JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JÁN MAZÁK
3 päivänä heinäkuuta 2012 [1]

Asia C-614/10

Euroopan komissio
vastaan

Itävallan tasavalta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Yksilöiden suojelu henkilötietojen käsittelyssä — Henkilötietojen käsittelystä vastaavien kansallisten viranomaisten tehtävien hoitaminen itsenäisesti — Läheiset henkilökohtaiset ja organisatoriset suhteet valvontaviranomaisen ja liittokanslerinviraston kesken

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävällä, SEUT 258 artiklan nojalla nostetulla kanteella [2] Euroopan komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei Itävallan tasavalta ole noudattanut yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY [3] 28 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska Itävallassa voimassa oleva lainsäädäntö ei täytä vaatimusta tietosuojaa valvovaksi viranomaiseksi perustetun Datenschutzkommissionin (tietosuojalautakunta, jäljempänä DSK) itsenäisyydestä.

2. Tässä asiassa samoin kuin 9.3.2010 annettuun tuomioon johtaneessa asiassa komissio vastaan Saksa [4] (jäljempänä asiassa komissio vastaan Saksa annettu tuomio) nousee esiin kysymys direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdassa vaaditun valvontaviranomaisen itsenäisyyden laajuudesta.

3. Tämän vuoksi unionin tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Saksa antamassa tuomiossa omaksuttu tulkinta on ratkaiseva arvioitaessa komission kanteen, jota Euroopan tietosuojavaltuutettu tukee, perusteltavuutta.

4. Saksan liittotasavalta tukee menettelyssä väliintulijana Itävallan tasavallan vaatimuksia.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Menettelyn oikeudenkäyntiä edeltäneestä vaiheesta on riittävää todeta, että kyseinen vaihe oli EY 226 artiklan mukainen ja että unionin tuomioistuimelle ei esitetty mitään tämän menettelyvaiheen lainmukaisuutta kyseenalaistavia väitteitä.

3 — EYVL L 281, s. 31.

4 — Asia C-518/07 (Kok., s. I-1885).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

5. Direktiivin 95/46 1 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että tämän direktiivin tarkoituksena on turvata jäsenvaltioiden tasolla henkilötietojen käsittelyssä yksilöille heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen. Mainitun direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan tällainen suoja ei kuitenkaan voi olla perusteena henkilötietojen vapaan liikkuvuuden rajoittamiselle tai kieltämiselle jäsenvaltioiden välillä. Tästä seuraa, että direktiivillä 95/46 pyritään saavuttamaan tasapaino yhtäältä luonnollisten henkilöiden henkilötietojen käsittelyä koskevien perusoikeuksien ja -vapauksien suojelun ja toisaalta näiden tietojen vapaan liikkuvuuden välillä.

6. Kuten direktiivin 95/46 johdanto-osan 62 perustelukappaleesta ilmenee, mainitun yksilöiden suojelun keskeinen tekijä on jäsenvaltioissa itsenäisesti toimivien valvontaviranomaisten perustaminen. Tämän vuoksi direktiivin 95/46 28 artiklassa, jonka otsikko on ”Valvontaviranomainen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on säädettävä siitä, että jäsenvaltioiden tämän direktiivin mukaisesti toteuttamien toimenpiteiden soveltamista sen alueella valvoo yksi tai useampi julkinen viranomainen.

Näiden viranomaisten on hoidettava tehtäviään itsenäisesti.”

7. Unionin toimielinten ja elinten tasolla yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä säädetään yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18.12.2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 45/2001,[5] joka on annettu EY 286 artiklan nojalla. Vastaavasti kuin direktiivin 95/46 28 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden osalta, mainitulla asetuksella perustetaan itsenäinen valvontaviranomainen nimeltään Euroopan tietosuojavaltuutettu. Asetuksen N:o 45/2001 44 artiklassa säädetään tämän viranomaisen riippumattomuudesta seuraavaa:

”1. Euroopan tietosuojavaltuutettu hoitaa tehtäviään täysin riippumattomana.

