primjene i na izravan učinak relevantnih odredbi OUZP-a, koje su navedene u nastavku.

Pravni okvir

Pravo Unije

6. Uvodne izjave 16., 20. i 117. OUZP-a glase:

„(16) Ova se Uredba ne primjenjuje na pitanja zaštite temeljnih prava i sloboda ili slobodnog protoka osobnih podataka u vezi s djelatnostima koje ne ulaze u područje primjene prava Unije, kao što su djelatnosti u vezi s nacionalnom sigurnošću. Ova se Uredba ne primjenjuje na obradu osobnih podataka od strane država članica pri obavljanju djelatnosti povezanih sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom Unije.

[…]

(20) Iako se ova Uredba primjenjuje, među ostalim, na aktivnosti sudova i drugih pravosudnih tijela, u pravu Unije ili pravu države članice moglo bi se odrediti radnje i postupke obrade u vezi s obradom osobnih podataka koju obavljaju sudovi i druga pravosudna tijela. Nadležnost nadzornih tijela ne bi smjela obuhvaćati obradu osobnih podataka kada sudovi djeluju u sudbenom svojstvu kako bi se zaštitila neovisnost pravosuđa u obavljanju njegovih sudskih zadaća, među ostalim u donošenju odluka. […]

[…]

(117) Ključnu sastavnicu zaštite pojedinaca s obzirom na obradu njihovih osobnih podataka predstavlja osnivanje nadzornih tijela u državama članicama, ovlaštenih obavljati svoje zadaće i izvršavati svoje ovlasti potpuno neovisno. Države članice trebale bi imati mogućnost osnovati više od jednog nadzornog tijela radi usklađivanja sa svojom ustavnom, organizacijskom i upravnom strukturom.”

7. U članku 2. OUZP-a, naslovljenom „Glavno područje primjene”, navodi se:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na obradu osobnih podataka koja se u cijelosti [ili djelomično] obavlja automatizirano te na neautomatiziranu obradu osobnih podataka koji čine dio sustava pohrane ili su namijenjeni biti dio sustava pohrane.

2. Ova se Uredba ne odnosi na obradu osobnih podataka:

(a) tijekom djelatnosti koja nije obuhvaćena opsegom prava Unije;

(b) koju obavljaju države članice kada obavljaju aktivnosti koje su obuhvaćene područjem primjene glave V. poglavlja 2. UEU-a;

(c) koju provodi fizička osoba tijekom isključivo osobnih ili kućnih aktivnosti;

(d) koju obavljaju nadležna tijela u svrhu sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija, uključujući zaštitu od prijetnji javnoj sigurnosti i njihova sprečavanja.

[…]”.

8. Člankom 23. stavkom 1. OUZP-a, naslovljenim „Ograničenja”, predviđa se:

„Na temelju prava Unije ili prava države članice kojem podliježu voditelj obrade podataka ili izvršitelj obrade zakonskom mjerom može se ograničiti opseg obveza i prava iz članaka od 12. do 22. i članka 34. te članka 5. ako te odredbe odgovaraju pravima i obvezama predviđenima u člancima od 12. do 22., ako se takvim ograničenjem poštuje bit temeljnih prava i sloboda te ono predstavlja nužnu i razmjernu mjeru u demokratskom društvu za zaštitu:

(a) nacionalne sigurnosti;

[…]

(h) funkcije praćenja, inspekcije ili regulatorne funkcije koja je, barem povremeno, povezana s izvršavanjem službene ovlasti u slučajevima iz točaka od (a) do (e) i točke (g);

[…]”

9. Članak 51. stavak 1. OUZP-a, naslovljen „Nadzorno tijelo”, glasi:

„Svaka država članica osigurava da je jedno ili više neovisnih tijela javne vlasti odgovorno za praćenje primjene ove Uredbe kako bi se zaštitila temeljna prava i slobode pojedinaca u pogledu obrade i olakšao slobodan protok osobnih podataka unutar Unije (‚nadzorno tijelo’).”

10. Članak 55. OUZP-a, naslovljen „Nadležnost”, glasi:

„1. Svako nadzorno tijelo nadležno je za obavljanje zadaća koje su mu povjerene i izvršavanje ovlasti koje su mu dodijeljene u skladu s ovom Uredbom na državnom području vlastite države članice.

[…]

3. Nadzorna tijela nisu nadležna nadzirati postupke obrade sudova kada obavljaju svoju sudbenu funkciju.”

11. Člankom 77. stavkom 1. OUZP-a, naslovljenim „Pravo na pritužbu nadzornom tijelu”, predviđa se:

„Ne dovodeći u pitanje nijedan drugi upravni ili sudski pravni lijek, svaki ispitanik ima pravo podnijeti pritužbu nadzornom tijelu, […] ako ispitanik smatra da obrada osobnih podataka koja se odnosi na njega krši ovu Uredbu.”

Austrijsko pravo

12. Člankom 53. Bundes-Verfassungsgesetza (Savezni ustavni zakon) od 2. siječnja 1930. (BGBl. 1/1930), u verziji od 30. prosinca 2021. (BGBl. I 235/2021), predviđa se:

„(1) Nationalrat može odlučiti uspostaviti istražno povjerenstvo. Usto, istražno povjerenstvo osniva se na zahtjev četvrtine njegovih članova.

(2) Istraga se odnosi na proteklu aktivnost iz područja izvršne vlasti na saveznoj razini. Njome su obuhvaćene sve aktivnosti saveznih tijela preko kojih Bund, neovisno o mjeri u kojoj sudjeluje, izvršava svoja prava na sudjelovanje i nadzor. Isključeno je sudsko preispitivanje.

(3) Sva tijela Bunda, Ländera, općina i skupina općina te drugih autonomnih tijela moraju istražnom povjerenstvu na zahtjev podnijeti svoje spise i dokumente ako su oni obuhvaćeni predmetom istrage te su dužna ispunjavati zahtjeve istražnog povjerenstva za prikupljanje dokaza u vezi s predmetom istrage. […]

[…]”

13. U skladu s člankom 18. stavkom 1. Datenschutzgesetza (Zakon o zaštiti osobnih podataka) od 17. kolovoza 1999. (BGBl. I 165/1999), u verziji od 26. srpnja 2021. (BGBl. I 148/2021, u daljnjem tekstu: DSG), naslovljenim „Organizacija”:

„Datenschutzbehörde osnovan je kao nacionalno nadzorno tijelo u skladu s člankom 51. [OUZP-a].”

14. Članak 24. DSG-a, naslovljen „Pritužba Datenschutzbehördeu” glasi kako slijedi:

„(1) Svaki ispitanik ima pravo podnijeti pritužbu Datenschutzbehördeu ako smatra da obrada osobnih podataka koja se odnosi na njega krši OUZP […]”

15. Članak 35. DSG-a, naslovljen „Posebne ovlasti nadzornog tijela za zaštitu podataka”, u stavku 1. predviđa:

„Zadaća je Datenschutzbehördea jamčiti zaštitu podataka u skladu s odredbama OUZP-a i ovog saveznog zakona.”

Činjenice iz kojih proizlazi spor, glavni postupak i prethodna pitanja

Okolnosti spora

16. Donji dom austrijskog parlamenta 20. travnja 2018. osnovao je istražno povjerenstvo koje je bilo zaduženo da ispita utjecaje kojima je BVT bio izložen kako bi se instrumentalizirale njegove aktivnosti. Tvrdnje zastupnika koji su tražili osnivanje povjerenstva odnosile su se osobito na slučajeve zlouporabe ovlasti pripisane službenicima BVT-a, glasine o prisluškivanju ureda saveznog tajništva, navodnu instrumentalizaciju istraga nad određenim ekstremističkim pokretima te imenovanja po političkom ključu do kojih je došlo unutar BVT-a i u kabinetima ministarstava.

