

Mål C-683/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

12 november 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litauen)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

22 oktober 2021

Klagande:

Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos

Motpart:

Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija

Saken i det nationella målet

I det nationella målet har det uppstått en tvist ifråga om innebörden av begreppet ”personuppgiftsansvarig”, identifieringen av en person som personuppgiftsansvarig och/eller som gemensamt personuppgiftsansvarig (nedan kallad gemensamt personuppgiftsansvarig) och fastställandet av vilken enhet som bär ansvaret för överträdelser av förordning (EU) 2016/679.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av bestämmelser i förordning (EU) 2016/679 (allmän dataskyddsförordning) (nedan kallad dataskyddsförordningen) och artikel 267 andra stycket FEUF.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Kan begreppet ”personuppgiftsansvarig” i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen tolkas så, att en person som planerar att anskaffa ett verktyg för insamling av uppgifter (mobilapplikation) genom offentlig upphandling även ska anses vara personuppgiftsansvarig, oberoende av att ett offentligt kontrakt inte har ingåtts och att den skapade produkten (mobilapplikation), för vars anskaffning ett offentligt upphandlingsförfarande användes, inte har överlåtits?
2. Kan begreppet ”personuppgiftsansvarig” i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen tolkas så, att en upphandlande myndighet, som inte har förvärvat äganderätten till den skapade IT-produkten och inte har tagit den i besittning, även ska anses vara personuppgiftsansvarig när den slutliga versionen av den skapade IT-produkten tillhandahåller länkar eller gränssnitt till denna offentliga enhet och/eller till sekretesspolicyn, vilka inte har godkänts eller erkänts officiellt av den ifrågavarande offentliga enheten, som betecknar den offentliga enheten själv som personuppgiftsansvarig?
3. Kan begreppet ”personuppgiftsansvarig” i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen tolkas så, att en person som inte har utfört någon faktisk behandling av personuppgifter i den mening som avses i artikel 4 led 2 i dataskyddsförordningen, och/eller som inte har lämnat något tydligt tillstånd/samtycke till sådana åtgärder, även ska anses vara personuppgiftsansvarig? Är det av betydelse för tolkningen av begreppet ”personuppgiftsansvarig” att den IT-produkt som användes för behandlingen av personuppgifter skapades i enlighet med det av den upphandlande myndigheten formulerade uppdraget?
4. Om det är relevant för tolkningen av begreppet ”personuppgiftsansvarig” att faktisk behandling av personuppgifter fastställs, ska då definitionen av ”behandling” av personuppgifter i den mening som avses i artikel 4 led 2 i dataskyddsförordningen tolkas så, att den även omfattar situationer där kopior av personuppgifter har använts för att prova IT-systemen i samband med förfarandet för anskaffning av en mobilapplikation?
5. Kan gemensamt personuppgiftsansvar enligt artikel 4 led 7 och artikel 26.1 i dataskyddsförordningen tolkas så, att det uteslutande innefattar avsiktligt samordnade åtgärder för att bestämma ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter, eller kan detta begrepp även tolkas så, att gemensamt personuppgiftsansvar även omfattar situationer där det inte finns något tydligt ”arrangemang” beträffande ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter och/eller åtgärderna inte har samordnats mellan enheterna? Är omständigheter som hänför sig till utvecklingsstadiet för det medel för behandling av personuppgifter (IT-applikation) i vilket personuppgifter behandlades och syftet med att skapa en sådan applikation av rättslig betydelse för tolkningen av begreppet gemensamt personuppgiftsansvar? Kan ett ”arrangemang” mellan

gemensamt personuppgiftsansvariga enbart förstås som ett klart och definierat fastställande av villkoren för det gemensamma personuppgiftsansvaret?

6. Ska artikel 83.1 i dataskyddsförordningen, enligt vilken påförandet av ”administrativa sanktionsavgifter ... [ska vara] effektivt, proportionellt och avskräckande”, tolkas så, att den även omfattar fall där den ”personuppgiftsansvarige” påförs ansvar när utvecklaren, i samband med skapandet av en IT-produkt, även utför åtgärder för behandling av personuppgifter, och medför otillbörliga åtgärder för behandling av personuppgifter som utförs av personuppgiftsbiträdet alltid automatiskt ett rättsligt ansvar för den personuppgiftsansvarige? Ska denna bestämmelse tolkas så, att den även innefattar strikt ansvar för den personuppgiftsansvarige?