2. Tehtäviään hoitaessaan Euroopan tietosuojavaltuutettu ei pyydä eikä ota ohjeita miltään taholta.

3. Euroopan tietosuojavaltuutetun on pidättäydyttävä kaikesta toiminnasta, joka on yhteensopimatonta hänen tehtäviensä hoitamisen kanssa, eikä hän saa toimikautensa aikana harjoittaa muuta palkallista tai palkatonta ammattitoimintaa.

4. Euroopan tietosuojavaltuutetun on toimikautensa päättymisen jälkeen osoitettava kunniallisuutta ja arvostelukykyä nimitysten ja etujen vastaanottamisessa.”

B *Kansallinen lainsäädäntö*

8. Direktiivi 95/46 on pantu Itävallassa täytäntöön vuoden 2000 tietosuojalailla (Datenschutzgesetz 2000, jäljempänä DSG 2000).

9. DSG 2000:n 35 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä säädetään DSK:n asettamisesta direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdan mukaiseksi valvontaviranomaiseksi.[6]

5 — EYVL 2001, L 8, s. 1.

6 — On täsmennettävä, että DSK on perustettu jo paljon ennen direktiiviä 95/46 vuoden 1978 tietosuojalailla.

10. DSG 2000:n 36 §:n 1 momentin mukaisesti DSG koostuu kuudesta jäsenestä, jotka liittopresidentti nimeää liitohallituksen esityksestä viiden vuoden toimikaudeksi.

11. DSG 2000:n 36 §:n 3 momentin mukaan yhden DSK:n kuudesta jäsenestä on oltava liittovaltion virkamieskunnan juristi.

12. DSG 2000:n 36 §:n 3 a momentin mukaan DSK:n jäsenen tointa hoidetaan samanaikaisesti muun ansiotyön ohessa, eli tehtävä on sivutoimi.

13. DSG 2000:n 37 §:n 1 momentissa hyödynnetään liittovaltion perustuslain (Bundesverfassungsgesetz, jäljempänä B-VG) 20 §:n 2 momentilla annettua mahdollisuutta vapauttaa elimet velvollisuudesta noudattaa ylempien elinten ohjeita ja säädetään, että DSK:n jäsenet ”ovat riippumattomia eikä mikään ohje sido heitä heidän hoitaessa tointansa”.

14. DSG 2000:n 38 §:n 1 momentissa säädetään, että DSK vahvistaa työjärjestyksen, jolla juoksevien asioiden hoitaminen annetaan yhden sen jäsenen tehtäväksi (hallinnosta vastaava jäsen). DSK:n työjärjestyksen 4 artiklan 1 kohdassa määrätään, että hallinnosta vastaavan jäsenen tointa hoitaa DSG 2000:n 36 §:n 3 momentin mukaisesti nimetty liittovaltion virkamies.

15. DSG 2000:n 38 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”[DSK:n] hallinnon tueksi liittokansleri perustaa toimiston ja antaa sen käyttöön tarvittavat laitteet ja henkilökunnan. Hänellä on oikeus saada milloin tahansa tietoja kaikista [DSK:n] hallintoa koskevista seikoista puheenjohtajalta ja hallinnosta vastaavalta jäseneltä.”

16. DSG 2000:n 38 §:n 2 momentissa tarkoitettu liittokanslerille myönnetty oikeus saada tietoja kaikista DSK:n hallintoon liittyvistä seikoista kuvastaa B-VG:n 20 §:n 2 momentin säännöksiä, joiden tässä asiassa merkityksellisissä osissa säädetään seuraavaa:

”– –

Laissa säädetään ylempien elinten oikeudesta itsenäisen elimen tehtävänhoidon asianmukaiseen valvontaan, vähintään oikeudesta saada tietoja kaikista itsenäisten elinten hallintoon liittyvistä seikoista ja – siinä tapauksessa, että kyse ei ole 2, 3 ja 8 momentissa tarkoitetuista elimistä – oikeudesta lakkauttaa itsenäinen elin, jos siihen on painava syy.”