17. Istražno povjerenstvo 19. rujna 2018. saslušalo je zainteresiranu osobu kao svjedoka. Kao službenik ustrojstvene jedinice savezne policije zadužene za borbu protiv uličnog kriminaliteta, ispitan je u vezi s pretragama i podacima koje je njegova jedinica oduzela u uredima BVT-a i na adresama njegovih zaposlenika.

18. Unatoč praksi primijenjenoj u pogledu određenih drugih svjedoka i usprkos zahtjevu za zaštitu identiteta koji je zainteresirana osoba podnijela, istražno povjerenstvo otkrilo je njegov identitet objavljivanjem cjelovitog zapisnika sa saslušanja na internetskoj stranici austrijskog parlamenta.

Postupak u glavnom predmetu

19. Pritužba koju je zainteresirana osoba podnijela Datenschutzbehördeu na temelju članka 77. stavka 1. OUZP-a odbijena je zbog nenadležnosti. U svojoj odluci od 18. rujna 2019. to je tijelo istaknulo da mu načelo diobe vlasti priječi miješanje u aktivnosti parlamentarnih tijela.

20. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Austrija) presudom od 23. studenoga 2020. prihvatio je pravno sredstvo koje je zainteresirana osoba podnijela protiv odluke od 18. rujna 2019. Taj je sud ukinuo odluku Datenschutzbehördea s obrazloženjem da odredbe OUZP-a ne predviđaju izuzeća koja bi mogla suziti područje njegove primjene u odnosu na tijela zakonodavne vlasti.

21. Datenschutzbehörde je podnio reviziju protiv te presude Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud), koji dvoji o tome mogu li se odredbe OUZP-a primijeniti u glavnom predmetu.

Prethodna pitanja

22. Kao prvo, i neovisno o predmetu istrage u glavnom predmetu, sud koji je uputio zahtjev pita se jesu li aktivnosti parlamentarnog istražnog povjerenstva obuhvaćene „područjem primjene prava Unije” u smislu članka 16. stavka 2. UFEU-a. Tom se odredbom utvrđuje nadležnost Europskog parlamenta i Vijeća za donošenje pravila o obradi osobnih podataka u državama članicama.

23. U tom pogledu, s obzirom na to da je nadležnost Unije ograničena načelom dodjeljivanja, sud koji je uputio zahtjev pita se primjenjuje li se OUZP na aktivnosti parlamentarnog tijela zaduženog za politički nadzor, za koje mu se ne čini da su uređene ijednom posebnom odredbom prava Unije.

24. Kako bi očuvao nacionalni identitet i temeljne funkcije država članica, u skladu s člankom 4. stavkom 2. UEU-a, sud koji je uputio zahtjev osim toga ističe da bi miješanje upravnog tijela, poput Datenschutzbehördea, u parlamentarne aktivnosti bilo protivno načelu diobe vlasti, utvrđenom austrijskim Ustavom.

25. S obzirom na presudu Land Hessen [3], u kojoj je Sud potvrdio da se odredbe OUZP-a primjenjuju na aktivnosti Odbora za predstavke Parlamenta Savezne zemlje Hessen, sud koji je uputio zahtjev naposljetku se pita ne bi li zadaće tog odbora, čiji je doprinos parlamentarnim aktivnostima tek posredan, trebalo razlikovati od onih koje su dodijeljene istražnim povjerenstvima. Prema njegovu mišljenju, te se zadaće nalaze u središtu parlamentarne aktivnosti te bi na temelju toga mogle biti izuzete iz područja primjene prava Unije.

26. Kao drugo, u slučaju da Sud presudi da se odredbama OUZP-a uređuju aktivnosti istražnih povjerenstava, sud koji je uputio zahtjev ipak se pita ne bi li povjerenstvo o kojem je riječ u glavnom predmetu trebalo biti izuzeto iz toga, s obzirom na to da je predmet njegovih aktivnosti povezan s pitanjima nacionalne sigurnosti.

27. U vezi s time, sud koji je uputio zahtjev podsjeća na to da se, u skladu s uvodnom izjavom 16. OUZP-a, ta uredba ne primjenjuje na „djelatnosti u vezi s nacionalnom sigurnošću". Prema njegovu mišljenju, to bi mogao biti slučaj s istragom o političkim pritiscima kojima je bio izložen BVT, savezno tijelo odgovorno za očuvanje temeljnih državnih funkcija.

28. Kao treće, u slučaju da Sud zaključi da se odredbe OUZP-a unatoč svemu primjenjuju u ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev dvoji o izravnoj primjeni te uredbe.

29. Naime, zbog nepostojanja prikladnog ustavnopravnog izuzeća, nadležnost Datenschutzbehördea i dalje je ograničena načelom diobe vlasti, koje joj je u austrijskom pravu nadređeno. Stoga se sud koji je uputio zahtjev pita može li nadležnost tog tijela u pogledu austrijskih parlamentarnih tijela proizlaziti izravno iz članka 77. stavka 1., u vezi s člankom 55. stavkom 1. OUZP-a, iako je nacionalni zakonodavac na temelju članka 51. stavka 1. te uredbe osnovao samo jedno nadzorno tijelo.

30. U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Jesu li aktivnosti istražnog povjerenstva koje je osnovao parlament države članice u ostvarivanju svojeg prava nadzora nad izvršnom vlasti, neovisno o predmetu istrage, obuhvaćene područjem primjene prava Unije u smislu članka 16. stavka 2. prve rečenice UFEU-a, tako da se na obradu osobnih podataka koju provodi parlamentarno istražno povjerenstvo države članice primjenjuje [OUZP]?

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

2. Jesu li aktivnosti istražnog povjerenstva koje je osnovao parlament države članice u ostvarivanju svojeg prava nadzora nad izvršnom vlasti, koje istražuje aktivnosti policijskog tijela za državnu sigurnost, stoga djelatnosti u vezi sa zaštitom nacionalne sigurnosti u smislu uvodne izjave 16. [OUZP-a], obuhvaćene izuzećem iz članka 2. stavka 2. točke (a) OUZP-a?

[3] Presuda od 9. srpnja 2020. (C-272/19, EU:C:2020:535)

U slučaju niječnog odgovora na drugo pitanje:

3. Ako je, kao u ovom predmetu, država članica osnovala samo jedno nadzorno tijelu u skladu s člankom 51. stavkom 1. [OUZP-a], proizlazi li njegova nadležnost za odlučivanje o pritužbama u smislu članka 77. stavka 1., u vezi s člankom 55. stavkom 1. [OUZP-a], već izravno iz [te uredbe]?"

31. Pisana očitovanja podnijeli su zainteresirana osoba, Präsident des Nationalrates (predsjednik Nacionalnog vijeća, Austrija), Datenschutzbehörde, austrijska i češka vlada te Europska komisija. Iste su stranke bile zastupane na raspravi održanoj 6. ožujka 2023.

Ocjena

Prvo prethodno pitanje

32. Prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati jesu li aktivnosti istražnog povjerenstva koje je osnovao parlament države članice u ostvarivanju svojeg prava nadzora nad izvršnom vlasti obuhvaćene područjem primjene prava Unije u smislu članka 16. stavka 2. prve rečenice UFEU-a.

33. Odgovor na to pitanje ovisi, s jedne strane, o tumačenju koje treba dati pojmu „aktivnosti u području primjene prava Unije", navedenom u članku 16. stavku 2. prvoj rečenici UFEU-a. Niječno formuliran, taj se pojam navodi i u članku 2. stavku 2. točki (a) OUZP-a, kojim se iz primjene te uredbe izuzimaju „djelatnosti koje nisu obuhvaćene opsegom prava Unije". Tim dvjema odredbama omeđuje se nadležnost tijela Unije za donošenje pravila o zaštiti osobnih podataka odnosno materijalno područje primjene OUZP-a.

