Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 11 май 2023 година [1]

Дело C-33/22

Österreichische Datenschutzbehörde
при участието на:
WK,
Präsident des Nationalrates

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия)

„Преюдициално запитване — Защита на личните данни — Член 16, параграф 2 ДФЕС — Дейности, попадащи в приложното поле на правото на Съюза — Общ регламент относно защитата на личните данни — Дейности в областта на националната сигурност — Анкетна комисия на парламента на държава членка — Контрол на дейността на полицейски орган — Компетентност на надзорния орган по защита на данните — Член 55, параграф 1 — Член 77, параграф 1 — Директен ефект“

Въведение

1. Попадат ли дейностите на анкетна комисия на парламента на държава членка в приложното поле на Регламент (ЕС) 2016/679 [2], включително когато разследването засяга въпроси, свързани с националната сигурност? При утвърдителен отговор, могат ли разпоредбите на ОРЗД, свързани с правото на подаване на жалба пред национален надзорен орган, да се приложат пряко въпреки конституционен принцип, който не допуска външна намеса в дейността на парламента? По същество в това се изразяват въпросите, поставени по настоящото дело от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия).

2. В съответствие с практиката на Съда ще предложа на въпросите да бъде даден утвърдителен отговор. Според мен подобно решение би отговорило не само на намерението на законодателя на Съюза — който е издигнал ОРЗД в истински lex generalis в областта на защитата на личните данни — но и на мотивите, които са в основата на разпоредбите на член 16 ДФЕС, чието приложно поле обхваща дейностите по надзор на държавите членки като разглежданите в главното производство.

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 2016 г., стр. 1 и поправка в ОВ L 127, 2018 г., стр. 2, наричан по-нататък „ОРЗД“).

3. В настоящия случай служител на криминалната полиция, WK (наричан по-нататък „заинтересованото лице“), е изслушан от анкетна комисия на австрийския парламент във връзка с претърсвания, извършени по-специално в помещенията на Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (Федерална служба за защита на конституцията и борба с тероризма, Австрия, наричана по-нататък „BVT“). Протоколът от изслушването е публикуван впоследствие на уебсайта на австрийския парламент, като в него се съдържат пълното име и фамилия на заинтересованото лице, с мотива че медиите вече са разкрили самоличността му.

4. Тъй като счита, че правото му на поверителност на личните данни не е било спазено, заинтересованото лице сезира Österreichische Datenschutzbehörde (Национален орган за защита на данните, Австрия, наричан по-нататък „Datenschutzbehörde“) с жалба на основание член 77, параграф 1 от ОРЗД, която обаче не е разгледана по същество. С оглед на закрепения в австрийското право принцип на разделение на властите Datenschutzbehörde приема, че не е компетентен, тъй като счита, че в настоящия случай правомощията му за надзор противоречат на конституционната независимост на парламентарните органи.

5. Именно при тези обстоятелства заинтересованото лице подава жалбата, чийто изход зависи от отговорите на отправените до Съда преюдициални въпроси. Тези въпроси по същество се отнасят до материалния обхват и директния ефект на релевантните разпоредби на ОРЗД, чието съдържание е изложено по-долу.

Правна уредба

Правото на Съюза

6. Съображения 16, 20 и 117 от ОРЗД гласят:

„(16) Настоящият регламент не се прилага за въпросите на защитата на основните права и свободи или на свободното движение на лични данни, свързани с дейности, които са извън приложното поле на правото на Съюза, например дейности в областта на националната сигурност. Настоящият регламент не се прилага за обработването на лични данни от държавите членки, когато извършват дейности във връзка с общата външна политика и политика на сигурност на Съюза.

[…]

(20) Макар настоящият регламент да се прилага, inter alia, спрямо дейностите на съдилищата и други съдебни органи, в правото на Съюза или в правото на държава членка могат да се определят конкретно операциите и процедурите по обработване на лични данни от съдилищата и другите съдебни органи. Компетентността на надзорните органи не следва да обхваща обработването на лични данни, когато съдилищата действат при изпълнение на своите съдебни функции, за да се гарантира независимостта на съдебната власт при изпълнението на съдебните ѝ задължения, включително вземането на решения. […]

[…]

(117) Създаването в държавите членки на надзорни органи, оправомощени да изпълняват задачите и упражняват своите правомощия при пълна независимост, е първостепенен елемент от защитата на физическите лица във връзка с обработването на личните им данни. Държавите членки следва да могат да създават повече от един надзорен орган, за да отговаря на тяхната конституционна, организационна и административна структура“.

7. Член 2 от ОРЗД е озаглавен „Материален обхват“ и предвижда:

„1. Настоящият регламент се прилага за обработването на лични данни изцяло или частично с автоматични средства, както и за обработването с други средства на лични данни, които са част от регистър с лични данни или които са предназначени да съставляват част от регистър с лични данни.

2. Настоящият регламент не се прилага за обработването на лични данни:

а) в хода на дейности, които са извън приложното поле на правото на Съюза;

б) от държавите членки, когато извършват дейности, които попадат в приложното поле на дял V, глава 2 от ДЕС;

в) от физическо лице в хода на чисто лични или домашни занимания;

г) от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наложените наказания, включително предпазването от и предотвратяването на заплахи за обществената сигурност.

[…]“.

8. Член 23, параграф 1 от ОРЗД е озаглавен „Ограничения“ и предвижда:

„В правото на Съюза или правото на държава членка, което се прилага спрямо администратора или обработващия лични данни, чрез законодателна мярка може да се ограничи обхватът на задълженията и правата, предвидени в членове 12—22 и в член 34, както и в член 5, доколкото неговите разпоредби съответстват на правата и задълженията, предвидени в членове 12—22, когато подобно ограничение е съобразено със същността на основните права и свободи и представлява необходима и пропорционална мярка в едно демократично общество с цел да се гарантира:

а) националната сигурност;

[…]

з) функция по наблюдението, проверката или регламентирането, свързана, дори само понякога, с упражняването на официални правомощия в случаите, посочени в букви а)—д) и ж);

[…]“.

9. Член 51, параграф 1 от ОРЗД, който е озаглавен „Надзорен орган“, гласи следното:

„Всяка държава членка осигурява един или повече независими публични органи, които са отговорни за наблюдението на прилагането на настоящия регламент, за да се защитят основните права и свободи на физическите лица във връзка с обработването и да се улесни свободното движение на личните данни в рамките на Съюза („надзорен орган“)“.

10. Член 55 от ОРЗД е озаглавен „Компетентност“ и е формулиран по следния начин:

„1. Всеки надзорен орган е компетентен да изпълнява задачите и да упражнява правомощията, възложени му в съответствие с настоящия регламент, на територията на своята собствена държава членка.

[…]

3. Надзорните органи не са компетентни да осъществяват надзор на дейностите по обработване, извършвани от съдилищата при изпълнение на съдебните им функции“.

11. Член 77, параграф 1 от ОРЗД е озаглавен „Право на подаване на жалба до надзорен орган“ и предвижда:

„Без да се засягат които и да било други административни или съдебни средства за правна защита, всеки субект на данни има право да подаде жалба до надзорен орган, […] ако субектът на данни счита, че обработването на лични данни, отнасящи се до него, нарушава разпоредбите на настоящия регламент“.