Anförda unionsrättsliga bestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Skälen 4, 10 och 74, artikel 4 led 2 och 4 led 7, artikel 26.1 och 26.2 samt artikel 83.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

Dom av den 5 juni 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2018:388, punkterna 26 och 27).

Dom av den 10 juli 2018, Jehovan todistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, punkt 66).

Anförda nationella bestämmelser

Viešųjų pirkimų įstatymas (lagen om offentlig upphandling) (nedan kallad LOU):

Artikel 29.3:

”Den upphandlande myndigheten ska ha rätt att när som helst före tilldelning av ett köpekontrakt (ingående av ett ramavtal) eller utseende av vinnaren i en formgivningstävling efter eget skön avbryta den offentliga upphandlingen eller formgivningstävlingen om oförutsebara omständigheter inträffar och är skyldig att göra detta om de principer som anges i artikel 17.1 i denna lag åsidosatts och den ifrågavarande situationen inte kan avhjälpas.”

Artikel 72.2:

”Den upphandlande myndigheten ska genomföra ett förhandlat förfarande utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling enligt följande:

- 1) skriftlig inbjudan till de utvalda ekonomiska aktörerna att lämna anbud;

2) kontroll av huruvida det föreligger skäl för uteslutning av ekonomiska aktörer i enlighet med vad som anges i upphandlingsdokumenten, och kontroll av huruvida de ekonomiska aktörerna uppfyller föreskrivna kvalifikationskrav och, i förekommande fall, erforderliga standarder för kvalitetssäkring och/eller miljöledning;

3) förhandlingar med anbudsgivarna i enlighet med det förfarande som stadfästs i artikel 66 i denna lag och begäran om att de ska lämna slutliga anbud. Den upphandlande myndigheten är inte skyldig att begära in ett slutligt anbud när det gäller en ekonomisk aktör som deltar i det förhandlade förfarandet utan föregående offentliggörande av ett meddelande;

4) utvärdering av slutliga anbud och fastställande av vilken anbudsgivare som ska tilldelas kontraktet.”

Civillagen

Artikel 2.133 9):

”Om ett ombud har överskridit sina befogenheter, men på ett sådant sätt att tredje man har haft starka skäl att anta att han eller hon har ingått ett avtal med ett vederbörligen befullmäktigat ombud, ska avtalet vara bindande för huvudmannen, utom i de fall då motparten kände till eller borde ha känt till att ombudet överskred sina befogenheter.”

Artikel 2.136 1):

”Ett avtal som ingås för annans räkning av en person som inte har rätt att ingå avtalet eller av en person som överskrider sina tillerkända befogenheter ska ge upphov till rättigheter och skyldigheter för huvudmannen, eller medföra att huvudmannens rättigheter och skyldigheter ändras eller bortfaller, endast om huvudmannen senare godkänner hela detta avtal eller den del av avtalet där dessa befogenheter har överskridits.”

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 För att på ett effektivt sätt hantera den situation som uppstått till följd av spridningen av COVID-19 gav Republiken Litauens hälsovårdsminister, genom beslut nr V-519 av den 24 mars 2020, direktören för Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (Nationella folkhälsocentret som sorterar under hälsoministeriet) (nedan kallat NVSC) i uppdrag att ombesörja anskaffningen av en informationsplattform (system) (nedan kallad mobilapplikationen KARANTINAS eller applikationen) avsedd att registrera och kontrollera uppgifter om personer som kommit i kontakt med bärare av COVID-19-infektionen.