17. Vuoden 1979 virkamiesten asemaa koskevan lain (Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979) 45 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ylempi virkamies valvoo, että hänen alaisensa suorittavat heille kuuluvat tehtävät lakia noudattaen, tarkoituksenmukaisesti, taloudellisesti ja säästäväisesti. Hän ohjaa alaisiaan näiden tehtävien hoitamisessa, antaa heille tarvittaessa ohjeita, korjaa mahdolliset virheet ja puutteet ja valvoo työajan noudattamista. Hän edesauttaa alaistensa etenemistä heidän suoritustensa mukaan ja ohjaa heitä heidän kykyjään parhaiten vastaaviin tehtäviin.”

III Asian arviointi

18. Komissio, jota Euroopan tietosuojavaltuutettu tukee, moittii Itävallan tasavaltaa siitä, että se ei ole hyväksynyt lainsäädäntöä, jossa riittävällä tavalla täyttyy direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valvontaviranomaisen itsenäisyyden vaatimus. Komissio katsoo, että vaikeus johtuu siitä, että ensinnäkin DSK:n hallinnosta vastaavan jäsenen tointa hoitaa liittokanslerinviraston virkamies, toiseksi DSK:n toimisto toimii kanslerinviraston yhteydessä ja kolmanneksi liittokanslerilla on rajoittamaton tiedonsaantioikeus suhteessa DSK:hon.

19. Komission esittämän kanteen perusteltavuuden arviointia varten on ensiksi aiheellista täsmentää direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ilmauksen ”itsenäisesti” sisältö valvontaviranomaisen osalta. Tämän jälkeen tarkastelen, voiko niistä seikoista, joista komissio moittii Itävallan tasavaltaa, kokonaisuutena seurata, että DSK ei pysty valvontaviranomaisena hoitamaan tointaan itsenäisesti mainitun 28 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Ilmauksen ”itsenäisesti” sisältö

20. Komissio ja Itävallan tasavalta ovat eri mieltä ilmauksen ”itsenäisesti” sisällöstä.

21. Komissio, joka tukeutuu asiassa komissio vastaan Saksa annettuun tuomioon, katsoo, että tähän ilmaukseen sisältyy toiminnallisen itsenäisyyden lisäksi myös organisatorinen ja aineellinen itsenäisyys. Se katsoo, että tämän toteamuksen vahvistaa direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdan, jolla pyritään tietosuoja-alan säännösten tehokkaaseen ja luotettavaan valvontaan, tavoite sekä tapa, jolla Euroopan tietosuojavaltuutetun toimi on perustettu asetuksessa N:o 45/2001, jossa säädetään Euroopan tietosuojavaltuutetun mahdollisimman suuresta organisatorisesta ja aineellisesta riippumattomuudesta. Lisäksi komissio kiinnittää huomiota yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäpöytäkirjan perustelumuistion, joka koskee valvontaviranomaisia ja tietojen siirtoja eri maiden välillä, 17 kohtaan, jossa luetellaan valvontaviranomaisen riippumattomuuden varmistamista edistäviä seikkoja, joita ovat muun muassa viranomaisen kokoonpano, jäsenten nimeämistapa, toimikauden pituus ja tehtävän hoitamisen päättymisen syyt, riittävien varojen myöntäminen tälle viranomaiselle ja päätösten teko suojassa viranomaisen ulkopuolisilta määräyksiltä tai kielloilla.

22. Itävallan tasavalta katsoo sitä vastoin, ettei asiassa komissio vastaan Saksa annetusta tuomiosta ole mahdollista päätellä, että valvontaviranomaisten pitäisi olla organisatorisesti ja aineellisesti itsenäisiä. Se katsoo, että direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valvontaviranomaisen itsenäisyyden pitäisi riippua mainitun viranomaisen toiminnallisesta itsenäisyydestä, johon kuuluu, että kyseinen valvontaviranomainen voi toimia vapaasti valvonnan kohteena olevilta elimiltä lähtöisin olevia ohjeita noudattamatta sekä riittävän itsenäisesti ja puolueettomasti suhteessa yksityishenkilöihin.