Австрийското право

12. Член 53 от Bundes-Verfassungsgesetz (Федерален конституционен закон) от 2 януари 1930 г. (BGBl. 1/1930), в редакцията му от 30 декември 2021 г. (BGBl. I 235/2021), предвижда:

„(1) Nationalrat може да реши да създаде анкетни комисии. Анкетна комисия се създава освен това по искане на една четвърт от членовете му.

(2) Разследването се отнася до минала дейност в област от обхвата на изпълнителната власт на федерално равнище. Това включва всички дейности на федералните органи, чрез които Федерацията, независимо от размера на своето участие, упражнява права на участие и надзор. Не се допуска преразглеждане на съдебната практика.

(3) Всички органи на Федерацията, федералните провинции, общините и сдруженията от общини, както и на другите автономни органи, трябва при поискване да представят своите преписки и документи на анкетната комисия, доколкото те попадат в предмета на разследването, и са длъжни да изпълняват исканията на анкетна комисия за събиране на доказателства във връзка с предмета на разследването. […]

[…]“.

13. Съгласно член 18, параграф 1 от Datenschutzgesetz (Закон за защита на личните данни) от 17 август 1999 г. (BGBl. I 165/1999), в редакцията му от 26 юли 2021 г. (BGBl. I 148/2021, наричан по-нататък „DSG“), който е озаглавен „Организация“:

„Datenschutzbehörde се създава като национален надзорен орган в съответствие с член 51 от [ОРЗД]“.

14. Член 24 от DSG е озаглавен „Подаване на жалба пред Datenschutzbehörde“ и е формулиран, както следва:

„(1) Всеки субект на данни има право да подаде жалба до Datenschutzbehörde, ако счита, че обработването на лични данни, отнасящи се до него, нарушава разпоредбите на ОРЗД […]“.

15. Член 35 от DSG, който е озаглавен „Специфични правомощия на надзорния орган по защита на данните“, предвижда в параграф 1:

„Datenschutzbehörde има за задача да гарантира защитата на данните в съответствие с разпоредбите на ОРЗД и на настоящия федерален закон“.

Фактите по спора, главното производство и преюдициалните въпроси

Обстоятелства, предхождащи спора

16. На 20 април 2018 г. долната камара на австрийския парламент създава анкетна комисия, чиято задача е да провери евентуалното влияние, упражнено върху BVT, с цел инструментализиране на дейностите ѝ. Изтъкнатите от депутатите твърдения, които са в основата на искането за разследване, се отнасят по-специално до случаи на злоупотреба с власт от страна на служители на BVT, слухове за подслушвателни устройства, поставени в кабинетите на Федералното канцлерство, предполагаемото инструментализиране на разследванията, насочени към някои екстремистки движения, както и политически мотивирани назначения в BVT и в министерските кабинети.

17. На 19 септември 2018 г. анкетната комисия изслушва заинтересованото лице в качеството му на свидетел. Като служител от звено за борба с престъпността в обществото на федералната полиция той е разпитан във връзка с претърсвания и изземвания на данни, извършени от звеното му в кабинетите на BVT и в домовете на служителите ѝ.

18. Въпреки възприетата практика по отношение на някои други свидетели и независимо от направеното от заинтересованото лице искане за анонимизиране анкетната комисия разкрива самоличността му, като публикува на уебсайта на австрийския парламент пълната редакция на протокола от разпита.

Главното производство

19. Жалбата, подадена от заинтересованото лице до Datenschutzbehörde на основание член 77, параграф 1 от ОРЗД, е отхвърлена поради липсата на компетентност. В решението си от 18 септември 2019 г. този орган изтъква, че принципът на разделение на властите не допуска той да се намесва в работата на орган на парламента.

20. Жалбата, подадена от заинтересованото лице срещу решението от 18 септември 2019 г., е уважена от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Австрия) с решение от 23 ноември 2020 г. Този съд отменя решението на Datenschutzbehörde, с мотива че разпоредбите на ОРЗД не предвиждат изключения, които могат да ограничат приложното му поле по отношение на органи на законодателната власт.

21. Datenschutzbehörde подава ревизионна жалба срещу това решение пред Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд), който иска да се установи дали разпоредбите на ОРЗД могат да се приложат по делото в главното производство.

Преюдициалните въпроси

22. На първо място — и независимо от предмета на разследването по делото в главното производство — запитващата юрисдикция иска да се установи дали дейностите на парламентарна анкетна комисия „попадат в обхвата на правото на Съюза“ по смисъла на член 16, параграф 2 ДФЕС. Тази разпоредба определя компетентността на Европейския парламент и на Съвета да приемат правилата за обработката на личните данни от държавите членки.

23. В това отношение, доколкото компетентността на Съюза остава ограничена от принципа на предоставената компетентност, запитващата юрисдикция иска да се установи дали ОРЗД следва да се прилага по отношение на дейностите на парламентарен орган, на когото е възложена задачата за осъществяване на политически контрол, които според нея не се уреждат от нито една конкретна разпоредба на правото на Съюза.

24. Освен това, за да се запазят националната идентичност и съществените функции на държавите членки в съответствие с член 4, параграф 2 ДЕС, запитващата юрисдикция изтъква, че намесата на административен орган, какъвто е Datenschutzbehörde, в работата на парламента противоречи на принципа на разделение на властите, закрепен в австрийската конституция.

25. В светлината на решение Land Hessen [3], в което Съдът потвърждава, че разпоредбите на ОРЗД се прилагат по отношение на работата на Комисията по петициите на парламента на провинция Хесен, на последно място, запитващата юрисдикция иска да се установи дали задачите, възложени на последната комисия, която само косвено допринася за парламентарната дейност, не трябва да бъдат разграничени от възложените на анкетните комисии. Според нея те са в центъра на дейността на парламента и на това основание биха могли да не попадат в обхвата на правото на Съюза.

26. На второ място, ако Съдът приеме, че разпоредбите на ОРЗД имат за цел да уреждат дейностите на анкетните комисии, запитващата юрисдикция все пак иска да се установи дали разглежданата в главното производство комисия не трябва да бъде изключена от тях, доколкото предметът на нейните дейности е свързан с въпроси от националната сигурност.

[3] Решение от 9 юли 2020 г. (C-272/19, EU:C:2020:535).

27. По този въпрос запитващата юрисдикция припомня, че съгласно съображение 16 от ОРЗД „дейности[те] в областта на националната сигурност“ са извън приложното поле на този регламент. Според запитващата юрисдикция такъв може да е случаят с разследването за политическо влияние, упражнявано върху BVT — федерален орган, отговорен за защита на основните функции на държавата.

28. На трето място, ако Съдът заключи, че въпреки всичко разпоредбите на ОРЗД се прилагат в настоящия случай, запитващата юрисдикция иска да се установи дали този регламент има пряко приложение.

29. Всъщност при липсата на подходяща дерогация на конституционно равнище компетентността на Datenschutzbehörde остава ограничена от принципа на разделение на властите, който има предимство в австрийското право. Ето защо запитващата юрисдикция иска да се установи дали компетентността на този орган по отношение на органите на австрийския парламент би могла да произтича пряко от разпоредбите на член 77, параграф 1 във връзка с член 55, параграф 1 от ОРЗД, при положение че националният законодател е създал само един надзорен орган съгласно член 51, параграф 1 от този регламент.