34. S druge strane, odgovor na prvo prethodno pitanje ovisi o načinu na koji treba kvalificirati aktivnosti parlamentarnih istražnih povjerenstava u pogledu navedenih odredbi UFEU-a i OUZP-a.

Pojam „aktivnosti u području primjene prava Unije"

35. Kao što to sam nastojao pokazati u jednom drugom predmetu[4], taj pojam nije jednoznačan, s obzirom na to da podliježe dvama različitim tumačenjima. Uzimajući u obzir polemike koje njegovo tumačenje u ovom predmetu izaziva, i to unatoč ustaljenoj sudskoj praksi Suda[5], čini mi se potrebnim iscrpno izložiti razloge na kojima počiva razvoj sudske prakse u tom području.

– Konkretizirajuće tumačenje

36. Prvo od mogućih tumačenja „područja primjene prava Unije" može se kvalificirati kao konkretizirajuće zbog toga što se njime postavlja pitanje o tome je li određena aktivnost uređena posebnom odredbom prava Unije.

[4] Vidjeti moje mišljenje u predmetu Latvijas Republikas Saeima (Kazneni bodovi) (C-439/19, EU:C:2020:1054, t. 44. i sljedeće).

[5] Vidjeti presude od 20. svibnja 2003., Österreichischer Rundfunk i dr. (C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294); od 6. studenoga 2003., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596); od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535) i od 22. lipnja 2021., Latvijas Republikas Saeima (Kazneni bodovi) (C-439/19, EU:C:2021:504).

37. To tumačenje, u biti, odgovara pojmu „provedba prava Unije”, kojim se omeđuje područje primjene Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). U kontekstu koji nije zaštita osobnih podataka taj je pojam u sudskoj praksi Suda izjednačen s „područjem primjene prava Unije”[6].

38. Sud koji je uputio zahtjev u svojem se zahtjevu za prethodnu odluku oslanja na to tumačenje, ističući da su aktivnosti parlamentarnih povjerenstava uređene isključivo nacionalnim pravom, zbog čega dvoji o tome primjenjuje li se OUZP u glavnom predmetu.

39. Upravo se na to tumačenje oslonio i nezavisni odvjetnik A. Tizzano u svojim mišljenjima u spojenim predmetima Österreichischer Rundfunk i dr.[7] i u predmetu Lindqvist[8] u vezi s Direktivom 95/46/EZ[9], s kojima se Sud nije složio.

40. Važno je podsjetiti na to da je Direktiva 95/46 donesena na temelju prijašnjeg članka 100.A UEZ-a, koji je postao članak 95. UEZ-a, a zatim članak 114. UFEU-a, u okviru mjera kojima je cilj bila uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. U svrhu osiguranja slobodnog kretanja i jednakovrijedne razine zaštite osobnih podataka unutar Unije, ta se direktiva, u skladu s njezinim člankom 3. stavkom 2., nije primjenjivala na aktivnosti koje su „izvan područja primjene prava Zajednice, kao što je predviđeno u glavama V. i VI. Ugovora o Europskoj uniji i u svakom slučaju na postupke obrade koji se odnose na javnu sigurnost, obranu, nacionalnu sigurnost […] i aktivnosti države u području kaznenog prava” te na obradu podataka „koju provodi fizička osoba tijekom aktivnosti isključivo osobne ili domaće naravi”.

41. S obzirom na te odredbe, nezavisni odvjetnik A. Tizzano zaključio je da se Direktiva 95/46 ne može primijeniti u spojenim predmetima Österreichischer Rundfunk i dr.[10]. U odnosu na obradu podataka o naknadama koje su javna tijela isplatila i koje su trebale biti navedene u izvješću koje Revizorski sud Austrije podnosi Parlamentu, on je tako ocijenio da je taj sud u predmetnom slučaju izvršavao „aktivnost javnog nadzora, koju su austrijske vlasti propisale i uredile (čak u okviru ustavnog zakona) na temelju autonomne političke i institucijske odluke koju su donijele, a ne kako bi ispunile obvezu Zajednice. Budući da se na nju ne primjenjuje *nijedan poseban propis na razini Zajednice*, ta aktivnost može biti samo u nadležnosti država članica”[11].

42. Slijedeći isto tumačenje u predmetu Lindqvist, nezavisni odvjetnik A. Tizzano smatrao je da internetska stranica koju je B. Lindqvist izradila u okviru volonterske katehetske aktivnosti predstavlja „negospodarsku aktivnost koja nije ni u kakvoj vezi (ili barem ne u izravnoj vezi) s ostvarivanjem temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom te se na nju ne primjenjuje nijedan poseban propis na razini Zajednice”[12]. Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika, zbog te činjenice ta aktivnost nije bila obuhvaćena područjem primjene prava Zajednice u smislu članka 3. stavka 2. Direktive 95/46.

6 Presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 21.); od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, t. 62.); od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima) (C-235/17, EU:C:2019:432, t. 63.) i od 24. rujna 2020., YS (Strukovne mirovine zaposlenika) (C-223/19, EU:C:2020:753, t. 78.)

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

8 C-101/01, EU:C:2002:513

9 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995., L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.). Ta je direktiva zamijenjena OUZP-om.

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

11 Mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u spojenim predmetima Österreichischer Rundfunk i dr. (C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2002:662, t. 43). Moje isticanje.

12 Mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u predmetu Lindqvist (C-101/01, EU:C:2002:513, t. 36.)

43. Sud se nije složio s tim mišljenjem zbog razloga koji se mogu pripisati volji da se očuva pravna sigurnost i potrebi da se osigura koristan učinak Direktive 95/46.

44. Naime, uzimajući u obzir posebnost osobnih podataka, čiji je protok i gospodarsko iskorištavanje potpomognuto njihovom digitalizacijom, u praksi je vrlo teško od slučaja do slučaja utvrditi je li njihova obrada povezana s posebnim odredbama prava Unije ili sa slobodama na temelju kojih je uređeno unutarnje tržište, kako to zahtijeva konkretizirajuće tumačenje.

45. U skladu s primjerom iz predmeta koji je doveo do presude Lindqvist [13], u praksi je teško utvrditi je li djelovanje internetske stranice namijenjene uskom krugu župljana bilo u konkretnoj vezi s odredbama Direktive 95/46 o slobodnom protoku podataka među državama članicama u okviru zajedničkog tržišta. Odgovor na to pitanje mogao bi, među ostalim, ovisiti o fizičkoj lokaciji poslužitelja na kojima je bila smještena internetska stranica o kojoj je riječ [14].

46. Dodao bih da bi se slične poteškoće mogle pojaviti u ovom predmetu prevlada li konkretizirajuće tumačenje na temelju OUZP-a.

47. Primjerice, teško je s preciznošću utvrditi u kojoj mjeri aktivnosti određenih voditelja obrade, poput crkvi ili vjerskih udruženja, koji su izrijekom obuhvaćeni tom uredbom [15], stvarno podliježu posebnim odredbama prava Unije [16]. Isto bi se pitanje moglo postaviti za neprofitna tijela koja ne obavljaju gospodarske aktivnosti. To bi dovelo do pravne nesigurnosti u pogledu područja primjene OUZP-a.

48. S obzirom na takve poteškoće, Sud je odbacio konkretizirajuće tumačenje „područja primjene prava Zajednice” na temelju Direktive 95/46. U presudama Österreichischer Rundfunk i dr. [17] te Lindqvist [18] Sud je ocijenio da, „[b]udući da se svaki osobni podatak može kretati među državama članicama, Direktiva 95/46 načelno obvezuje na poštovanje pravila o zaštiti takvih podataka u pogledu svake njihove obrade, kao što je to utvrđeno u njezinu članku 3. […] U tim okolnostima primjenjivost Direktive 95/46 ne može ovisiti o tome jesu li konkretne situacije […] dovoljno povezane s ostvarivanjem temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom […]. Naime, suprotno bi tumačenje moglo učiniti granice područja primjene te direktive vrlo nesigurnima i neizvjesnima, što bi bilo suprotno njezinu temeljnom cilju, a to je da se usklade zakoni i drugi propisi država članica kako bi se uklonile prepreke funkcioniranju unutarnjeg tržišta koje proizlaze upravo iz neusklađenosti nacionalnih zakonodavstava” [19].

