

Zadeva C-638/23**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

24. oktober 2023

Predložitveno sodišče:

Verwaltungsgerichtshof (Avstrija)

Datum predložitvene odločbe:

23. avgust 2023

Vlagatelj revizije:

Amt der Tiroler Landesregierung

Predmet postopka v glavni stvari

Revizija zoper sodbo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija) v zadevi, ki spada na področje prava o varstvu podatkov

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga Uredbe (EU) 2016/679, člen 267 PDEU

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba člen 4, točka 7, Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov – GDPR) razlagati tako, da nasprotuje uporabi določbe nacionalnega prava (kot je v obravnavanem primeru člen 2(1) Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (tirolski zakon o obdelavi podatkov)), v kateri je sicer v smislu člena 4, točka 7, drugi del stavka, GDPR določen nek upravljavec, vendar

– je ta zgolj urad (kot je v obravnavanem primeru Amt der Tiroler Landesregierung (urad deželne vlade Tirolske, Avstrija)), ki je sicer ustanovljen z

zakonom, vendar ni fizična ali pravna oseba in v obravnavanem primeru tudi ni javni organ, temveč deluje le kot njegov pomožni aparat in nima lastne (delne) pravne sposobnosti;

– je imenovan brez sklicevanja na konkretno obdelavo osebnih podatkov in zato s pravom države članice tudi niso določeni nameni in sredstva konkretne obdelave osebnih podatkov;

– ta v konkretnem primeru ni niti sam niti skupaj z drugimi določil namenov in sredstev osnovne obdelave osebnih podatkov?

Navedene določbe prava Unije

Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov, v nadaljevanju: GDPR), člen 4, točka 7, členi 5, 9 in 26

Navedene nacionalne določbe

Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (zvezni ustavni zakon o načelih za ustanovitev in upravljanje uradov deželnih vlad razen Dunaja, v nadaljevanju: BVG ÄmterLReg), členi od 1 do 3

Člen 1(1) Datenschutzgesetz (zakon o varstvu podatkov, v nadaljevanju: DSG)

Člen 24f(4) Gesundheitstelematikgesetz 2012 (zakon o zdravstveni telematiki iz leta 2012, v nadaljevanju: GTelG 2012), člen 18, člen 24d(2), točka 3

Tiroler Landesordnung 1989 (tirolski deželni zakonik iz leta 1989), LGBI št. 61/1988 v različici LGBI. št. 71/2019, člena 56 in 58

Geschäftsordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung (poslovnik urada deželne vlade Tirolske), člen 4(1), člena 10 in 18

Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (tirolski zakon o obdelavi podatkov, v nadaljevanju: TDVG), člen 1, člen 2(1)(a) in (3)

Povzetek dejanskega stanja in postopka

- 1 Druga udeležena stranka je 21. decembra 2021 pri Datenschutzbehörde (organ za varstvo podatkov, Avstrija, v nadaljevanju: DSB) proti uradu deželne vlade Tirolske kot nasprotno stranko v pritožbenem postopku vložila pritožbo v zvezi z varstvom podatkov zaradi kršitve pravice do zaupnosti v skladu s členom 1(1) DSG v zvezi z nanjo naslovljenim dopisom, v katerem je bila obveščena o

terminih, rezerviranih zanj na določeni lokaciji za cepljenje proti COVID-19, in pozvana, naj izkoristi to ponudbo. Druga udeležena stranka v tem okviru sumi, da ta dopis temelji na prepovedanem razkritju in obdelavi njenih zdravstvenih podatkov.