30. Именно при тези обстоятелства Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Попадат ли в приложното поле на правото на Съюза по смисъла на член 16, параграф 2, първо изречение от ДФЕС — независимо от предмета на разследване — дейности на [анкетна комисия,] назначена от парламента на държава членка [при] упражнява[не] [на] правото [му] на контрол върху изпълнителната власт, така че към обработването на лични данни, извършвано от парламентарна анкетна комисия на държава членка, да е приложим [ОРЗД]?

При утвърдителен отговор на първия въпрос:

2. Попадат ли в приложното поле на изключението по член 2, параграф 2, буква а) от ОРЗД дейности на [анкетна комисия,] назначена от парламента на държава членка, [при] упражнява[не] [на] правото [му] на контрол върху изпълнителната власт, в случай че тази комисия [има за предмет на разследване дейностите на] полицейски орган за защита на държавата и следователно предметът на нейното разследване са дейности, свързани със защитата на националната сигурност по смисъла на съображение 16 от ОРЗД?

При отрицателен отговор на втория въпрос:

3. Ако, както е в настоящия случай, дадена държава членка е създала само един надзорен орган съгласно член 51, параграф 1 от ОРЗД, произтича ли неговата компетентност да разглежда жалби по смисъла на член 77, параграф 1 във връзка с член 55, параграф 1 от ОРЗД пряко от [този регламент]?“.

31. Писмени становища представят заинтересованото лице, Präsident des Nationalrates (председателят на Националния съвет, Австрия), Datenschutzbehörde, австрийското правителство и чешкото правителство, както и Европейската комисия. Същите тези страни се представляват в съдебното заседание, проведено на 6 март 2023 г.

Анализ

По първия преюдициален въпрос

32. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали дейностите на анкетна комисия, назначена от парламент на държава членка при упражняване на правото му на контрол на изпълнителната власт, попадат в обхвата на правото на Съюза по смисъла на член 16, параграф 2, първо изречение ДФЕС.

33. Отговорът на този въпрос зависи, от една страна, от тълкуването, което следва да се даде на понятието „дейности, които попадат в обхвата на правото на Съюза“, посочено в член 16, параграф 2, първо изречение ДФЕС. Формулирано по отрицателен начин, това понятие се съдържа и в член 2, параграф 2, буква а) от ОРЗД, който изключва от прилагането на този регламент „дейности[те], които са извън приложното поле на правото на Съюза“. Тези две разпоредби очертават съответно компетентността на органите на Съюза да приемат правила относно защитата на личните данни и материалния обхват на ОРЗД.

34. От друга страна, отговорът на първия преюдициален въпрос зависи от начина, по който следва да се квалифицират дейностите на парламентарните анкетни комисии с оглед на посочените по-горе разпоредби на Договора за функционирането на ЕС и на ОРЗД.

По понятието „дейности, които попадат в обхвата на правото на Съюза“

35. Както се постарах да покажа по друго дело[4], това понятие не е лишено от двусмислие, тъй като то може да се тълкува по два различни начина. Като се имат предвид противоречията, които тълкуването му поражда по настоящото дело — при това въпреки трайно установената практика на Съда[5] — струва ми се необходимо да изложа изчерпателно причините, довели до развитието на съдебната практика в тази област.

– Конкретизиращо тълкуване

36. Първото от възможните тълкувания на „обхвата на правото на Съюза“ може да се квалифицира като конкретно, в смисъл че води до поставянето на въпроса дали дадена дейност е обхваната от конкретна разпоредба на правото на Съюза.

[4] Вж. заключението ми по дело Latvijas Republikas Saeima (Точки за пътнотранспортни нарушения) (C-439/19, EU:C:2020:1054, т. 44 и сл.).

[5] Вж. решения от 20 май 2003 г.,Österreichischer Rundfunk и др. (C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2003:294), от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596), от 9 юли 2020 г., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), както и от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Точки за пътнотранспортни нарушения) (C-439/19, EU:C:2021:504).

37. По същество това тълкуване съответства на понятието „прилагане на правото на Съюза“, което определя приложното поле на Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). В контекст, който не е свързан със защитата на личните данни, това понятие се приравнява в практиката на Съда на „обхвата на правото на Съюза“ [6].

38. Именно на това тълкуване се основава запитващата юрисдикция в преюдициалното си запитване, като изтъква, че дейностите на парламентарните анкетни комисии продължават да се уреждат изключително от националното право, което я кара да се съмнява дали ОРЗД следва да се приложи по делото в главното производство.

39. На това тълкуване се основава и генерален адвокат Tizzano в представените от него заключения по съединени дела Österreichischer Rundfunk и др. [7] и по дело Lindqvist [8], при действието на Директива 95/46/ЕО [9], което не е възприето от Съда.

40. От значение е да се припомни, че Директива 95/46 е приета на основание предишния член 100 A от Договора за ЕО, впоследствие член 95 ЕО, а впоследствие член 114 ДФЕС, в рамките на мерките, които имат за цел създаването и функционирането на вътрешния пазар. Тъй като има за цел да гарантира свободното движение и еднаквата степен на защита на личните данни в рамките на Съюза, тази директива съгласно член 3, параграф 2 не се прилага за дейностите „извън приложното поле на правото на Общността, например дейностите, предвидени в дял V и дял VI от Договора за Европейския съюз, и във всички случаи при дейности по обработването на данни, отнасящи се до обществената сигурност, отбраната, държавната сигурност [...] и при дейности на държавата в областта на наказателното право“, както и при обработването на лични данни, извършвано „от физическо лице в хода на предимно лични или домашни занимания“.

41. С оглед на тези разпоредби генерален адвокат Tizzano заключава, че Директива 95/46 не може да намери приложение по съединени дела Österreichischer Rundfunk и др [10]. Във връзка с обработката на данни относно възнагражденията, изплащани от публичноправни субекти, които са предназначени да бъдат включени в доклад, предаден на парламента от австрийската Сметна палата, той приема, че последната в случая упражнява „обществена дейност по надзор, предвидена и уредена от австрийските власти (дори посредством конституционен закон) въз основа на самостоятелен избор от политическо и институционално естество, който те са направили, а не с цел изпълнение на общностно задължение. Тъй като не е предмет на *никаква конкретна общностна правна уредба*, тази дейност може да бъде само от компетентността на държавите членки“ [11].

[6] Решения от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 21), от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, т. 62), от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване върху земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432, т. 63), както и от 24 септември 2020 г., YS (Професионални пенсии на ръководен персонал) (C-223/19, EU:C:2020:753, т. 78).

[7] C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2002:662.

[8] C-101/01, EU:C:2002:513.

[9] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 1995 г., стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10). Тази директива е заменена от ОРЗД.

[10] C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2002:662.

[11] Заключение на генерален адвокат Tizzano по съединени дела Österreichischer Rundfunk и др. (C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2002:662, т. 43). Курсивът е мой.

42. Като следва същото тълкуване по дело Lindqvist, генералент адвокат Tizzano приема, че създаденият от г-жа Lindqvist уебсайт в рамките на доброволческата ѝ дейност като преподавател по катехизис попада в обхвата на „неикономическа дейност, която няма никаква връзка (или поне никаква пряка връзка) с упражняването на основните права, гарантирани от Договора и не е предмет на никаква конкретна правна уредба на общностно равнище“ [12]. Според генералния адвокат поради тази причина тази дейност не попада в приложното поле на правото на Общността по смисъла на член 3, параграф 2 от Директива 95/46.

43. Това заключение не е възприето от Съда поради причини, които могат да бъдат свързани с желанието да се запази правната сигурност и необходимостта да се гарантира полезното действие на Директива 95/46.