23. Itävallan tasavalta korostaa sitä, että käsitteen ”itsenäisesti” tulkinnassa on tarpeen ottaa huomioon SEUT 267 artiklassa tarkoitetun tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Itävallan tasavalta korostaa, että DSK on perustettu kollegiaaliseksi viranomaiseksi, joka suorittaa lainkäyttötehtäviä. Se katsoo, että unionin tuomioistuin on ottanut Itävallan tällaisten elinten SEUT 267 perusteella esittämät ennakkoratkaisukysymykset tutkittavaksi ja että unionin tuomioistuin on tällä tavoin todennut, että nämä viranomaiset ovat luonteeltaan tuomioistuimia,[7] ja siis samalla katsonut niiden olevan riippumattomia, koska tämä on yksi huomioon otettavista seikoista tarkistettaessa SEUT 267 artiklan yhteydessä, onko kansallinen elin luonteeltaan tuomioistuin. Itävallan tasavalta päättelee tästä, että DSK on riippumaton SEUT 267 artiklaa koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetussa merkityksessä ja sitä on pidettävä direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna itsenäisenä valvontaviranomaisena.

24. Edellä esitetty asiassa komissio vastaan Saksa annettuun tuomioon perustuva asianosaisten välinen keskustelu antaa aihetta palata mainittuun tuomioon johtaneeseen asiaan. Tukeutuen direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdan sanamuotoon sekä mainitun direktiivin tavoitteisiin ja rakenteeseen unionin tuomioistuin tulkitsi ilmausta ”itsenäisesti” riippumattomasti ja laajasti. Unionin tuomioistuin

7 — Itävallan tasavalta vetoaa esimerkiksi Bundeskommunikationssenatiin (Itävallan liittovaltion ylin viestintäasioita käsittelevä lautakunta), jonka esittämät ennakkoratkaisukysymykset johtivat 18.10.2007 tuomioon asiassa Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Kok., s. I-8817); Umweltsenatiin (ympäristöasioissa toimivaltainen riippumaton muutoksenhakuelin), jonka ennakkoratkaisukysymys johti 10.12.2009 tuomioon asiassa Umweltanwalt von Kärnten (C-205/08, Kok., s. I-11525), ja Oberster Patent- und Markensenatiin (patentti- ja tavaramerkkiasioita käsittelevä ylin jaosto), jonka esittämät ennakkoratkaisukysymykset johtivat 14.6.2007 tuomioon asiassa Häupl (C-246/05, Kok., s. I-4673).

katsoi, että valvontaviranomaisten [8] ”on oltava itsenäisiä siten, että ne voivat suorittaa tehtävänsä vapaina ulkoisesta vaikuttamisesta. Tämä itsenäisyys sulkee pois paitsi kaiken vaikuttamisen valvonnan kohteena olevien elinten taholta myös kaikki sellaiset määräykset ja kaiken muun ulkoisen vaikuttamisen, olipa se sitten suoraa tai välillistä, jotka saattaisivat asettaa kyseenalaiseksi sen, että nämä viranomaiset täyttävät tehtävänsä, joka on oikean tasapainon saavuttaminen yksityisyyden suojan ja henkilötietojen vapaan liikkuvuuden välillä”. [9]

25. Haluan korostaa kahta tästä tulkinnasta johtuvaa seikkaa. Unionin tuomioistuin ei ensinnäkään perusta tulkintaansa ilmauksesta ”itsenäisesti” SEUT 267 artiklassa tarkoitettuihin tuomioistuimen riippumattomuutta koskeviin perusteisiin. Mielestäni unionin tuomioistuin katsoo, että valvontaviranomaisten itsenäisyys on riippumaton SEUT 267 artiklassa tarkoitettujen tuomioistuinten itsenäisyydestä, mikä tarkoittaa, että Itävallan tasavallan perustelut DSK:sta elimenä, joka täyttää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä määritellyt, SEUT 267 artiklassa tarkoitetun tuomioistuimen käsitteeseen liittyvän riippumattomuuden edellytykset, eivät ole tässä asiassa merkityksellisiä. [10]

26. Toiseksi on todettava, että unionin tuomioistuin on välttänyt käyttämästä asiassa komissio vastaan Saksa annetussa tuomiossa sellaisia ilmauksia kuin toiminnallinen, organisatorinen ja aineellinen itsenäisyys, vaikka sekä komissio että Saksan liittotasavalta olivat niitä käyttäneet perusteluissaan samoin kuin nyt käsiteltävässä asiassa.

27. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen omaksuma laaja tulkinta ilmauksesta ”itsenäisesti”, voidaan kysyä, onko tuomioistuin tarkoittanut sillä valvontaviranomaisten itsenäisyyttä sen kaikissa mahdollisissa ulottuvuuksissa. Tähän kysymykseen on mielestäni vastattava kieltävästi. Tulkinnallaan unionin tuomioistuin on jättänyt tilaa tapauskohtaiselle arvioinnille siinä tapauksessa, että toimenpide, josta jäsenvaltiota moititaan, on luonteeltaan sellainen, että valvontaviranomaisen tehtävien suorittamisessa voi ilmetä suoraa tai välillistä ulkoista vaikuttamista.

28. Unionin tuomioistuin ei ole luetellut kaikkia seikkoja, jotka ovat edellytyksenä sille, että valvontaviranomaisille kuuluvien tehtävien hoitamista voidaan pitää ”itsenäisesti” toteutettuna. Kuten asiassa komissio vastaan Saksa annetussa ratkaisuehdotuksessa [11] on jo todettu, niiden luetteleminen on vaikeaa ja on asianmukaisempaa soveltaa negatiivista metodia, toisin sanoen tarkastella konkreettisten seikkojen tai konkreettisten seikkojen muodostaman kokonaisuuden vaikutusta kyseessä olevan valvontaviranomaisen itsenäisyyteen. Unionin tuomioistuin on noudattanut tätä lähestymistapaa mainitussa tuomiossa tutkiessaan valtion harjoittaman valvonnan vaikutusta valvontaviranomaisen itsenäisyyteen.

Hallinnosta vastaava jäsen, joka on liittokanslerinviraston virkamies

29. Komission mukaan DSK:n työjärjestyksen 4 artiklan 1 kohdasta seuraa, että DSK:n hallinnosta vastaavan jäsenen, jolla on näin ollen merkittävä rooli DSK:n sisällä, on aina oltava liittokanslerinviraston virkamies. Koska DSK:n jäsenen toimi on määritelty sivutoimeksi, jota hoidetaan samanaikaisesti muun ansiotyön ohessa, hallinnosta vastaavaa jäsentä sitovat edelleen liittokanslerin ohjeet ja hän on tämän valvonnan alainen. Hallinnosta vastaavan jäsenen ja liittokanslerin välillä on komission mukaan palvelussuhde, jota DSK:n jäsenten itsenäisyyttä koskeva DSG 2000:n 37 §:n 1

8 — Vaikka unionin tuomioistuin on antanut ratkaisun henkilötietojen käsittelyä valvovista muista kuin julkisen sektorin viranomaisista, katson, että tämä tulkinta pätee myös valvontaviranomaisiin yleisesti.

9 — Alaviitteessä 4 mainittu asia komissio vastaan Saksa, tuomion 30 kohta.

10 — Tämä saattaa tietenkin johtaa tilanteeseen, jossa kansallista elintä saatetaan pitää riittävän itsenäisenä SEUT 267 artiklassa tarkoitetuksi tuomioistuimeksi mutta ei samalla riittävän itsenäisenä direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valvontaviranomaiseksi. Tämä on väistämätön seuraus direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdan itsenäisestä tulkinnasta.

11 — Ratkaisuehdotuksen 24 kohta.

momentti ei poista. Komissio katsoo tästä syystä, että DSK:n hallinnosta vastaavan jäsenen toimen ja liittokanslerinviraston viran samanaikainen hoitaminen on ristiriidassa direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun itsenäisyyden vaatimuksen kanssa ja osoitus DSK:n organisatorisen itsenäisyyden puutteesta.