49. Tako je u sudskoj praksi Suda prevladalo „generalizirajuće” tumačenje Direktive 95/46.

[13] Presuda od 6. studenoga 2003. (C-101/01, EU:C:2003:596)

[14] O tom pitanju vidjeti presudu od 6. studenoga 2003., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, t. 59.).

[15] Vidjeti članak 91. OUZP-a.

[16] S jedne strane, pravom Unije ne uređuju se posebno vjerske aktivnosti. S druge strane, takve aktivnosti ipak nisu izuzete iz poštovanja prava Unije i njegovih općih načela, poput načela nediskriminacije. O tom pitanju vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetu Egenberger (C-414/16, EU:C:2017:851, t. 46. do 51.).

[17] Presuda od 20. svibnja 2003. (C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294)

[18] Presuda od 6. studenoga 2003. (C-101/01, EU:C:2003:596)

[19] Presuda od 20. svibnja 2003., Österreichischer Rundfunk i dr. (C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, t. 40. i 42.). Vidjeti također presudu od 6. studenoga 2003., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, t. 40. i sljedeće).

– *Generalizirajuće tumačenje*

50. To tumačenje dovodi do toga da se s područjem primjene prava Unije povezuju sve aktivnosti koje njime *mogu* biti obuhvaćene, u smislu da nisu iz njega isključene na temelju isključive nadležnosti država članica.

51. Na temelju Direktive 95/46, to je tumačenje dovelo do toga da je Sud usko tumačio izuzeće koje se odnosilo na aktivnosti izvan područja primjene prava Zajednice. U presudi Lindqvist Sud je tako presudio da su „aktivnosti navedene kao primjeri u članku 3. stavku 2. prvoj alineji Direktive 95/46 namijenjene definiranju dosega izuzeća koje se njime predviđa, tako da se to izuzeće primjenjuje samo na aktivnosti koje su u njemu izričito navedene ili koje se mogu svrstati u istu kategoriju (*ejusdem generis*)” [20].

52. Prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona aktivnosti na koje se to izuzeće odnosilo – u vezi s javnom sigurnošću, obranom, državnom sigurnošću ili aktivnostima u području kaznenog prava te aktivnostima iz glava V. i VI. Ugovora o Europskoj uniji – bile su obuhvaćene drugim i trećim stupom Unije te su kao takve bile u području međuvladine suradnje. S obzirom na podjelu nadležnosti između Unije i država članica koja je tada bila predviđena Ugovorima, na te se aktivnosti stoga nije mogao primjenjivati propis Zajednice.

53. U tom kontekstu treba tumačiti isključenje „aktivnosti koja je izvan područja primjene prava Zajednice” sadržano u članku 3. stavku 2. prvoj alineji Direktive 95/46. Područje primjene OUZP-a definirano je pak na sličan način.

54. U skladu s njegovim člankom 2. stavkom 2. točkama (a) do (d), OUZP se ne odnosi na obradu osobnih podataka „(a) tijekom djelatnosti koja nije obuhvaćena opsegom prava Unije; (b) koju obavljaju države članice kada obavljaju aktivnosti koje su obuhvaćene područjem primjene glave V. poglavlja 2. UEU-a; (c) koju provodi fizička osoba tijekom isključivo osobnih ili kućnih aktivnosti; (d) koju obavljaju nadležna tijela u svrhu sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija, uključujući zaštitu od prijetnji javnoj sigurnosti i njihova sprečavanja”. Ta posljednja vrsta obrade obuhvaćena je odredbama Direktive (EU) 2016/680 [21].

55. U skladu s uvodnom izjavom 16. OUZP-a, djelatnosti koje ne ulaze u područje primjene prava Unije su, među ostalim, one u vezi s nacionalnom sigurnošću.

56. Temeljeći svoju odluku na svim tim odredbama, Sud je u presudi Land Hessen presudio da se izuzeće predviđeno u članku 2. stavku 2. točki (a) OUZP-a, koje obuhvaća „djelatnosti koje nisu obuhvaćene opsegom prava Unije”, tumači usko, tako da „činjenica da je neka aktivnost specifična za državu ili tijelo javne vlasti nije dovoljna da se ta iznimka automatski primijeni na takvu aktivnost. Naime, potrebno je da se ta aktivnost nalazi među onima koje su *izričito spomenute* u navedenoj odredbi ili se može *razvrstati u istu kategoriju* kao i one” [22].

57. Čini mi se da nijedan od argumenata istaknutih u ovom predmetu ne može dovesti u pitanje to tumačenje.

[20] Presuda od 6. studenoga 2003., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, t. 44.)

[21] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SL 2016., L 119, str. 89. i ispravak SL 2018., L 127, str. 14.)

[22] Presuda od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, t. 70.). Moje isticanje.

58. Konkretno, ne slažem se s argumentima izvedenima iz načela dodjeljivanja koje su konkretno istaknuli sud koji je uputio zahtjev i Präsident des Nationalrates (predsjednik Nacionalnog vijeća).

59. U skladu s načelom dodjeljivanja, utvrđenim u članku 5. stavku 2. UEU-a [23], Unija ima samo one nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima.

60. Jezično gledano, pojam „aktivnosti u području primjene prava Unije" u tom je pogledu dvoznačan. Na prvi pogled, generalizirajuće tumačenje tog pojma, prihvaćeno u sudskoj praksi Suda, može se činiti dvojbenim, s obzirom na to da dovodi do toga da se sve aktivnosti koje nisu izuzete iz OUZP-a obuhvaćaju odredbama te uredbe, što se čini protivno prethodno navedenom načelu.

61. Ipak, na temelju ustaljene sudske prakse, pri tumačenju odredbe prava Unije u obzir treba uzeti ne samo njezin tekst i njezine ciljeve nego i njezin kontekst i sve odredbe prava Unije. Nastanak neke odredbe prava Unije može se također pokazati važnim za njezino tumačenje [24].

62. Naime, ako ostavimo po strani doslovno tumačenje, koje mi se čini nedorečenim s obzirom na dvoznačan sadržaj „područja primjene prava Unije", kontekstualna [25] i teleološka analiza jasno idu u prilog generalizirajućem tumačenju članka 16. stavka 2. UFEU-a na način da je doseg te odredbe dalekosežniji od dosega „provedbe prava Unije" u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

63. Kao prvo, taj se zaključak nameće s obzirom na sustav UFEU-a i posebno mjesto koje u strukturi tog Ugovora zauzima članak 16. stavak 2.

64. Predmetni članak nalazi se u glavi II. prvog dijela UFEU-a, koja sadržava „odredbe koje imaju opću primjenu". Iz toga slijedi da pravo fizičkih osoba na zaštitu osobnih podataka, utvrđeno u toj odredbi, ima jedinstvenu važnost u odnosu na druga temeljna prava koja su pronašla svoje mjesto u Povelji, priloženoj Ugovoru.

65. Konkretnije, povlašteno mjesto koje članak 16. UFEU-a zauzima u strukturi Ugovora navodi na razmišljanje da se „područje primjene" iz te odredbe ne ograničava na situacije u kojima države članice „provode pravo Unije" u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, što bi odgovaralo prethodno navedenom konkretizirajućem tumačenju.

66. U vezi s time, moram naglasiti razliku u prirodi odredbi članka 16. stavka 2. UFEU-a i odredbi Povelje.

67. U skladu s njezinim člankom 51. stavkom 2., Poveljom se „ne uspostavlja […] nova ovlast ni zadaća za Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima". Njezine se odredbe odnose na države članice kada one provode pravo Unije u područjima koja su već u području primjene tog prava.