44. Всъщност предвид спецификата на личните данни, чието движение и икономическо използване се улесняват от цифровизацията им, на практика е много трудно да се определи във всеки отделен случай дали обработването им има връзка с конкретни разпоредби на правото на Съюза или със свободите, уреждащи вътрешния пазар, както би изисквало конкретизиращото тълкуване.

45. Ако се върна на примера от делото, по което е постановено решение Lindqvist [13], би било трудно на практика да се определи дали функционирането на уебсайт, предназначен за ограничен кръг енориаши, има конкретна връзка с разпоредбите на Директива 95/46 относно свободното движение на данни между държавите членки в рамките на общия пазар. Отговорът на този въпрос би могъл по-специално да зависи от физическото местоположение на сървърите, хостващи съответния уебсайт [14].

46. Бих добавил, че има опасност подобни затруднения да възникнат, ако на конкретизиращото тълкуване трябва да се даде предимство в настоящото дело при действието на ОРЗД.

47. Например би било трудно да се определи с точност в каква степен дейностите на някои администратори — като църквите или религиозните сдружения, които са изрично посочени в този регламент [15] — в действителност остават обвързани от конкретни разпоредби на правото на Съюза [16]. Същият въпрос би могъл да се постави по отношение на организациите с нестопанска цел, които не упражняват стопански дейности. От това би произтекла правна несигурност по отношение на приложното поле на ОРЗД.

48. С оглед на такива затруднения Съдът отхвърля конкретизиращото тълкуване на „приложното поле на правото на Общността“ при действието на Директива 95/46. В решения Österreichischer Rundfunk и др. [17] и Lindqvist [18] Съдът приема, че „[т]ъй като всякакви лични данни могат да се движат между държавите членки, Директива 95/46 по

[12] Заключение на генерален адвокат Tizzano по дело Lindqvist (C-101/01, EU:C:2002:513, т. 36).

[13] Решение от 6 ноември 2003 г. (C-101/01, EU:C:2003:596).

[14] По този въпрос вж. решение от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, т. 59).

[15] Вж. член 91 от ОРЗД.

[16] От една страна, правото на Съюза няма за цел да урежда конкретно дейностите, свързани с вероизповеданията. От друга страна обаче, такива дейности следва да спазват правото на Съюза и неговите общи принципи, като принципа за недопускане на дискриминация. По този въпрос вж. заключението на генерален адвокат Танчев по дело Egenberger (C-414/16, EU:C:2017:851, т. 46—51).

[17] Решение от 20 май 2003 г. (C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2003:294).

[18] Решение от 6 ноември 2003 г. (C-101/01, EU:C:2003:596).

принцип налага спазването на правилата за защита на такива данни по отношение на всяко обработване на личните данни, както е определено в член 3 от нея. […] При тези условия приложимостта на Директива 95/46 не може да зависи от това дали разглежданите конкретни положения […] имат достатъчна връзка с упражняването на основните свободи, гарантирани с Договора […]. Всъщност, тълкуване в обратен смисъл рискува да направи границите на приложното поле на посочената директива особено несигурни и неопределени, което би било в противоречие с нейната основна цел, която е да сближи законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки, за да се премахнат пречките за функционирането на вътрешния пазар, които произтичат именно от различията между националните законодателства“ [19].

49. Именно така „обобщаващото“ тълкуване на Директива 95/46 взема превес в практиката на Съда.

– *Обобщаващо тълкуване*

50. Това тълкуване води до включване в обхвата на правото на Съюза на всички дейности, които *могат* да попадат в него, в смисъл че не са били изключени от него поради изключителната компетентност на държавите членки.

51. При действието на Директива 95/46 това тълкуване е накарало Съда да тълкува ограничително изключението относно дейностите, които не попадат в приложното поле на правото на Общността. Така в решение Lindqvist Съдът постановява, че „предназначението на дейностите, посочени като примери в член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46, е да се определи обхвата на предвиденото в него изключение, така че това изключение да се прилага само за дейностите, които са изрично споменати в него или които могат да бъдат поставени в същата категория (ejusdem generis)“ [20].

52. Преди влизането в сила на Договора от Лисабон дейностите, обхванати от това изключение — които се отнасят до обществената сигурност, отбраната, държавната сигурност, областта на наказателното право, както и дейностите, предвидени в дялове V и VI от Договора за Европейския съюз — попадаха във втория и третия стълб на Съюза и на това основание бяха предмет на междуправителственото сътрудничество. Следователно тези дейности не можеха да бъдат предмет на общностна правна уредба, като се има предвид разпределението на правомощията между Съюза и държавите членки, предвидено по това време с Договорите.

53. Именно в този контекст следва да се тълкува изключването на „дейности, извън приложното поле на правото на Общността“, съдържащо се в член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46. Приложното поле на ОРЗД обаче е определено по сходен начин.

54. Съгласно член 2, параграф 2, букви а)—г) от ОРЗД същият не се прилага за обработването на лични данни „а) в хода на дейности, които са извън приложното поле на правото на Съюза; б) от държавите членки, когато извършват дейности, които попадат в приложното поле на дял V, глава 2 от ДЕС; в) от физическо лице в хода на чисто лични или домашни занимания; г) от компетентните органи за целите на предотвратяването,

[19] Решение от 20 май 2003 г., Österreichischer Rundfunk и др. (C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2003:294, т. 40 и 42). Вж. също решение от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, т. 40 и сл.).

[20] Решение от 6 ноември 2003 г., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, т. 44).

разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наложените наказания, включително предпазването от и предотвратяването на заплахи за обществената сигурност“. Последният вид обработване на данни е предмет на разпоредбите на Директива (ЕС) 2016/680 [21].

55. С оглед на съображение 16 от ОРЗД дейностите, които са извън приложното поле на правото на Съюза, са по-специално тези, които се отнасят до националната сигурност.

56. Като се позовава на всички тези разпоредби, Съдът постановява в решение Land Hessen, че предвиденото в член 2, параграф 2, буква а) от ОРЗД изключение, което обхваща „дейности[те], които са извън приложното поле на правото на Съюза“, следва да се тълкува стриктно, така че „обстоятелството, че дадена дейност е присъща на държавата или на държавен орган, не е достатъчно, за да се прилага това изключение автоматично спрямо такава дейност. Необходимо е всъщност тази дейност да е сред *изрично споменатите* в посочената разпоредба или тя *да може да бъде причислена към същата категория* като тези дейности [22]“.

57. Според мен нито един от изтъкнатите по настоящото дело доводи не може да постави под въпрос това тълкуване.

58. Не подкрепям по-специално доводите, които са изведени от принципа на предоставената компетентност и са изтъкнати по-конкретно от запитващата юрисдикция и Präsident des Nationalrates (председател на Националния съвет).

59. Съгласно принципа на предоставената компетентност, прогласен в член 5, параграф 2 ДЕС [23], Съюзът има единствено компетентност, която му е предоставена в Договорите от държавите членки.

60. В чисто лексикален аспект понятието „дейности, които попадат в приложното поле на правото на Съюза“, разкрива в това отношение двусмислие. Най-напред обобщаващото тълкуване на това понятие, възприето в практиката на Съда, би могло да изглежда съмнително, доколкото води до прилагане на разпоредбите на ОРЗД към всички дейности, които не са изключени от приложното поле на този регламент, което, изглежда, противоречи на припомнения по-горе принцип.