30. Itävallan tasavalta esittää puolustuksenaan, että DSK:n työjärjestyksen 4 artiklan 1 kohdasta, luettuna yhdessä DSG 2000:n 36 §:n 3 momentin kanssa, ei seuraa, että DSK:n hallinnosta vastaavan jäsenen on aina oltava liittokanslerinviraston virkamies. Mainittujen säännösten mukaan hallinnosta vastaavan jäsenen on oltava liittovaltion virkamieskunnan juristi, mikä tarkoittaa kaikkia liittovaltion viranomaisissa työskenteleviä juristeja, rajoittamatta tätä ryhmää yksinomaan liittokanslerinviraston virkamiehiin. Kaiken lisäksi DSG 2000:n 38 §:n 1 momentin mukaan hallinnosta vastaavan jäsenen määrääminen riippuu DSK:n omasta itsenäisestä päätöksestä. Siinä tapauksessa, että liittokanslerinviraston virkamies nimetään DSK:n hallinnosta vastaavaksi jäseneksi, DSG 2000:n 37 §:n 1 momentti, jossa kielletään liittokanslerinvirastoa antamasta teknisiä tai asiasisältöä koskevia ohjeita DSK:n hallinnosta vastaavalle jäsenelle, estää lojaliteetti- ja eturistiriitojen syntymisen.

31. Mielestäni on myönnettävä, ettei Itävallan lainsäädännöstä käy ilmi, että DSK:n hallinnosta vastaavan jäsenen on välttämättä oltava liittokanslerinviraston virkamies. DSK:n työjärjestyksen 4 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä DSG 2000:n 36 §:n 3 momentin kanssa, mukaan hallinnosta vastaavan jäsenen toimeen voidaan nimetä ainoastaan liittovaltion virkamies, joka on juristi, mikä tarkoittaa, että hallinnosta vastaava jäsen voi olla liittokanslerinviraston virkamies, mutta hänen ei tarvitse olla sitä. DSK:n hallinnosta vastaavan jäsenen ja liittovaltion viranomaisen, johon tämä jäsen kuuluu, välillä on kuitenkin edelleenkin palvelussuhde.

32. Tämä palvelussuhde huomioon ottaen ei voida sulkea pois sitä, että ylempi liittovaltion viranomainen saattaa vaikuttaa hallinnosta vastaavaan jäseneen. Kyse ei luonnollisestikaan ole suorasta vaikuttamisesta, sillä se on kielletty DSG 2000:n 37 §:n 1 momentissa. DSK:n hallinnosta vastaavan jäsenen toimen ja liittovaltion viran samanaikaisessa hoitamisessa piilee pikemminkin riski [12] siitä, että ylempi liittovaltion viranomainen vaikuttaa välillisesti DSK:n hallinnosta vastaavan jäsenen toimintaan, mikä asettaa kyseenalaiseksi direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdassa vaaditun DSK:n itsenäisyyden.

33. On muistettava, että tällaista vaikuttamista voi ilmetä myös muiden DSK:n jäsenten työnantajien taholta, koska DSK:n jäsenen toimi on määrätty sivutoimeksi, jota hoidetaan samanaikaisesti muun ansiotyön ohessa. Jos unionin tuomioistuin vahvistaa lähestymistapansa, jonka mukaan direktiiviä 95/46 tulkitaan asetuksen N:o 45/2001 valossa, [13] on mahdollista päätyä siihen, että kielto harjoittaa muuta ammattitoimintaa on yksi direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdassa vaadituista valvontaviranomaisten riippumattomuuden edellytyksistä, koska asetuksen N:o 45/2001 44 artiklan 3 kohdassa säädetään tällaisesta edellytyksestä Euroopan tietosuojavaltuutetun riippumattomuudelle.

12 — Asiassa komissio vastaan Saksa antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin hyväksyi, että pelkästään riski siitä, että valvontaviranomaisten päätöksiin voidaan vaikuttaa, riittää estämään sen, että viimeksi mainitut voisivat suorittaa tehtävänsä itsenäisesti (tämän tuomion 36 kohta).