[23] Podsjećam na to da se člankom 5. stavkom 2. UEU-a predviđa da, „[n]a temelju načela dodjeljivanja, Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve. Nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji, zadržavaju države članice".

[24] Kao primjer vidjeti presudu od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 47. i navedena sudska praksa).

[25] To podrazumijeva tumačenje koje se temelji na sustavnim i povijesnim razmatranjima, u skladu s općeprihvaćenom tipologijom metoda tumačenja (vidjeti Lenaerts, K. i Gutierrez-Fons, J. A., *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2020., poglavlje I.).

68. Isto ne vrijedi kad je riječ o članku 16. stavku 2. UFEU-a, čijim se odredbama *uspostavlja i prenosi* na Uniju zakonodavna nadležnost u području zaštite i slobodnog kretanja osobnih podataka i u tu svrhu određuje posebno područje primjene, koje se temelji na odredbama Direktive 95/46, kao što to potvrđuje nastanak te odredbe.

69. Kao drugo, iz pripremnih akata Ugovora iz Lisabona jasno proizlazi da su autori UFEU-a namjeravali potvrditi područje primjene pravila o zaštiti osobnih podataka, kako je definirano na temelju Direktive 95/46.

70. U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je sadržaj članka 16. UFEU-a izravno nadahnut nacrtom Ugovora o Ustavu za Europu, čijim se člankom 36.a stavkom 2. (koji je u konačnoj verziji nacrta od 18. srpnja 2003.[26] postao članak 50. stavak 2.) predviđala nadležnost Parlamenta i Vijeća za donošenje „pravila o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Unije te *u državama članicama kada obavljaju aktivnosti u području primjene prava Unije* i pravila o slobodnom kretanju takvih podataka”[27].

71. Naime, u skladu s pojašnjenjima njegovih autora, „nacrtom članka 36.a nastoji se uspostaviti jedinstvena pravna osnova za zaštitu osobnih podataka, i za zaštitu koju nude institucije i za onu koju nude države članice kada djeluju u području obuhvaćenom područjem primjene prava Unije. *Kad je riječ o djelovanju država članica, tekst se temelji na važećem uređenju Zajednice koje proizlazi iz [Direktive 95/46*] (koja se temelji na članku 95. UEZ-a)”[28].

72. Iz toga jasno slijedi da bi, kad bi se pojam „[područje primjene] prava Unije” iz članka 2. stavka 2. točke (a) OUZP-a tumačio na način kojim se ograničava primjena te uredbe u odnosu na područje primjene Direktive 95/46, to bilo protivno volji država članica izraženoj u UFEU-u.

73. Kao treće, valja uzeti u obzir teleološka razmatranja povezana s dinamikom i posebnim ciljevima zaštite osobnih podataka u skladu s kojima je donesen OUZP.

74. S tog aspekta nema nikakve dvojbe o tome da je zakonodavac Unije nastojao ojačati tu zaštitu i konsolidirati područje primjene s njome povezanih pravila. Kao dokaz tomu služi namjerna zamjena Direktive 95/46 strožim regulatornim okvirom te izričito sadržaj uvodnih izjava 9., 11. i 13. OUZP-a.

75. Ciljevi koji se tom mjerom nastoje ostvariti proizlaze iz posebnosti fenomena obrade osobnih podataka, koji nadilazi okvir aktivnosti prilikom kojih ti podaci mogu biti prikupljeni.

76. Osim toga, te aktivnosti nisu nužno gospodarske, na koje se već primjenjuju pravila prava Unije kojima se uređuje unutarnje tržište, što nipošto ne umanjuje tržišnu vrijednost prikupljenih podataka i ne suzbija rizike povezane s njihovom obradom.

77. U tom pogledu, problematika u vezi s osobnim podacima horizontalne je prirode jer se pravila o njihovoj zaštiti ne mogu ograničiti na područje primjene postojećih kategorija prava Unije.

[26] Nacrt Ugovora o Ustavu za Europu (SL 2003., C 169, str. 1.)

[27] Članak 36.a stavak 2. nacrta poglavlja VI. Ugovora o Ustavu u vezi s demokratskim životom u Uniji (dopis Predsjedništva Europske konvencije Konvenciji od 2. travnja 2003., Bruxelles, CONV 650/03, str. 6.). Moje isticanje.

[28] Dopis Predsjedništva Europske konvencije Konvenciji od 2. travnja 2003., Bruxelles, CONV 650/03, str. 3. Moje isticanje.

78. Drugim riječima, ako „područje primjene prava Unije” iz članka 16. stavka 2. UFEU-a nadilazi slučajeve „provedbe prava Unije” u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, to je zbog autonomne prirode problematike povezane s obradom osobnih podataka, koja je zahtijevala zasebnu zakonodavnu intervenciju čiji doseg nadilazi zbir postojećih odredbi prava Unije. S tog stajališta, šire područje primjene OUZP-a odražava volju da se na pitanja u vezi sa zaštitom osobnih podataka odgovori donošenjem okvira osmišljenog „po mjeri”.

79. Uzimajući u obzir usklađenost zaključaka koji proizlaze iz kontekstualne i teleološke analize članka 16. stavka 2. UFEU-a, predlažem Sudu da potvrdi prethodnu sudsku praksu [29] držeći se strogog tumačenja izuzeća u pogledu „djelatnosti koje nisu obuhvaćene opsegom prava Unije” iz članka 2. stavka 2. točke (a) OUZP-a.

80. Predlažem Sudu da s obzirom na to tumačenje ocijeni primjenjivost te uredbe na aktivnosti parlamentarnog istražnog povjerenstva o kojem je riječ u glavnom predmetu.

Primjena OUZP-a na aktivnosti parlamentarnog istražnog povjerenstva

81. Čini mi se da se nameće jedna uvodna napomena u pogledu načina na koji relevantne odredbe OUZP-a određuju područje primjene te uredbe.

– *Sekundarna važnost institucijskih kriterija za određivanje područja primjene OUZP-a*

82. Valja naglasiti da organska ili institucijska razmatranja, koja se odnose na prirodu tijela ili osoba koje su voditelji obrade osobnih podataka, imaju sekundarnu važnost prilikom određivanja područja primjene OUZP-a.

83. S jedne strane, naime, područje primjene OUZP-a počiva na materijalnom pojmu „obrade” osobnih podataka, u skladu s člankom 2. stavkom 1. te uredbe. Organski pojam „voditelj obrade”, sadržan u članku 4. točki 7. OUZP-a, s tog je gledišta samo akcesoran jer se, u biti, temelji na materijalnom pojmu obrade. Naime, iako se u definiciji voditelja obrade upućuje na „fizičku ili pravnu osobu, tijelo javne vlasti, agenciju ili drugo tijelo”, tim se upućivanjem zapravo neutraliziraju organski kriteriji za njezinu primjenu.

84. S druge strane, iako odredbe kojima se ograničava materijalno područje primjene OUZP-a, sadržane u članku 2. stavku 2. te uredbe, upućuju na određene kategorije osoba ili tijela, odnosno na države članice, fizičke osobe i nadležna kaznena tijela, to je i dalje u kontekstu *aktivnosti* koje nisu obuhvaćene primjenom te uredbe. Stoga iz primjene OUZP-a nisu izuzete osobe kao takve, već samo određene njihove aktivnosti.

85. Sekundarna važnost institucijskih kriterija potvrđena je i načinom na koji su određena djelomična izuzeća, koja ograničavaju doseg posebnih odredbi OUZP-a. Primjerice [30], iako su sudovi izuzeti iz nadležnosti nacionalnih nadzornih tijela, u skladu s člankom 55. stavkom 3. OUZP-a, to je slučaj samo *kada obavljaju svoju sudbenu funkciju*. Doseg tog izuzeća stoga nije određen statusom sudskih tijela, već posebnom prirodom njihovih aktivnosti.