- 2 Urad deželne vlade Tirolske je v svoji izjavi z dne 31. januarja 2022 DSB med drugim sporočil, da je z vidika varstva podatkov odgovoren za pošiljanje tega dopisa in da ne gre za skupno odgovornost v skladu s členom 26 GDPR.
- 3 DSB je z odločbo z dne 22. avgusta 2022 ugodil pritožbi v zvezi z varstvom podatkov – kolikor je to v tem primeru upoštevno – in ugotovil, da je urad deželne vlade Tirolske s tem kršil pravico druge udeležene stranke do zaupnosti. Urad deželne vlade Tirolske naj v skladu s členom 24f(4) GTelG 2012 ne bi imel posebnega pooblastila za dostop do centralnega registra cepljenja, zato naj bi bila naknadna obdelava podatkov nezakonita.
- 4 Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) je pritožbo, ki jo je zoper to vložil urad deželne vlade Tirolske, z izpodbijano sodbo zavrnilo kot neutemeljeno.
- 5 Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) je v bistvu ugotovilo, da je urad deželne vlade Tirolske pripravil „predlog“ za določitev namena in sredstev zadevne obdelave podatkov, ki ga je nato „odobril“ deželni glavar – s kratkimi navodili. Postopek za dopis državljanom dežele Tirolske, zlasti predlog, da se vsem osebam na Tirolskem, ki so stare vsaj 18 let (in še niso cepljene proti COVID-19), pošlje „opomnik o cepljenju“, naj bi pripravil urad deželne vlade Tirolske, ki je nato tudi oblikoval dopis. Povezava kraja prebivališča druge udeležene stranke s krajem cepljenja naj bi temeljila na predlogu urada deželne vlade Tirolske, ki naj bi jo tudi tehnično izvedel. Urad deželne vlade Tirolske naj bi se večkrat razglasil za upravljavca obdelave osebnih podatkov, na primer v svoji izjavi o varstvu osebnih podatkov. Land Tirol (dežela Tirolska, Avstrija), ki jo je zastopal urad deželne vlade Tirolske, naj bi 19. novembra 2021 družbi E GmbH naročila, naj identificira naslovnike „opomnika o cepljenju“. Družba E GmbH naj bi to naročilo posredovala družbi I GmbH. Družba I GmbH naj bi v skladu z naročilom najprej iz seznama bolnikov (register bolnikov – člen 18 GTelG 2012) identificirala vse osebe, ki so bile starejše od 18 let in so navedle naslov na Tirolskem. Družba I GmbH naj bi nato izločila osebe, ki so imele v centralnem registru cepljenja vpisano cepljenje s cepivom proti COVID-19, odobrenim v Evropski uniji. Družba I GmbH naj bi 25. novembra 2021 uradu deželne vlade Tirolske posredovala imena in naslove preostalih oseb. Druga udeležena stranka naj ne bi sodelovala pri obdelavi svojih osebnih podatkov oziroma naj ne bi podala privolitve.
- 6 S pravnega vidika naj bi že iz člena 2(1)(a) in (3) TDVG izhajalo, da je treba urad deželne vlade Tirolske opredeliti kot upravljavca za zadevno obdelavo osebnih podatkov. Vpogled v podatke iz seznama bolnikov in centralnega registra cepljenja ter združevanje podatkov vsakokrat na zahtevo urada deželne vlade Tirolske naj bi bilo mogoče v skladu s pravom o varstvu podatkov pripisati uradu

deželne vlade Tirolske. Urad deželne vlade Tirolske naj v skladu s členom 18 GTelG 2012 ne bi mogel utemeljiti zakonitega dostopa do seznama bolnikov v smislu člena 5(1)(a) GDPR. V zvezi z dostopom do centralnega registra cepljenja naj bi bil status cepljenja druge udeležene stranke posebna kategorija osebnih podatkov v smislu člena 9(1) GDPR, saj bi status cepljenja lahko razkril informacije o zdravstvenem stanju posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki. Obdelava podatkov o statusu cepljenja bi bila dopustna le, če bi veljala izjema od prepovedi obdelave iz odstavka 1 v skladu s členom 9(2) GDPR. Taka izjema naj ne bi obstajala. Urad deželne vlade Tirolske naj v skladu s členom 24d(2), točka 3, GTelG 2012, ne bi imel pooblastila za dostop do centralnega registra cepljenja za namen „opomnika o cepljenju“. Ker naj bi se identifikacija podatkov o naslovih z dostopom do seznama bolnikov in centralnega registra cepljenja izkazala za nezakonito, naj bi bila nezakonita tudi njihova nadaljnja uporaba za naslavljanje in pošiljanje „opomnikov o cepljenju“.

- 7 Zoper to sodbo je vložena obravnavana izredna revizija urada deželne vlade Tirolske. DSB je v predhodnem postopku, ki ga je sprožilo Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče, Avstrija), predložil odgovor na revizijo, v katerem je predlagal, naj se revizija zavrže ali podredno zavrne.