61. При все това съгласно постоянната съдебна практика при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза следва да се вземат предвид не само нейният текст и целите ѝ, но също и нейният контекст, както и всички разпоредби на правото на Съюза. Генезисът на разпоредбата от правото на Съюза също може да разкрие обстоятелства, които са релевантни за тълкуването ѝ [24].

[21] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ L 119, 2016 г., стр. 89).

[22] Решение от 9 юли 2020 г., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, т. 70). Курсивът е мой.

[23] Ще припомня, че член 5, параграф 2 ДЕС гласи, че „[п]о силата на принципа на предоставената компетентност, Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигане на поставените в тези Договори цели. Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза с Договорите, принадлежи на държавите членки“.

[24] Например, вж. решение от 10 декември 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 47 и цитираната съдебна практика).

62. Ако обаче се остави настрана буквалното тълкуване, което ми се струва неубедително с оглед на двусмисленото съдържание на „обхвата на правото на Съюза“, контекстуалният [25] и теологичният анализ ясно са в подкрепа на обобщаващото тълкуване на член 16, параграф 2 ДФЕС, така че обхватът на тази разпоредба надхвърля обхвата на понятието „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

63. На първо място, този извод се налага с оглед на систематиката на Договора за функционирането на ЕС и на особеното място на член 16, параграф 2 в структурата на този договор.

64. Въпросният член се намира в част първа, дял II от Договора за функционирането на ЕС, който съдържа „разпоредби с общо приложение“. От това следва, че правото на физическите лица на защита на личните данни, закрепено в тази разпоредба, е от особено значение в сравнение с останалите основни права, които са намерили своето място в Хартата, приложена към Договора.

65. По-конкретно, привилегированото място на член 16 ДФЕС в структурата на Договора навежда на мисълта, че посоченият в тази разпоредба „обхват“ не се ограничава само до положенията, при които държавите членки „прилагат правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, което съответства на посоченото по-горе конкретизиращо тълкуване.

66. По този въпрос държа да подчертая същностната разлика, която съществува между разпоредбите на член 16, параграф 2 ДФЕС и тези на Хартата.

67. Съгласно член 51, параграф 2 от Хартата тя „не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите“. Разпоредбите на Хартата се отнасят до държавите членки, доколкото прилагат правото на Съюза в областите, които вече попадат в приложното поле на това право.

68. Различно е положението при член 16, параграф 2 ДФЕС, чиито разпоредби *предоставят и делегират* на Съюза законодателна компетентност в областта на защитата и свободното движение на личните данни, и определят за тази цел конкретно приложно поле, основано на разпоредбите на Директива 95/46, за което свидетелства генезисът на тази разпоредба.

69. На второ място, от подготвителните работи по Договора от Лисабон всъщност е видно, че авторите на Договора за функционирането на ЕС са искали да потвърдят приложното поле на правилата относно защитата на личните данни, както е определено при действието на Директива 95/46.

70. В това отношение следва да се припомни, че съдържанието на член 16 ДФЕС се основава пряко на проекта на Договор за създаване на Конституция за Европа, член 36а, параграф 2 от който (впоследствие член 50, параграф 2 в окончателната редакция на проекта от 18 юли 2003 г. [26]) предвижда компетентност на Парламента и на Съвета да приемат „правилата за защита на физическите лица по отношение на обработката на

[25] Под това имам предвид тълкуване, основано на систематични и исторически съображения, в съответствие с общоприетата типология на методите на тълкуване (вж. *Lenaerts*, K., *Gutierrez-Fons*, J. A. Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne, Bruylant, Bruxelles, 2020, глава I).

[26] Проект на Договор за създаване на Конституция за Европа (ОВ C 169, 2003 г., стр. 1).

личните данни от страна на институциите и органите на Съюза, както и от *държавите членки при извършване на дейности, които попадат в обхвата на правото на Съюза*, както и по отношение на свободното движение на тези данни“ [27].

71. Съгласно предоставените от авторите му разяснения обаче „проектът на член 36a има за цел да създаде единно правно основание за защита на личните данни, както за защитата на тези данни от институциите, така и от държавите членки, когато действат в област, която попада в обхвата на правото на Съюза. *Текстът се основава на действащия общностен режим, произтичащ от [Директива 95/46]* (основана на член 95 ДЕО), *що се отнася до действията на държавите членки*“ [28].

72. От това ясно следва, че ако понятието „приложното поле на правото на Съюза“ в член 2, параграф 2, буква а) от ОРЗД се тълкува, така че да се ограничи прилагането на този регламент в сравнение с това на Директива 95/46, това би противоречало на волята на държавите членки, изразена в Договора за функционирането на ЕС.

73. На трето място, следва да се вземат предвид телеологичните съображения, свързани с динамиката и конкретните цели на защитата на личните данни, в която се вписва приемането на ОРЗД.

74. От тази гледна точка няма никакво съмнение, че законодателят на Съюза се е стремил да засили тази защита и да консолидира приложното поле на свързаните с нея правила. Доказателство за това е съзнателната замяна на Директива 95/46 с по-ограничителна нормативна уредба и изрично текстът на съображения 9, 11 и 13 от ОРЗД.

75. Посочените в тази мярка цели произтичат от спецификата на явлението обработване на лични данни, което надхвърля рамката на дейностите, по повод на които тези данни могат да бъдат събирани.

76. Освен това тези дейности не са непременно икономически дейности, спрямо които вече да се прилагат правила на правото на Съюза, уреждащи вътрешния пазар, което по никакъв начин не намалява пазарната стойност на събираните данни и не премахва рисковете, свързани с тяхното обработване.

77. В това отношение проблематиката на личните данни има хоризонтален характер, така че правилата за тяхната защита не могат да бъдат ограничени до обхвата на преди това съществуващите категории от правото на Съюза.

78. С други думи, ако „обхватът на правото на Съюза“, посочен в член 16, параграф 2 ДФЕС, надхвърля хипотезите на „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, то е поради самостоятелното естество на проблемите, свързани с обработването на лични данни, които изискват собствена законодателна намеса, чийто обхват надхвърля съвкупността от вече съществуващи разпоредби на правото на Съюза. От тази гледна точка широкото приложно поле на ОРЗД е израз на волята да се отговори на предизвикателствата на защитата на личните данни с приемането на система „по мярка“.

[27] Член 36a, параграф 2 от проекта на дял VI от Конституционния договор относно демократичния живот на Съюза (бележка на Президиума на Европейския конвент до Конвента от 2 април 2003 г., Брюксел, CONV 650/03, стр. 6). Курсивът е мой.

[28] Бележка на Президиума на Европейския конвент до Конвента от 2 април 2003 г., Брюксел, CONV 650/03, стр. 3. Курсивът е мой.

79. С оглед на съвпадането на заключенията, които произтичат от контекстуалния и телеологичия анализ на член 16, параграф 2 ДФЕС, предлагам на Съда да потвърди своята предходна практика[29], като възприеме стриктно тълкуване на изключението, свързано с „дейности[те], които са извън приложното поле на правото на Съюза“, по член 2, параграф 2, буква а) от ОРЗД.

80. Именно в светлината на това тълкуване предлагам на Съда да прецени годността на този регламент да се прилага към дейността на разглежданата в делото по главното производство парламентарна анкетна комисия.