- 2 Den 27 mars 2020 informerade A.S., en person som påstod sig företräda NVSC, bolaget "IT sprendimai sėkmei" UAB (nedan även kallat bolaget) per e-post om att NVSC hade valt detta bolag som utvecklare av mobilapplikationen KARANTINAS. A.S. hade varken något anställningsavtal eller något annat avtal med NVSC. A.S., som påstod sig vara ombud för NVSC, sände därefter ett stort antal e-postmeddelanden till detta bolag (med kopia till NVSC:s direktör) angående olika aspekter av utvecklingen av mobilapplikationen. E-postmeddelanden avseende applikationen sändes även till bolaget av ett antal anställda inom NVSC.
- 3 En sekretesspolicy upprättades på utvecklingsstadiet av applikationen, i vilken "IT sprendimai sėkmei" UAB och NVSC angavs som personuppgiftsansvariga. Applikationen gjordes tillgänglig för nedladdning från nätbutiken Google Play Store från och med den 4 april 2020 och från försäljningsplattformen Apple App Store från och med den 6 april 2020. Applikationen innehöll länkar till "IT sprendimai sėkmei" UAB och NVSC. Den 15 maj 2020 begärde NVSC att bolaget inte skulle lämna några uppgifter om NVSC eller använda andra länkar till NVSC i applikationen.
- 4 Mobilapplikationen KARANTINAS samlade in olika uppgifter om användarna: identitetsnummer, koordinater för latitud och longitud, land, stad, kommun, bostadsadress, förnamn, efternamn, personnummer, telefonnummer, huruvida personen måste isolera sig, om han/hon har registrerat sig och så vidare. Uppgifter samlades in inte bara i Litauen utan även i utlandet.
- 5 Genom beslut nr V-821 av den 10 april 2020 gav hälsovårdsministern direktören för NVSC i uppdrag att skyndsamt ombesörja anskaffningen av mobilapplikationen KARANTINAS. Aysikten var att förvärva applikationen från "IT sprendimai sėkmei" UAB genom ett förhandlat förfarande utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling. Upphandlingsförfarandet inleddes, men avbröts av NVSC i enlighet med artikel 29.3 LOU eftersom erforderliga medel inte hade kunnat uppbringas. Det ingicks inget offentligt upphandlingskontrakt om köp och försäljning.
- 6 Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija (Nationella dataskyddinspektionen) (nedan kallad inspektionen) genomförde en utredning och påförde, genom beslut nr 3R-180 av den 24 februari 2021, NVSC och "IT sprendimai sėkmei" UAB, i egenskap av gemensamt personuppgiftsansvariga, administrativa sanktionsavgifter för överträdelse av artiklarna 5, 13, 24, 32 och 35 i förordning (EU) 2016/679.
- 7 Inspektionen fann att personuppgifter hade samlats in med hjälp av mobilapplikationen KARANTINAS. Enligt "IT sprendimai sėkmei" UAB lämnade 3 802 användare personuppgifter via applikationen.
- 8 Användare som hade valt att använda applikationen som metod för att kontrollera sin påtvingade isolering ombads varje dag att besvara följande frågor: Har du tagit din temperatur idag? Om ja, vad har du för temperatur? Om nej, vänligen ta

temperaturen nu och fyll i uppgifterna. Upplever du minst ett av följande symtom: hosta eller andningssvårigheter? Har du andra symtom? Om ja, vänligen specificera (fyll i uppgifterna). Följer du kraven på självisolering (en länk till reglerna om isolering kan läggas till)? Har du behov av socialt bistånd? Om ja, ange vilken typ (fyll i uppgifterna). Behöver du psykologhjälp?

- 9 Inspektionen fann även att kopior av de uppgifter som samlats in i mobilapplikationen KARANTINAS måste skickas till ett annat bolag, ”Juvare Lithuania” UAB, som är personuppgiftsbiträde för Užkrečiamųjų ligų, galinčių išplisti ir kelti grėsmę, stebėsenos ir kontrolės informacinė sistema (Informationssystemet för övervakning och kontroll av smittsamma sjukdomar som kan spridas och utgöra ett hot) (nedan kallat ULSKIS). NVSC utsågs senare till personuppgiftsansvarig för ULSKIS.