13 — Tätä lähestymistapaa on noudatettu myös em. asiassa komissio v. Saksa, tuomion 26 kohta ja yhdistetyissä asioissa C-92/09 ja C-93/09, Volker und Markus Schecke ja Eifert, tuomio 9.11.2010 (Kok., s. I-11063, 106 kohta).

DSK:n toimiston sijaitseminen liittokanslerinviraston yhteydessä

34. Komissio katsoo, että DSK:n toimiston organisatorinen sijoittaminen liittokanslerinviraston yhteyteen on ristiriidassa direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdan kanssa, sillä siitä seuraa, että DSK ei ole itsenäinen organisatorisesti eikä aineellisesti. DSK:n toimihenkilöt on sijoitettu liittokanslerinviraston alaisuuteen, ja he ovat sen valvonnan alaisia. Tästä seuraa komission mukaan, että DSK:n toimisto on alttiina liittokanslerinviraston mahdolliselle vaikuttamiselle. Asian tekee erityisen vakavaksi se, että liittokanslerinvirasto on viranomaisena DSK:n tehtäväksi annetun valvonnan kohteena.

35. Euroopan tietosuojavaltuutettu lisää tästä, että liittokanslerinviraston mahdollisuus vaikuttaa DSK:n tehtävien suorittamiseen korostuu entisestään siksi, ettei ole olemassa mitään erillistä DSK:lle varattua budjettikohtaa ja että DSK:n talousarvio sisältyy liittokanslerinviraston talousarvioon.

36. Itävallan tasavalta on myöntänyt, että DSK:n toimisto sisältyi liittokanslerinvirastoon DSK:n omana byrokraattisena tukijärjestelmänä ja että tämän toimiston toimihenkilöt ovat oikeudellisesti sidoksissa liittokanslerinvirastoon, jolla säilyy valvontavalta. Tämä seikka ei kuitenkaan vaikuta DSK:n itsenäisyyden arviointiin, kun otetaan huomioon, että DSK elimenä ja toimistona on syytä erottaa toisistaan.

37. DSK:n talousarviosta Itävallan tasavalta väittää, että Itävallan talousarviolainsäädännön mukaan kysymys siitä, mihin liittovaltion elin on sijoitettu talousarviossa, on toisarvoinen eikä sinänsä kerro mitään kyseisen toimielimen itsenäisyydestä.

38. Kuten komission ja Itävallan tasavallan tässä asiassa esittämistä perusteluista käy ilmi, kiistatonta on, että DSK:n toimisto sijaitsee liittokanslerinviraston yhteydessä ja että tästä syystä DSK:n toimihenkilöt ovat liittokanslerinviraston valvonnan alaisia.

39. Tässä väite, joka koskee sitä, että DSK elimenä ja toimistona on erotettava toisistaan, vaikuttaa heikolta. Mielestäni toimisto ja toimiston toimihenkilöt ovat olennainen osa valvontaviranomaisen statusta. Tästä on osoituksena esimerkiksi sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) [14] johdanto-osan 11 perustelukappale, jonka mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuuden turvaamiseksi näille olisi niille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi annettava tarpeelliset voimavarat henkilöstön, asiantuntemuksen ja rahoituksen osalta. [15]

40. Tästä seuraa, että jos henkilö tai yksikkö vaikuttaa valvontaviranomaisen toimistoon ja toimihenkilöihin, mistä nyt käsiteltävässä asiassa kiistattomasti on kyse, kyseinen henkilö tai yksikkö siis vaikuttaa valvontaviranomaiseen sellaisenaan, mikä on ristiriidassa valvontaviranomaisen itsenäisyyttä koskevan vaatimuksen kanssa.