По прилагането на ОРЗД по отношение на дейностите на парламентарната анкетна комисия

81. Струва ми се, че е необходимо да направя предварителна бележка по отношение на начина, по който релевантните разпоредби на ОРЗД определят приложното поле на този регламент.

– Вторично значение на институционалните критерии за определяне на приложното поле на ОРЗД

82. Следва да се подчертае, че органичните или институционални съображения, свързани с естеството на органите или лицата — администратори на лични данни, имат второстепенно значение в определението на приложното поле на ОРЗД.

83. Всъщност, от една страна, приложното поле на ОРЗД се основава на материалното понятие „обработване“ на лични данни в съответствие с член 2, параграф 1 от този регламент. Органичното понятие „администратор“ по член 4, точка 7 от ОРЗД от тази гледна точка има само акцесорен характер в смисъл, че по същество се основава на материалното понятие за обработване. Всъщност, въпреки че в определението за администратор се посочва „физическо или юридическо лице, публичен орган, агенция или друга структура“, това позоваване неутрализира органичните критерии за целите на неговото прилагане.

84. От друга страна, макар и разпоредбите, които ограничават материалния обхват на ОРЗД в член 2, параграф 2 от този регламент, да се позовават на определени категории лица или органи, а именно на държавите членки, физическите лица и компетентните наказателноправни органи, това е винаги в контекста на *дейностите*, които не попадат в приложното поле този регламент. Следователно не лицата сами по себе са изключени от прилагането на ОРЗД, а само някои от техните дейности.

85. Второстепенното значение на институционалните критерии се потвърждава и от начина, по който са определени частичните дерогации, които ограничават обхвата на конкретните разпоредби на ОРЗД. Например[30], макар юрисдикциите да са извън компетентността на националните надзорни органи, в съответствие с член 55, параграф 3

[29] Вж. съдебната практика, цитирана по-горе в бележка под линия 5 от настоящото заключение.

[30] Вж. също член 20, параграф 3, член 49, параграф 3 и член 79, параграф 2 от ОРЗД.

от ОРЗД това е само доколкото те *изпълняват съдебните си функции*. Следователно обхватът на това изключение се определя не от статута на съдебните органи, а от особеното естество на техните дейности.

86. При липсата на каквато и да е разпоредба на ОРЗД, която да се отнася конкретно до парламентарните органи, от това следва според мен, че не *статутът на парламентарните органи* в австрийското право, а *естеството на тяхната дейност* трябва да определя възможността за прилагане на този регламент.

– По естеството на дейностите на анкетната комисия в делото по главното производство

87. С оглед на всички обстоятелства, доведени до знанието на Съда, считам, че възложените на тази комисия задачи могат да се квалифицират като дейности по обществен надзор, които включват упражняването на публична власт.

88. Това квалифициране произтича от самото съдържание на първия и втория преюдициален въпрос, които се отнасят до дейностите, упражнявани в рамките на *контрола* на изпълнителната власт. Съгласно разясненията на запитващата юрисдикция „[ц]елта на анкетните комисии е да се изяснят определени въпроси за политически цели […]. В това отношение анкетните комисии следва да изпълняват *задачата за надзор*, възложена им по конституционен ред“ [31].

89. Тази квалификация се потвърждава от представените на Съда писмени становища [32].

90. Освен това с оглед на разясненията, дадени от Präsident des Nationalrates (председател на Националния съвет) в хода на съдебното заседание, безспорно е, че въпросната анкетна комисия разполага с някои правомощия на публичната власт, като например правото да призовава свидетели или да получава достъп до документи, свързани с предмета на нейната дейност, които са придружени с правомощието за налагане на финансови санкции, които имат за цел да осигурят правилното провеждане на разследването.

91. За сметка на това ми се струва, че съществува известно объркване, що се отнася до *законодателното* естество на дейностите на тази комисия и нейните евентуални последици за приложимостта на ОРЗД.

92. В това отношение Präsident des Nationalrates (председател на Националния съвет) изтъква, че „[а]нкетните комисии, както от организационна, така и от функционална гледна точка, спадат към законодателната власт. Така действията, извършени от или от името на анкетните комисии, попадат в обхвата на законодателната функция на държавата“ [33]. Според становището на този орган от това следва, че „[п]о този начин дейностите на

[31] Точка 25 от преюдициалното запитване. Курсивът е мой.

[32] Например в точка 13 от писменото си становище Präsident des Nationalrates (председател на Националния съвет) разяснява, че австрийският парламент „има право да решава за създаването на анкетни комисии с цел разследване на определени действия от областта на изпълнителната власт на федерално равнище. По този начин на анкетната комисия е възложена задача за надзор от конституцията. Целта на анкетната комисия е да разясни с политическа цел развитието на някои събития и по този начин да гарантира ефективен парламентарен контрол […]“.

[33] Точка 14 от писменото становище на Präsident des Nationalrates (председател на Националния съвет).

анкетна комисия се вписват в законодателната област и като (надзорна) дейност с изключително парламентарен и политически характер, попадат в изключението по член 2, параграф 2, буква а) от ОРЗД“ [34].

93. Имам три забележки по отношение на тези твърдения.

94. На първо място, независимо от евентуалното участие на анкетните комисии в законодателната дейност, държа да подчертая, че законодателните или парламентарните дейности не са изключени от прилагането на ОРЗД [35] за разлика от дейностите, свързани с изпълнение на съдебните функции, които се обхващат от частичната дерогация по член 55, параграф 3 от този регламент.

95. По този въпрос, за разлика от някои заинтересовани лица, се съмнявам, че тази дерогация може да се тълкува по аналогия, така че да се разпростре и върху законодателните функции, изключението, което се отнася до съдебните функции. Напротив, ако дерогацията по член 55, параграф 3 от ОРЗД следва да е в основата на съображенията на Съда по настоящото дело, тя би могла да доведе само до тълкуване a contrario. С оглед на широкото приложно поле на ОРЗД изключението, свързано със съдебните функции, не може да се тълкува разширително.

96. На второ място, според мен нито едно от обстоятелствата, доведени до знанието на Съда, не позволява да се поддържа, че дейността на анкетната комисия в главното производство изпълнява законодателна функция.

97. По-специално въпросната анкетна комисия няма правомощия за законодателна инициатива и по никакъв друг начин не участва в законодателните дейности на австрийския парламент. Освен това, макар окончателният доклад от разследването да може да представлява източник на насоки за законодателя, не ми се струва , че това обстоятелство е от естество да придаде законодателен характер на нейните дейности. Дейностите на някои извънпарламентарни органи — като австрийската сметна палата, чиито доклади се предават на парламента — също може да насочват законодателя, без да става въпрос за свързването им с упражняването на законодателната власт.

98. На трето място, и независимо от евентуалната им значимост с оглед на австрийското право, институционалните съображения са без значение за приложимостта на ОРЗД, така че организационната принадлежност на парламентарната анкетна комисия не може да е определяща за отговора, който следва да се даде на първия преюдициален въпрос.

– По годността на ОРЗД да се прилага по отношение на дейностите по обществен надзор

99. С оглед на предходните съображения следва да се установи дали дейностите по обществен надзор, упражнявани от парламентарна анкетна комисия, попадат в приложното поле на ОРЗД.

100. Според мен на този въпрос следва да се даде положителен отговор поради три основни причини.

[34] Точка 15 от писменото становище на Präsident des Nationalrates (председател на Националния съвет).

[35] Решение от 9 юли 2020 г., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, т. 72).