[29] Vidjeti sudsku praksu navedenu u bilješci 5.

[30] Vidjeti i članak 20. stavak 3., članak 49. stavak 3. i članak 79. stavak 2. OUZP-a.

86. Budući da ne postoji nijedna odredba OUZP-a koja je izričito usmjerena na parlamentarna tijela, iz toga slijedi, prema mojem mišljenju, da mogućnost primjene te uredbe nije određena *statusom parlamentarnih tijela* u austrijskom pravu, već *prirodom njihovih aktivnosti*.

– *Priroda aktivnosti istražnog povjerenstva u glavnom predmetu*

87. S obzirom na sve elemente iznesene Sudu, smatram da se zadaće povjerene tom povjerenstvu mogu kvalificirati kao aktivnosti javnog nadzora koje podrazumijevaju izvršavanje javne ovlasti.

88. Ta kvalifikacija proizlazi iz samog sadržaja prvog i drugog prethodnog pitanja, koja se odnose na aktivnosti koje se izvršavaju u okviru *nadzora* nad izvršnom vlasti. U skladu s pojašnjenjima suda koji je uputio zahtjev, „[c]ilj je istražnih povjerenstava rasvijetliti pojedine točke u političke svrhe […]. U tom pogledu istražna povjerenstva služe obavljanju *nadzorne funkcije* koja im je ustavno dodijeljena”[31].

89. Ta je kvalifikacija potkrijepljena pisanim očitovanjima podnesenim Sudu[32].

90. Usto, u pogledu pojašnjenja koja je na raspravi iznio Präsident des Nationalrates (predsjednik Nacionalnog vijeća), nesporno je da istražno povjerenstvo o kojem je riječ raspolaže određenim ovlastima tijela javne vlasti, poput prava na pozivanje svjedoka ili na pristup dokumentima u vezi s predmetom njegovih aktivnosti, uz mogućnost određivanja novčanih kazni, kojima se osigurava uredno odvijanje istrage.

91. Suprotno tomu, postoji određena nejasnoća kad je riječ o *zakonodavnoj* prirodi aktivnosti tog povjerenstva i njezinim mogućim posljedicama na primjenjivost OUZP-a.

92. Präsident des Nationalrates (predsjednik Nacionalnog vijeća) u tom pogledu napominje da „[i]stražna povjerenstva, i u organizacijskom i u funkcionalnom pogledu, pripadaju zakonodavnoj vlasti. Radnje koje istražna povjerenstva poduzimaju ili koje su u njihove ime poduzete stoga pripadaju zakonodavnoj funkciji države”[33]. Prema mišljenju tog tijela, iz toga slijedi da „[r]ad istražnog povjerenstva u suštini pripada zakonodavnom području te je, kao (nadzorna) aktivnost isključivo parlamentarne i političke prirode, obuhvaćen izuzećem predviđenim u članku 2. stavku 2. točki (a) OUZP-a”[34].

93. U pogledu tih tvrdnji imam tri zapažanja.

94. Kao prvo, neovisno o mogućem sudjelovanju istražnog povjerenstva u zakonodavnim aktivnostima, moram naglasiti da zakonodavne aktivnosti nisu izuzete iz primjene OUZP-a[35], za razliku od aktivnosti povezanih s obavljanjem sudbene funkcije, koje su obuhvaćene djelomičnim izuzećem predviđenim u članku 55. stavku 3. te uredbe.

[31] Točka 25. zahtjeva za prethodnu odluku. Moje isticanje.

[32] Primjerice, u točki 13. svojih pisanih očitovanja Präsident des Nationalrates (predsjednik Nacionalnog vijeća) pojašnjava da austrijski parlament „ima pravo odlučiti osnovati istražno povjerenstvo u svrhu istraživanja određenih radnji iz područja izvršne vlasti na saveznoj razini. Istražnom povjerenstvu stoga Ustav dodjeljuje nadzornu funkciju. Cilj je istražnog povjerenstva razjasniti u političke svrhe odvijanje određenih događaja te tako osigurati stvaran parlamentarni nadzor”.

[33] Točka 14. pisanih očitovanja Präsidenta des Nationalrates (predsjednik Nacionalnog vijeća)

[34] Točka 15. pisanih očitovanja Präsidenta des Nationalrates (predsjednik Nacionalnog vijeća)

[35] Vidjeti presudu od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, t. 72.).

95. U vezi s time, suprotno mišljenju određenih zainteresiranih osoba, nisam siguran može li se to izuzeće tumačiti po toj analogiji, na način da se izuzeće koje se odnosi na obavljanje sudbene funkcije proširi na zakonodavnu funkciju. Upravno suprotno, iako bi izuzeće sadržano u članku 55. stavku 3. OUZP-a trebalo nadahnuti rasuđivanje Suda u ovom predmetu, ono može samo dovesti do tumačenja *a contrario*. S obzirom na široko područje primjene OUZP-a, izuzeće koje se odnosi na sudbenu funkciju ne može se tumačiti u širokom smislu.

96. Kao drugo, prema mojem mišljenju, ni na temelju jednog elementa iznesenog Sudu ne može se tvrditi da aktivnosti istražnog povjerenstva u glavnom postupku imaju zakonodavnu funkciju.

97. Konkretno, istražno povjerenstvo o kojem je riječ nije ovlašteno poduzimati zakonodavne inicijative te ni na koji način ne sudjeluje u zakonodavnim aktivnostima austrijskog parlamenta. Usto, iako završno izvješće o istrazi zakonodavcu može biti izvor nadahnuća, ne čini mi se da bi zbog te okolnosti njegove aktivnosti bile zakonodavne prirode. Aktivnosti određenih izvanparlamentarnih tijela – poput Revizorskog suda Austrije, čija se izvješća prosljeđuju Parlamentu – također mogu nadahnuti zakonodavca a da pritom nema riječi o tome da bi se zbog toga mogle pripisati obavljanju zakonodavne vlasti.

98. Kao treće, i neovisno o njihovoj mogućoj relevantnosti u pogledu austrijskog prava, institucijska razmatranja nemaju utjecaja na primjenu OUZP-a, s obzirom na to da organizacijska povezanost istražnog povjerenstva ne može biti odlučujuća za odgovor koji treba dati na prvo prethodno pitanje.

– *Primjenjivost OUZP-a na aktivnosti javnog nadzora*

99. S obzirom na prethodna razmatranja, valja se zapitati jesu li aktivnosti javnog nadzora koje provodi parlamentarno istražno povjerenstvo obuhvaćene područjem primjene OUZP-a.

100. Prema mojem mišljenju, na to pitanje treba odgovoriti potvrdno, i to zbog triju važnih razloga.

101. Kao prvo, obrada osobnih podataka koju provodi predmetno povjerenstvo obuhvaćena je materijalnim pojmom „obrada” utvrđenim u članku 2. stavku 1. OUZP-a. Tu kvalifikaciju ne osporava nijedna zainteresirana stranka u ovom predmetu.

102. Kao drugo, aktivnosti javnog nadzora obuhvaćene su područjem primjene prava Unije u smislu članka 16. stavka 2. UFEU-a i članka 2. stavka 2. točke (a) OUZP-a, kako se tumače u sudskoj praksi Suda, osobito s obzirom na to da se nijednom odredbom te uredbe ne izuzimaju iz njezine primjene.

103. Upravo suprotno, nadzorne aktivnosti izričito su predviđene u članku 23. stavku 1. točki (h) OUZP-a, kojim se predviđa mogućnost *ograničenja* opsega određenih prava i obveza predviđenih tom uredbom, ako je takvo ograničenje potrebno za zaštitu obavljanja „funkcije praćenja, inspekcije ili regulatorne funkcije koja je, barem povremeno, povezana s izvršavanjem službene ovlasti” u određenim slučajevima predviđenima tom odredbom.