Parternas huvudargument i det nationella målet

- 10 NVSC stöder sig huvudsakligen på argumentet att det offentliga upphandlingsförfarandet inte avslutades genom ingåendet av ett köp- och försäljningskontrakt. Äganderätten till mobilapplikationen har således inte övergått och NVSC kan inte anses vara personuppgiftsansvarig för behandlingen av de personuppgifter som samlats in genom användning av applikationen.
- 11 ”IT sprendimai sėkmei” UAB understryker att bolaget, i egenskap av personuppgiftsbiträde, tekniskt övervakade driften av applikationen, men att personuppgifterna behandlades i applikationen enbart för de ändamål som fastställts av NVSC och i enlighet med NVSC:s instruktioner.
- 12 Inspektionen erinrar om att begreppet ”personuppgiftsansvarig” är ett funktionellt begrepp vars syfte är att, på grundval av en bedömning av de särskilda omständigheterna, tillskriva den enhet som faktiskt utövar inflytande ansvaret. Ställningen som personuppgiftsansvarig följer nämligen av den faktiska omständigheten att en enhet har valt att behandla personuppgifter för sina egna ändamål. Inspektionen understryker att en personuppgiftsansvarig bestämmer, snarare än legitimerar, ändamålen med och metoderna för behandling av personuppgifter, att gemensamt personuppgiftsansvariga ska komplettera varandra genom sina beslut och att deras respektive beslut i grunden ska ha en konkret inverkan på fastställandet av ändamålet med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Dessutom ska de mål som eftersträvas av de gemensamt uppgiftsansvariga ha ett nära samband och komplettera varandra.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 13 Tvisten mellan parterna rör huvudsakligen frågan huruvida begreppet ”personuppgiftsansvarig” i dataskyddsförordningen ska ges en vid tolkning, det vill säga tolkas så, att en person som endast har bestämt ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter ska anses vara personuppgiftsansvarig, eller

om detta begrepp ska tolkas snävare, med beaktande av det förfarande som reglerar hur den offentliga upphandlingen ska organiseras och dess resultat. Det är i förevarande mål utrett att "IT sprendimai sėkmei" UAB har utvecklat mobilapplikationen KARANTINAS och att NVSC, i egenskap av upphandlande myndighet, har bistått med råd om innehållet i den information som skulle inhämtas. NVSC har emellertid inte ingått något offentligt upphandlingskontrakt om köp och försäljning, något bevis om överlåtelse och godkännande av den skapade IT-produkten har inte undertecknats, äganderätten till mobilapplikationen KARANTINAS har inte övergått och det finns inget som tyder på att ett officiellt godkännande (tillstånd) har lämnats för att göra mobilapplikationen tillgänglig i olika nätbutiker (Google Play Store, App Store).

- 14 Av relevans i förevarande mål är även den rättsliga regleringen av offentlig upphandling och den omständigheten att en offentlig förvaltningsenhet som, i enlighet med unionsrätten, omfattas av en av de grundläggande principerna för offentlig förvaltning, nämligen legalitetsprincipen, har ställts till svars för överträdelse av dataskyddsförordningen. Regelverket för offentlig upphandling omfattas av såväl nationell lagstiftning som unionslagstiftning. Unionslagstiftningen reglerar emellertid inte alla aspekter av offentlig upphandling, och en del av dessa överläts det till nationell lagstiftning att reglera. Enligt nationell lagstiftning ska ett offentlig upphandlingsförfarande anses vara avslutat när ett offentligt upphandlingskontrakt om köp och försäljning har ingåtts.
- 15 I LOU fastställs klart definierade villkor för förhandlade förfaranden utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling, den tidpunkt då ett sådant förfarande inleds och den tidpunkt då förhandlingarna ska anses ha ägt rum.
- 16 Det framgår av skriftväxlingen mellan "IT sprendimai sėkmei" UAB och NVSC att det uppsatta målet för NVSC (att skapa en IT-lösning för att hantera pandemin) skulle uppnås genom utveckling av applikationen och att behandlingen av personuppgifter planerades med detta ändamål i åtanke. Det finns även uppgifter i målet om att de tekniska besluten (vilka frågor som skulle ställas, hur de var formulerade och så vidare) anpassades efter den upphandlande myndighetens (kunden) behov. Det har inte visats att bolaget eftersträvade några andra mål än att erhålla ersättning för den skapade produkten.
- 17 Eftersom NVSC har identifierats som gemensamt personuppgiftsansvarig, uppkommer även frågor om tolkningen av artikel 4 led 7 och artikel 26.1 dataskyddsförordningen vad gäller det gemensamma personuppgiftsansvaret.
- 18 Slutligen vill den hänskjutande domstolen även få klarhet i hur artikel 83.1 i dataskyddsförordningen, där det föreskrivs att påförandet av "administrativa sanktionsavgifter ... [ska vara] effektivt, proportionerligt och avskräckande", ska tolkas när ett beslut ska fattas om flera enheters ansvar.