101. На първо място, обработването на лични данни от въпросната комисия попада в обхвата на материалното понятие за „обработването“, определено в член 2, параграф 1 от ОРЗД. Тази квалификация не се оспорва от нито една от заинтересованите страни по настоящото дело.

102. На второ място, дейностите по обществен надзор попадат в обхвата на правото на Съюза по смисъла на член 16, параграф 2 ДФЕС и на член 2, параграф 2, буква а) от ОРЗД, както са тълкувани в практиката на Съда, доколкото по-специално нито една разпоредба на този регламент не ги изключва от неговото приложно поле.

103. Напротив, дейностите по надзор изрично са посочени в член 23, параграф 1, буква з) от ОРЗД, който предвижда възможността *да се ограничи* обхватът на някои предвидени в този регламент права и задължения, когато подобно ограничение е необходимо с цел да се гарантира „функция по наблюдението, проверката или регламентирането, свързана, дори само понякога, с упражняването на официални правомощия“ в определени случаи, предвидени в тази разпоредба.

104. От това следва, че предназначението на разпоредбите на ОРЗД е да уреждат дейностите по обществен надзор, дори ако за тази цел могат да се предвидят специални промени. Възможното ограничаване на защитата, която произтича от ОРЗД, обаче не води до изключване на неговото прилагане.

105. Накрая, на трето място, с оглед на общото разпределение на правомощията между Съюза и държавите членки, по никакъв начин не изглежда дейностите по обществен надзор да са запазени изключително за последните.

106. Ако се спрем конкретно на един пример за парламентарен контрол, дублирането на разследванията по делото „Dieselgate“, образувани едновременно от Европейския парламент [36] и от германския Бундестаг (федерално събрание), илюстрира добре конкурирането на правомощията в тази област.

107. Разбира се, би могло да се изтъкне, че приложното поле на правото на Съюза обхваща само тези дейности по надзор, които имат връзка с прилагането на разпоредбите на това право.

108. Такъв подход обаче би въвел отново конкретизиращото тълкуване на „обхвата на правото на Съюза“ и поради това би създал същите рискове на правна несигурност. Като се има предвид самото естество на парламентарното разследване, което има за цел да изясни разглежданите обстоятелства, струва ми се трудно да се определи предварително дали дейностите на анкетна комисия имат конкретна връзка с прилагането на разпоредбите на правото на Съюза [37].

[36] Вж. Решение (ЕС) 2016/34 на Европейския парламент от 17 декември 2015 година относно създаването на анкетна комисия по измерването на емисиите в автомобилния сектор, нейните правомощия, числен състав и срок на мандата (ОВ L 10, 2016 г., стр. 13).

[37] От тази гледна точка се питам как би следвало да се квалифицира разследването на австрийския парламент по случая „Ibizagate“, което се отнася до нередности при възлагането на обществени поръчки; разследването на белгийския Сенат, образувано през 1995 г., което има за цел „да проучи организираната престъпност в Белгия“; или още работата, която понастоящем се извършва от анкетната комисия на Националното събрание на Франция, която се отнася до „причините за загубата на енергийния суверенитет и независимост на Франция“.

109. В този контекст следва да се има предвид целта за правна сигурност, преследвана с разпоредбите на ОРЗД, които имат за цел да се предотврати фрагментирането на прилагането на защитата на данни в Съюза [38].

110. Като се има предвид тази цел и в съответствие с постановеното от Съда в решение Österreichischer Rundfunk и др. [39] при действието на Директива 95/46, приложното поле на ОРЗД следва да се тълкува в смисъл, че включва дейностите по обществен надзор независимо от връзката, която имат с прилагането на конкретни разпоредби на правото на Съюза.

111. С оглед на гореизложеното предлагам на първия преюдициален въпрос да се отговори, че дейностите на анкетна комисия, назначена от парламента на държава членка при упражняване на правото му на контрол върху изпълнителна власт, попадат в обхвата на правото на Съюза по смисъла на член 16, параграф 2, първо изречение ДФЕС.

По втория преюдициален въпрос

112. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали дейностите на анкетната комисия в главното производство попадат в обхвата на изключението по член 2, параграф 2, буква а) от ОРЗД във връзка със съображение 16 от този регламент, като се има предвид особеният предмет на дейностите ѝ, свързан с въпросите на националната сигурност.

113. Поради няколко причини не считам, че това е така.

114. Първо, с оглед на широкото приложно поле на ОРЗД изключението, което обхваща дейностите, свързани с националната сигурност, трябва да се тълкува стриктно. От това заключавам, че само дейностите, имащи за непосредствен предмет националната сигурност, попадат в обхвата на това изключение.

115. Очевидно такъв не е случаят с дейностите на анкетната комисия в главното производство, на която е възложена задача за надзор по отношение на органите на федералното правителство.

116. Наистина, доколкото въпросният надзор се отнася до функционирането на BVT, чиято задача е да гарантира целостта и непрекъснатостта на държавните институции, дейността на тази комисия може *косвено* да допринесе за опазването на националната сигурност.

117. Подобен принос обаче не променя естеството на дейностите, възложени на анкетна комисия, и не може да доведе до изключването им от разпоредбите на ОРЗД. Ако трябва да се възприеме обратното решение, може да възникне въпросът дали рекламна агенция, наета от Министерството на отбраната с цел рекламиране на военните професии, не би трябвало да бъде изключена от разпоредбите на ОРЗД на същото основание.

118. Второ, ако прилагането на ОРЗД трябваше да зависи от предмета на парламентарно разследване, това би било в противоречие с целта за правна сигурност, преследвана от законодателя на Съюза.

[38] Вж. съображения 9 и 13 от ОРЗД.

[39] Решение от 20 май 2003 г. (C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2003:294, т. 45—47).

119. Като се има предвид променливият му характер, предметът на парламентарното разследване не представлява достатъчно последователна основа за определяне на приложното поле на ОРЗД. Конюнктурни фактори като личното участие на министър на отбраната в случай на корупция — което може да бъде разкрито (или опровергано) в хода на разследването — не могат да послужат като ориентир за тази цел.

120. Трето, при тълкуването на изключението по член 2, параграф 2, буква а) от ОРЗД следва да се вземе предвид ratio legis на тази разпоредба. Той ми се струва свързан с невъзможността за съвместяване на някои основни аспекти на правото на защита на личните данни с тайната, присъща на някои дейности, свързани с националната сигурност.

121. Например, трудно ми е да разбера как националните разузнавателни служби биха могли да гарантират спазването на правата на информация и на достъп, закрепени в членове 14 и 15 от ОРЗД, без същевременно да компрометират дейностите по наблюдение, насочени към лица, заподозрени, че принадлежат към терористично движение. При тази хипотеза изискванията, произтичащи от ОРЗД, изглеждат по същество несъвместими с изискванията на националната сигурност.

122. За сметка на това ми се струва, че дейността на парламентарна анкетна комисия не среща никакви непреодолими пречки от този вид и не виждам по какъв начин спазването на произтичащите от ОРЗД задължения би могло да компрометира евентуалния ѝ принос за гарантиране на националната сигурност.

123. Несъмнено, публичността, която обикновено съпътства работата на парламентарните анкетни комисии, е част от *обществеността* измерение на парламентарния контрол. Целта за прозрачност обаче е в противоречие с ratio legis на член 2, параграф 2, буква а) от ОРЗД, който има за цел да запази тайните на националната сигурност.