104. Iz toga slijedi da se odredbama OUZP-a uređuju aktivnosti javnog nadzora, iako u tom pogledu mogu biti predviđene posebne prilagodbe. Moguće ograničenje zaštita koje proizlaze iz OUZP-a, međutim, ne dovodi do isključenja njegove primjene.

105. Naposljetku, kao treće, u pogledu opće podjele nadležnosti između Unije i država članica, uopće nije očito da su za aktivnosti javnog nadzora nadležne isključivo države članice.

106. Kao konkretan primjer parlamentarnog nadzora, udvajanje istraga u predmetu nazvanom „Dieselgate", koje su istodobno pokrenuli Europski parlament [36] i njemački Bundestag (Savezna skupština), dobro pokazuje stjecaj nadležnosti u tom području.

107. Točno je da bi se moglo isticati da područje primjene prava Unije obuhvaća samo one nadzorne aktivnosti povezane s primjenom odredbi tog prava.

108. Takvim bi se pristupom, međutim, ponovno uvelo konkretizirajuće tumačenje „područja primjene prava Unije" koje bi zbog toga dovelo do istih rizika pravne nesigurnosti. Uzimajući u obzir samu prirodu parlamentarne istrage, čiji je cilj rasvijetliti okolnosti o kojima je riječ, čini mi se da je teško unaprijed utvrditi jesu li aktivnosti istražnog povjerenstva u konkretnoj vezi s primjenom odredbi prava Unije [37].

109. U tom kontekstu valja voditi računa o cilju pravne sigurnosti postavljenom odredbama OUZP-a, kojima se nastoji izbjeći pretjerana rascjepkanost provedbe zaštite podataka u Uniji [38].

110. Uzimajući u obzir taj cilj i u skladu s rješenjem za koje se Sud opredijelio u predmetu Österreichischer Rundfunk i dr. [39], donesenim na temelju Direktive 95/46, područje primjene OUZP-a trebalo bi tumačiti na način da se njime obuhvate aktivnosti javnog nadzora, neovisno o njihovoj povezanosti s primjenom posebnih odredbi prava Unije.

111. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem da se na prvo prethodno pitanje odgovori da su aktivnosti istražnog povjerenstva koje je osnovao parlament države članice u ostvarivanju svojeg prava nadzora nad izvršnom vlasti obuhvaćene područjem primjene prava Unije u smislu članka 16. stavka 2. prve rečenice UFEU-a.

Drugo prethodno pitanje

112. Drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati jesu li aktivnosti istražnog povjerenstva u glavnom postupku obuhvaćene izuzećem iz članka 2. stavka 2. točke (a) OUZP-a, u vezi s uvodnom izjavom 16. te uredbe, uzimajući u obzir konkretan predmet njegovih aktivnosti u vezi s pitanjima nacionalne sigurnosti.

113. Ne smatram da je to slučaj, zbog više razloga.

114. Kao prvo, s obzirom na široko područje primjene OUZP-a, izuzeće koje se odnosi na aktivnosti u vezi s nacionalnom sigurnošću treba usko tumačiti. Iz toga zaključujem da su tim izuzećem obuhvaćene samo aktivnosti čiji je neposredan cilj nacionalna sigurnost.

[36] Vidjeti Odluku (EU) 2016/34 Europskog parlamenta od 17. prosinca 2015. o osnivanju, ovlastima, brojčanom sastavu i trajanju mandata Istražnog odbora za mjerenje emisija u automobilskom sektoru (SL 2016., L 10, str. 13.).

[37] S tog stajališta pitam se kako bi trebalo kvalificirati istragu austrijskog parlamenta o predmetu „Ibizagate" u vezi s nepravilnostima koje su se odnosile na provedbu postupka javne nabave; istragu belgijskog Sénata (Senat) pokrenutu 1995. kojom se nastojalo „istražiti organizirani kriminal u Belgiji"; ili pak aktivnosti koje trenutačno obavlja istražno povjerenstvo francuskog Assemblée nationale (Nacionalna skupština) u vezi s „razlozima gubitka energetskog suvereniteta i neovisnosti Francuske".

[38] Vidjeti uvodne izjave 9. i 13. OUZP-a.

[39] Presuda od 20. svibnja 2003. (C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, t. 45. do 47.)

115. To očito nije slučaj kad je riječ o aktivnostima istražnog povjerenstva u glavnom postupku, koje je bilo zaduženo za nadzor nad tijelima savezne vlade.

116. Točno je da je, s obzirom na to da se nadzor o kojem je riječ odnosi na funkcioniranje BVT-a, čiji je cilj osigurati integritet i kontinuitet državnih institucija, aktivnost tog povjerenstva mogla *neizravno* pridonijeti očuvanju nacionalne sigurnosti.

117. Takav doprinos, međutim, ne mijenja prirodu aktivnosti povjerenih istražnom povjerenstvu i ne može dovesti do toga da ih se izuzme iz primjene odredbi OUZP-a. Ako se prihvati suprotno rješenje, mogli bismo se zapitati može li agencija za oglašavanje koju je ministarstvo obrane angažiralo kako bi promicala vojna zanimanja biti izuzeta na temelju istog razloga.

118. Kao drugo, kada bi primjena OUZP-a ovisila o predmetu parlamentarne istrage, to bi bilo protivno cilju pravne sigurnosti koji je postavio zakonodavac Unije.

119. S obzirom na njegovu dinamičnu prirodu, predmet parlamentarne istrage nije dovoljno čvrsta osnova za određenje područja primjene OUZP-a. Sporedni čimbenici, poput osobne upletenosti ministra obrane u korupcijski predmet, čije se postojanje tijekom istrage može otkriti (ili opovrgnuti), ne može u tu svrhu poslužiti kao referentna točka.

120. Kao treće, tumačenjem izuzeća sadržanog u članku 2. stavku 2. točki (a) OUZP-a treba voditi računa o *ratio legis* te odredbe. To mi se čini povezano s nemogućnošću pomirbe određenih temeljnih aspekata prava na poštovanje osobnih podataka s tajnošću svojstvenom određenim aktivnostima u vezi s nacionalnom sigurnošću.

121. Primjerice, ne vidim kako bi unutarnje obavještajne službe mogle osigurati poštovanje prava na informacije i prava na pristup, utvrđenih u člancima 14. i 15. OUZP-a, a da istodobno ne ugroze aktivnosti praćenja osoba osumnjičenih za sudjelovanje u terorističkom pokretu. U takvom slučaju zahtjevi koji proizlaze iz OUZP-a bili bi u osnovi nespojivi sa zahtjevima nacionalne sigurnosti.

122. Suprotno tomu, ne čini mi se da je aktivnost parlamentarnog istražnog povjerenstva suočena s ikakvom nesavladivom preprekom te vrste te ne vidim kako bi poštovanje obveza koje proizlaze iz OUZP-a moglo dovesti u pitanje njegov mogući doprinos očuvanju nacionalne sigurnosti.

123. Točno je da publicitet koji u pravilu prati aktivnosti istražnih povjerenstava sudjeluje u *javnoj* dimenziji parlamentarnog nadzora. Međutim, cilj transparentnosti u suprotnosti je s *ratio legis* članka 2. stavka 2. točke (a) OUZP-a, kojim se nastoje očuvati tajne nacionalne sigurnosti.

124. Kao četvrto, iako dobro odvijanje parlamentarne istrage u određenim slučajevima može biti u suprotnosti s poštovanjem obveza koje proizlaze iz OUZP-a, primjerice u slučaju u kojem povjerenstvo pristupi povjerljivim dokumentima koji sadržavaju osobne podatke, podsjećam na to da se člankom 23. stavkom 1. točkama (a) i (h) OUZP-a predviđa mogućnost ograničenja prava i obveza utvrđenih člancima 5. i 12. do 22. te člankom 34. te uredbe, u slučaju u kojem je to ograničenje potrebno za jamčenje funkcije praćenja u vezi sa zahtjevima nacionalne sigurnosti.