Liittokanslerin rajoittamaton tiedonsaantioikeus suhteessa DSK:hon

41. Komissio katsoo, että liittokanslerille B-VG:n 20 §:n 2 momentin nojalla annettu rajoittamaton tiedonsaantioikeus vaarantaa DSK:n riippumattomuuden, koska on olemassa vaara siitä, että tätä oikeutta käytetään poliittiseen vaikuttamiseen DSK:ssa. Tästä komissio muistuttaa toistamiseen, että liittokansleri on itse DSK:n valvonnan kohteena.

14 — EYVL L 108, s. 33.

15 — Direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta 20.2.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/6/EY (EUVL L 52, s. 3) johdanto-osan 47 perustelukappaleessa on analoginen luonnehdinta kansallisten viranomaisten riippumattomuudesta.

42. Itävallan tasavalta ei kiistä sitä, että liittokanslerilla on oikeus saada tietoja kaikista B-VG:n 20 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi itsenäiseksi elimeksi perustetun DSK:n hallintoa koskevista seikoista. Se selvittää, että tällainen oikeus on ehdoton vähimmäisedellytys suhteessa valtiosääntöoikeudessa vaadittuun valvontaoikeuteen ylempien elinten ja sellaisten itsenäisten elinten, jotka on vapautettu velvollisuudesta noudattaa ylempien toimielinten ohjeita, välisissä suhteissa. Tiedonsaantioikeus ei anna liittokanslerille mitään mahdollisuutta vaikuttaa DSK:n hallintoon. Itävallan tasavalta kiinnittää huomiota siihen, että oikeusministeriöllä on vastaava tiedonsaantioikeus yleisiin tuomioistuimiin nähden, mitä ei pidetä tuomioistuimiin sovellettavan riippumattomuusedellytyksen vastaisena.

43. Kuten olen jo todennut, asiassa komissio vastaan Saksa annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin on esittänyt itsenäisen tulkinnan valvontaviranomaisen itsenäisyydestä suhteessa SEUT 267 artiklassa tarkoitetun tuomioistuimen riippumattomuuteen. Tämän vuoksi Itävallan tasavallan perustelut, jotka koskevat vastaavaa tiedonsaantioikeutta yleisiin tuomioistuimiin nähden, eivät ole merkityksellisiä nyt käsiteltävässä asiassa.

44. Mielestäni kaksi seikkaa osoittaa, että kyseessä oleva tiedonsaantioikeus voi vaikuttaa haitallisesti DSK:n itsenäisyyteen. Ensinnäkin kyse on rajoittamattomasta ja ehdottomasta oikeudesta. Toiseksi on todettava, että liittokansleri, jolla on kyseinen oikeus, on itse DSK:n valvonnan kohteena siten, että liittokanslerin tiedonsaantioikeuden käyttämistä voidaan pitää valvotun elimen käyttämänä vaikutusvaltana.

45. Yhteenvetona katson, että ensiksi yhdistäessään DSK:n hallinnosta vastaavan jäsenen toimen ja liittovaltion virkamiehen viran, toiseksi sijoittaessaan DSK:n toimiston liittokanslerinviraston yhteyteen ja kolmanneksi antaessaan liittokanslerille tiedonsaantioikeuden suhteessa DSK:hon Itävallan tasavalta on pannut virheellisesti täytäntöön direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun vaatimuksen, jonka mukaan valvontaviranomaisten on hoidettava tehtäviään ”itsenäisesti”.

IV Ratkaisuehdotus

46. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Itävallan tasavalta ei ole noudattanut yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY 28 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisia velvoitteitaan ensiksi yhdistäessään Datenschutzkommissionin hallinnosta vastaavan jäsenen toimen ja liittovaltion virkamiehen viran, toiseksi sijoittaessaan Datenschutzkommissionin toimiston liittokanslerinviraston yhteyteen ja kolmanneksi antaessaan liittokanslerille tiedonsaantioikeuden suhteessa Datenschutzkommissioniin, ja se on näin pannut virheellisesti täytäntöön vaatimuksen, jonka mukaan valvontaviranomaisten on hoidettava tehtäviään ”itsenäisesti”.

2) Itävallan tasavalta velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan tietosuojavaltuutettu ja Saksan liittotasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.