Povzetek obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 8 V zvezi z zadevno obdelavo podatkov je treba pojasniti, ali ima urad deželne vlade Tirolske status upravljavca v smislu člena 4, točka 7, GDPR.
- 9 V skladu z opredelitvijo iz člena 4, točka 7, GDPR pomeni upravljavec fizično ali pravno osebo, javni organ, agencijo ali drugo telo, ki samo ali skupaj z drugimi določa namene in sredstva obdelave; kadar namene in sredstva obdelave določa pravo Unije ali pravo države članice, se lahko upravljavec ali posebna merila za njegovo imenovanje določijo s pravom Unije ali pravom države članice.
- 10 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije je pojem upravljavca opredeljen široko, da se zagotovi učinkovito in popolno varstvo posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki. Ta pojem lahko zajema tudi več akterjev, vključenih v obdelavo podatkov. Za upravljavca je mogoče šteti vsako osebo, ki zaradi svojih ciljev vpliva na obdelavo osebnih podatkov in zato sodeluje pri določitvi namena in sredstev obdelave podatkov. Po drugi strani pa se osebe ne morejo šteti za upravljavce za predhodne ali nadaljnje postopke v verigi obdelave, za katere ne določajo ne namenov ne sredstev. Odgovornost je omejena na postopke obdelave podatkov, za katere zadevna oseba dejansko odloča o namenih in sredstvih. Odločitve o namenih in sredstvih obdelave v skladu s temeljnimi predpisi ni treba (nujno) sprejeti s pisnimi navodili. Za upravljavca se lahko šteje vsaka oseba, ki prispeva k odločitvi o namenih in sredstvih obdelave podatkov (glej v zvezi s tem sodbo Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče) z dne 27. junija 2023, Ro 2023/04/0013, točke od 21 do 23, s sklicevanjem na sodbo Sodišča Evropske unije z dne 29. julija 2019, C-40/17, Fashion ID,

ECLI:EU:C:2019:629, točke od 66 do 70, 74 in 85; z dne 5. junija 2018, C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, ECLI:EU:C:2018:388, točka 31, in z dne 10. julija 2018, C-25/17, Jehovan Todistajat, ECLI:EU:C:2018:551, točka 67).

- 11 Po ugotovitvah Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) je urad deželne vlade Tirolske pripravil zgolj „predlog“ namena obdelave podatkov (povečanje stopnje cepljenja) in sredstev (ciljno povabilo oseb, starih najmanj 18 let, s prebivališčem na Tirolskem, ki še niso bile cepljene proti COVID-19, z uporabo podatkov iz centralnega registra cepljenja in seznama bolnikov, s pooblastilom družbe E GmbH s strani dežele Tirolske, ki jo zastopa urad deželne vlade Tirolske, ter s povezavo podatkov o kraju prebivališča posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, s predlaganim krajem cepljenja), ki ga je nato „dovolil“ in s tem odobril deželni glavar, ki je v skladu s členom 58 tirolskega deželnega zakonika iz leta 1989 predsednik urada deželne vlade Tirolske in v skladu s členom 56(1) navedenega zakonika zastopa deželo Tirolsko.
- 12 Iz tega izhaja, da je o namenu in sredstvih obdelave osebnih podatkov odločal zgolj deželni glavar kot zastopnik dežele Tirolske in ne (tudi) urad deželne vlade Tirolske. Iz ugotovljenih dejstev ni razvidno, da bi v obravnavanem primeru urad deželne vlade Tirolske sam ali skupaj z deželnim glavarjem – četudi le v zvezi s posameznimi fazami obdelave podatkov – odločal o namenih in sredstvih obdelave podatkov ali vsaj prispeval k tej odločitvi v svojem interesu in da bi bil za vsaj del obdelave podatkov poleg deželnega glavarja kot nadaljnjega udeleženca odgovoren urad deželne vlade Tirolske. Po mnenju Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče) urad deželne vlade Tirolske že zato ni upravljavec v smislu člena 4, točka 7, prvi del stavka, GDPR.
- 13 Vendar Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) opredelitev urada deželne vlade Tirolske kot upravljavca izpeljuje tudi iz njegovega imenovanja kot upravljavca v členu 2(1)(a) in (3) TDVG.
- 14 Zato je treba pojasniti, ali bi lahko bil urad deželne vlade Tirolske na podlagi te zakonske določbe – čeprav nima statusa upravljavca na podlagi člena 4, točka 7, prva polovica stavka, GDPR, ker ni sprejel odločitve o namenih in sredstvih obdelave osebnih podatkov – pravno veljavno imenovan kot upravljavec v smislu člena 4, točka 7, drugi del stavka, GDPR.
- 15 Urad deželne vlade Tirolske načeloma nima funkcije organa in lastne pravne osebnosti. Čeprav lahko deželna zakonodaja uradu deželne vlade Tirolske v posameznih primerih zaupa uradne naloge in ga torej določi za javni organ, to ne velja za pripravo in pošiljanje obravnavanega dopisa drugi udeleženi stranki.
- 16 Ta dopis drugi udeleženi stranki ni nalagal pravno zavezujoče obveznosti cepljenja proti COVID-19, temveč je drugo udeleženo stranko pozval, naj se cepi proti COVID-19 na enega od več hkrati objavljenih datumov na določeni lokaciji.