124. Четвърто, въпреки че правилното провеждане на парламентарно разследване в някои случаи може да е в противоречие със спазването на произтичащите от ОРЗД задължения — например в хипотезата, при която комисията получи достъп до поверителни документи, съдържащи лични данни — ще припомня, че член 23, параграф 1, букви а) и з) от ОРЗД предвиждат възможността да се ограничат правата и задълженията, закрепени в членове 5, 12—22 и 34 от този регламент, в случай че това ограничение е необходимо, за да се гарантира функцията по наблюдението с оглед на изискванията на националната сигурност.

125. Според мен от това следва, че връзката, която предметът на дадено парламентарно разследване може да има с въпросите на националната сигурност, не трябва да води до изключване на анкетната комисия от прилагането на ОРЗД. Като се има предвид институционалният контекст, в който се вписва дейността на такива комисии, чиито членове участват в работата на законодателните органи на парламента, освен това ми се струва относително лесно да се предприемат необходимите законодателни промени, които биха позволили да се вземе предвид особеният предмет на някои парламентарни разследвания, както е предвидено в разпоредбите на член 23, параграф 1 от ОРЗД.

126. Поради всички тези съображения предлагам на Съда да отговори на втория преюдициален въпрос, че не попадат в приложното поле на изключението по член 2, параграф 2, буква а) от този регламент дейностите на парламентарна анкетна комисия,

която има за предмет на разследване дейностите на полицейски орган за защита на държавата, свързани със защитата на националната сигурност по смисъла на съображение 16 от ОРЗД.

По третия преюдициален въпрос

127. С третия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали компетентността на само един-единствен надзорен орган, създаден съгласно член 51, параграф 1 от ОРЗД за разглеждане на жалби по член 77, параграф 1 от този регламент, може пряко да произтича от последната разпоредба във връзка с член 55, параграф 1 от ОРЗД.

128. Този въпрос, който е поставен, в случай че ОРЗД следва да се прилага по отношение на дейностите на анкетната комисия в главното производство, се обяснява с наличието на пречки от конституционен характер. Според Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия) и някои заинтересовани лица принципът на разделение на властите, присъщ на австрийското право, не допуска административен орган, в случая Datenschutzbehörde, да се намесва в дейността на парламента, като разглежда свързани с него жалби.

129. Така третият преюдициален въпрос има за цел да се установи обхватът на директния ефект на разпоредбите на член 55, параграф 1 във връзка с член 77, параграф 1 от ОРЗД, когато компетентността на единствения надзорен орган, създаден от дадена държава членка, има опасност да се окаже ограничена от принцип на конституционно равнище.

130. Що се отнася до регламент на Съюз, следва да се припомни, че по принцип той се прилага пряко в своята цялост, съгласно член 288, втора алинея ДФЕС, както се потвърждава от член 99, параграф 2, втора алинея от ОРЗД [40].

131. Съгласно практиката на Съда положението е различно само в хипотезата, при която разпоредба на регламент изисква приемането на мерки за прилагане, като се има предвид свободата на преценка, предоставена на държавите членки при прилагането ѝ [41].

132. В това отношение считам, че разпоредбите на член 77, параграф 1 от ОРЗД, който предвижда компетентността на надзорните органи да разглеждат предвидените в него жалби, във връзка с член 55, параграф 1 от този регламент, са достатъчно ясни и безусловни, за да се приложат пряко.

133. Ще добавя, че Съдът вече е потвърдил директния ефект на член 58, параграф 5 от ОРЗД, като е постановил, че национален надзорен орган може да се позове на признатата му с тази разпоредба процесуална правоспособност, за да инициира или продължи съдебно производство срещу частноправен субект, при това дори при липсата на каквато и да било законодателна мярка за прилагане, приета в това отношение от съответната държава членка [42].

[40] Вж. също решение от 15 март 2017 г., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, т. 27 и цитираната съдебна практика).

[41] Вж. решения от 11 януари 2001 г., Monte Arcosu (C-403/98, EU:C:2001:6, т. 28), и от 14 април 2011 г., Vlaamse Dierenartsenvereniging и Janssens (C-42/10, C-45/10 и C-57/10, EU:C:2011:253, т. 48).

[42] Решение от 15 юни 2021 г., Facebook Ireland и др. (C-645/19, EU:C:2021:483, т. 113).

134. Освен това при обстоятелствата в делото по главното производство никаква допълнителна мярка за прилагане не ми се струва необходима, за да се уредят процесуалните правила за жалбата по член 77 от ОРЗД. Datenschutzbehörde редовно разглежда такива жалби, като единственият въпрос, който се поставя, е този за компетентността му по отношение на парламентарните органи.

135. Този въпрос обаче не е оставен на свободната преценка на държавите членки.

136. Разбира се, ефективното упражняване на правото на подаване на жалба предполага предварителното създаване на един или няколко надзорни органа в съответствие с член 51, параграф 1 от ОРЗД, което изисква намесата на държавите членки. Това обаче е въпрос, свързан с директния ефект на тази разпоредба — въпрос, който не се поставя в делото по главното производство.

137. Що се отнася до броя на надзорните органи, които следва да се създадат по силата на член 51, параграф 1 от ОРЗД, институционалният избор, предоставен в тази област на държавите членки, не може да доведе до ограничаване на правомощията на единствения орган, създаден от австрийския законодател. Обратното тълкуване би лишило член 55, параграф 1 и член 77, параграф 1 от ОРЗД от директния им ефект и рискува да отслаби полезното действие на всички останали разпоредби от този регламент, които могат да бъдат засегнати от подаването на жалба.

138. Накрая, що се отнася до пречките от конституционен характер, които съществуват в австрийското право, те не могат да доведат до отказ да се прилагат разпоредбите на ОРЗД. Съгласно постоянната практика на Съда позоваването на нарушения на принципите на национална конституционна структура не може да засегне действието на акт на Съюза [43].

139. Ето защо в отговор на третия преюдициален въпрос предлагам на Съда да постанови, че в хипотезата, при която държавата членка е създала само един надзорен орган по смисъла на член 51, параграф 1 от ОРЗД, компетентността му да разглежда жалби по член 77, параграф 1 от този регламент произтича пряко от последната разпоредба във връзка с член 55, параграф 1 от посочения регламент.

Заключение

140. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия) въпроси по следния начин:

„1) Дейностите на анкетна комисия, назначена от парламента на държава членка при упражняване на правото му на контрол върху изпълнителна власт, попадат в обхвата на правото на Съюза по смисъла на член 16, параграф 2, първо изречение ДФЕС, така че Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) се прилага по отношение на обработването на личните данни, извършвано от такава комисия.

[43] Решение от 17 декември 1970 г., Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, т. 3).

2. Дейностите на анкетна комисия, назначена от парламента на държава членка при упражняване на правото му на контрол върху изпълнителна власт, която има за предмет на разследване дейностите на полицейски орган за защита на държавата, и следователно предметът на нейното разследване, са дейности, свързани със защитата на националната сигурност по смисъла на съображение 16 от ОРЗД, не попадат в приложното поле на изключението по член 2, параграф 2, буква а) от този регламент.

3. В хипотезата, при която държавата членка е създала само един надзорен орган по смисъла на член 51, параграф 1 от Регламент 2016/679, компетентността му да разглежда жалби по член 77, параграф 1 от този регламент произтича пряко от последната разпоредба във връзка с член 55, параграф 1 от посочения регламент“.