125. Iz toga slijedi, prema mojem mišljenju, da povezanost koju predmet parlamentarne istrage može imati s pitanjima nacionalne sigurnosti ne bi trebala dovesti do toga da se istražno povjerenstvo izuzme iz primjene OUZP-a. Uzimajući u obzir institucijski kontekst u okviru kojeg se odvijaju aktivnosti takvih povjerenstava, čiji članovi sudjeluju u aktivnostima zakonodavnih

tijela parlamenta, čini mi se usto relativno jednostavnim provesti potrebne zakonodavne prilagodbe na temelju kojih bi bilo moguće voditi računa o konkretnom predmetu određenih parlamentarnih istraga, kao što se to predviđa odredbama članka 23. stavka 1. OUZP-a.

126. Zbog svih tih razloga predlažem Sudu da na drugo prethodno pitanje odgovori da aktivnosti parlamentarnog istražnog povjerenstva koje istražuje aktivnosti policijskog tijela za državnu sigurnost u vezi sa zaštitom nacionalne sigurnosti, u smislu uvodne izjave 16. OUZP-a, nisu obuhvaćene izuzećem iz članka 2. stavka 2. točke (a) te uredbe.

Treće prethodno pitanje

127. Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati može li nadležnost jedinog nadzornog tijela osnovanog u skladu s člankom 51. stavkom 1. OUZP-a za odlučivanje o pritužbama navedenima u članku 77. stavku 1. te uredbe proizlaziti izravno iz potonje odredbe, u vezi s člankom 55. stavkom 1. OUZP-a.

128. To pitanje, koje se postavlja u slučaju da se OUZP primjenjuje na aktivnosti istražnog povjerenstva u glavnom postupku, obrazlaže se preprekama ustavne prirode. Prema mišljenju Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud) i određenih zainteresiranih osoba, načelu diobe vlasti svojstvenom austrijskom pravu protivi se to da se upravno tijelo, u ovom slučaju Datenschutzbehörde, miješa u aktivnosti Parlamenta na način da ispituje pritužbe koje se na njega odnose.

129. Trećim prethodnim pitanjem nastoji se tako utvrditi doseg izravnog učinka članka 55. stavka 1., u vezi s člankom 77. stavkom 1. OUZP-a, kada postoji rizik od toga da nadležnost jedinog nadzornog tijela koje je država članica osnovala bude ograničena ustavnopravnim načelom.

130. S obzirom na to da je riječ o uredbi Unije, valja podsjetiti na to da se ona načelno u cijelosti izravno primjenjuje, u skladu s odredbama članka 288. drugog stavka UFEU-a, kao što je to potvrđeno člankom 99. stavkom 2. drugim podstavkom OUZP-a [40].

131. U skladu sa sudskom praksom Suda, to ne vrijedi samo u slučaju u kojem regulatorna odredba zahtijeva donošenje provedbene mjere, uzimajući pritom u obzir marginu prosudbe koja je za njezinu provedbu ostavljena državama članicama [41].

132. U tom pogledu, smatram da su odredbe članka 77. stavka 1. OUZP-a, kojim se predviđa nadležnost nadzornog tijela za ispitivanje pritužbi koje su u njemu predviđene, u vezi s odredbama članka 55. stavka 1. te uredbe, dovoljno jasne i bezuvjetne da bi se mogle izravno primijeniti.

133. Dodajem da je Sud već potvrdio izravan učinak članka 58. stavka 5. OUZP-a, kada je presudio da se nacionalno nadzorno tijelo može pozivati na stranačku sposobnost koja mu je priznata tom odredbom kako bi pokrenulo ili nastavilo sudski postupak protiv pojedinca, i to čak i ako dotična država članica u tu svrhu nije donijela nijednu provedbenu zakonodavnu mjeru [42].

[40] Vidjeti također presudu od 15. ožujka 2017., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, t. 27. i navedena sudska praksa).

[41] Vidjeti presude od 11. siječnja 2001., Monte Arcosu (C-403/98, EU:C:2001:6, t. 28.) i od 14. travnja 2011., Vlaamse Dierenartsenvereniging i Janssens (C-42/10, C-45/10 i C-57/10, EU:C:2011:253, t. 48.).

[42] Presuda od 15. lipnja 2021., Facebook Ireland i dr. (C-645/19, EU:C:2021:483, t. 113.)

134. Osim toga, čini mi se da u okolnostima glavnog predmeta nije potrebna nijedna dodatna provedbena mjera kako bi se uredila postupovna pravila pritužbe iz članka 77. OUZP-a. Datenschutzbehörde redovito ispituje takve pritužbe, a jedino pitanje koje se postavlja jest ono o njegovoj nadležnosti u odnosu na parlamentarna tijela.

135. Međutim, to pitanje nije ostavljeno slobodnoj ocjeni država članica.

136. Točno je da stvarno ostvarivanje prava na podnošenje pritužbe pretpostavlja prethodno osnivanje jednog ili više nadzornih tijela, u skladu s člankom 51. stavkom 1. OUZP-a, što zahtijeva intervenciju država članica. Riječ je, međutim, o pitanju koje se odnosi na izravan učinak potonje odredbe, pitanju koje se ne postavlja u glavnom predmetu.

137. Kad je riječ o broju nadzornih tijela koje treba osnovati na temelju članka 51. stavka 1. OUZP-a, institucijski odabir koji je u tom području ostavljen državama članicama ne može dovesti do toga da se ograniči nadležnost jedinog nadzornog tijela koje je uspostavio austrijski zakonodavac. Suprotno tumačenje lišilo bi članak 55. stavak 1. i članak 77. stavak 1. OUZP-a njihova izravnog učinka i dovelo do rizika slabljenja korisnog učinka svih drugih odredbi te uredbe na koje bi se pritužba mogla odnositi.

138. Naposljetku, kad je riječ o preprekama ustavnopravne prirode koje postoje u austrijskom pravu, one ne mogu dovesti do odbijanja primjene odredbi OUZP-a. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, pozivanje na povrede načelâ nacionalnog ustavnog ustrojstva ne može utjecati na učinak akta Unije [43].

139. Stoga predlažem Sudu da u odgovoru na treće prethodno pitanje presudi da, ako je država članica osnovala samo jedno nadzorno tijelo u skladu s člankom 51. stavkom 1. OUZP-a, njegova nadležnost za odlučivanje o pritužbama navedenima u članku 77. stavku 1. te uredbe proizlazi izravno iz potonje odredbe, u vezi s člankom 55. stavkom 1. te uredbe.

Zaključak

140. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na pitanja koja je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) odgovori na sljedeći način:

1. Aktivnosti istražnog povjerenstva koje je osnovao parlament države članice u ostvarivanju svojeg prava nadzora nad izvršnom vlasti obuhvaćene su područjem primjene prava Unije u smislu članka 16. stavka 2. prve rečenice UFEU-a, tako da se na obradu osobnih podataka koju provodi takvo povjerenstvo primjenjuje Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka).

2. Aktivnosti istražnog povjerenstva koje je osnovao parlament države članice u ostvarivanju svojeg prava nadzora nad izvršnom vlasti, koje istražuje aktivnosti policijskog tijela za državnu sigurnost, stoga djelatnosti u vezi sa zaštitom nacionalne sigurnosti u smislu uvodne izjave 16. Uredbe 2016/679, nisu obuhvaćene izuzećem iz članka 2. stavka 2. točke (a) te uredbe.

[43] Presuda od 17. prosinca 1970., Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, t. 3.)

3. Ako je država članica osnovala samo jedno nadzorno tijelo u skladu s člankom 51. stavkom 1. Uredbe 2016/679, njegova nadležnost za odlučivanje o pritužbama u smislu članka 77. stavka 1. te uredbe proizlazi izravno iz potonje odredbe, u vezi s člankom 55. stavkom 1. navedene uredbe.