Dopis ni akt javne oblasti niti ni povezan z aktom javne oblasti, saj takega akta ne pripravlja, spremlja ali izvaja.

- 17 Urad deželne vlade Tirolske v skladu s tem ni niti fizična ali pravna oseba niti javni organ v zvezi z obravnavano obdelavo osebnih podatkov druge udeležene stranke. Namesto tega je v obravnavanem primeru deloval zgolj kot pomožni aparat uprave zasebnega sektorja brez (delne) pravne osebnosti.
- 18 V zvezi s tem se postavlja vprašanje, ali je treba tudi zgolj urad kot pomožni aparat javnega organa brez lastne (delne) pravne sposobnosti – kot je v obravnavanem primeru urad deželne vlade Tirolske – razumeti kot „agencijo ali drugo telo“ v smislu člena 4, točka 7, prvi del stavka, GDPR in ga je v zvezi s tem v skladu s členom 4, točka 7, drugi del stavka, GDPR mogoče določiti za upravljavca s pravom države članice.
- 19 GDPR se glede pomena in področja uporabe pojmov iz člena 4, točka 7, zlasti v zvezi s pojmom „agencija“ in „drugo telo“, ne sklicuje na pravo držav članic, zato je treba te pojme razlagati samostojno in enotno.
- 20 Pojma „agencija“ in „drugo telo“, ki se uporabljata ne le v členu 4, točka 7, prvi del stavka, GDPR, temveč tudi v zvezi z opredelitvami pojmov „obdelovalec“ (točka 8), „uporabnik“ (točka 9) in „tretja oseba“ (točka 10) iz člena 4 GDPR, v GDPR nista podrobneje opredeljena.
- 21 V skladu s členom 24(1) GDPR je upravljavec naslovnik odgovornosti za varstvo podatkov. Zato je načeloma dolžan izvajati ustrezne tehnične in organizacijske ukrepe, s katerimi zagotovi, da obdelava poteka v skladu s to uredbo, ter te ukrepe po potrebi pregledati in dopolniti.
- 22 Obstoje pravne osebnosti ali (delne) pravne sposobnosti kot pogoj za „agencijo ali drugo telo“ bi zlasti ustrezal cilju člena 4, točka 7, GDPR, ki je zagotoviti učinkovito in celovito varstvo posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki (po mnenju Evropskega odbora za varstvo podatkov mora imeti upravljavec besedo ne le glede namenov in sredstev obdelave osebnih podatkov, temveč mora biti sposoben izvajati tudi dejanski nadzor (glej njegove Smernice 07/2020 o pojmi upravljavca in obdelovalca iz Splošne uredbe o varstvu podatkov, različica 2.0, z dne 7. julija 2021, točka 23)). Celovito varstvo posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, je učinkovito le, če je upravljavcu dejansko omogočeno, da sprejme potrebne ukrepe, se vzdrži prepovedanih dejavnosti ter spoštuje obveznosti iz GDPR in upoštevna načela obdelave podatkov. To bi zahtevalo, da ima upravljavca vsaj delno pravno sposobnost.
- 23 Vendar bi se lahko zoper tako opredelitev pojma, s katero se zahteva obstoj pravne osebnosti, navedlo dejstvo, da bi bila „agencij[a] ali drugo telo“ vsekakor zajeta že s pojmom „pravna oseba“ iz člena 4, točka 7, prvi del stavka, GDPR.

- 24 Skratka, Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče) ni jasno, ali je za „agencijo ali drugo telo“ v smislu člena 4, točka 7, GDPR potrebna pravna osebnost in ali je mogoče urad deželne vlade Tirolske, ki ni niti fizična ali pravna oseba niti v obravnavanem primeru javni organ, v skladu s členom 4, točka 7, drugi del stavka, GDPR s pravom države članice učinkovito določiti za upravljavca.
- 25 Po mnenju Evropskega odbora za varstvo podatkov je izrecna opredelitev upravljavca v zakonu odločilna za določitev, kdo deluje kot upravljavec (glej njegove Smernice 07/2020 o pojmi upravljavec in obdelovalec iz Splošne uredbe o varstvu podatkov, različica 2.0, z dne 7. julija 2021, točka 23).
- 26 Imenovanje urada deželne vlade Tirolske kot upravljavca v členu 2 TDVG se ne nanaša na nobeno konkretno obdelavo osebnih podatkov dežele Tirolske, zlasti ne na obdelavo osebnih podatkov za namene priprave in pošiljanja dopisov, kot je dopis, naslovljen na drugo udeleženo stranko. Namesto tega se imenovanje urada deželne vlade Tirolske kot upravljavca v členu 2 TDVG na splošno nanaša na dejavnosti obdelave podatkov, ne da bi bile te dejavnosti obdelave podatkov podrobno opredeljene. Ker ni sklicevanja na konkretno obdelavo podatkov, v TDVG ni opredeljen niti namen niti sredstva posamezne obdelave osebnih podatkov, ki jo dežela Tirolska izvaja ali naroča sama ali za upravljavca, ki ni urad deželne vlade Tirolske, ali za posebej navedene upravljavce.
- 27 Ni jasno, v kolikšni meri morajo biti nameni in sredstva obdelave podatkov v smislu člena 4, točka 7, drugi del stavka, GDPR določeni v pravu držav članic, da se lahko upravljavec določi s pravom držav članic, in ali je v zvezi s tem imenovanje urada deželne vlade Tirolske kot upravljavca v členu 2 TDVG brez sklicevanja na konkretno obdelavo osebnih podatkov ter brez navedbe namena in sredstev te konkretne obdelave podatkov v skladu s členom 4, točka 7, GDPR in zavezujoče za nadzorni organ ali sodišča v postopku v zvezi s pritožbo v smislu člena 77 GDPR.
- 28 Sklicevanje na konkretno obdelavo podatkov ob pravnem imenovanju upravljavca na podlagi člena 4, točka 7, drugi del stavka, GDPR je še posebej pomembno v zvezi z dejanskima stanoma za dovoljenost iz člena 6(1)(c) in (e) GDPR. V skladu s tem je obdelava zakonita, če je obdelava potrebna za izpolnitev zakonske obveznosti, ki velja za upravljavca (točka (c)), ali če je obdelava potrebna za opravljanje naloge v javnem interesu ali pri izvajanju javne oblasti, dodeljene upravljavcu (točka (e)).
- 29 Prav tako je treba v obravnavanem primeru iz bistvenih dejanskih stanov za dovoljenost iz člena 6(1)(c) in (e) GDPR in cilja člena 4, točka 7, GDPR, ki je zagotoviti učinkovito in celovito varstvo posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, sklepati, da se s pravom države članice lahko za upravljavca imenuje le tisti, ki je zakonsko upravičen in dejansko sposoben (so)določiti namene in sredstva konkretne obdelave osebnih podatkov, izvajati dejanski nadzor

in sprejeti potrebne ukrepe, se vzdržati opravljanja prepovedanih dejavnosti ter spoštovati obveznosti iz GDPR in upoštevna načela obdelave podatkov.

- 30 Kot je bilo navedeno v točkah od 9 do 12 zgoraj, urad deželne vlade Tirolske ni niti odločal o namenih in sredstvih obdelave podatkov niti ni vsaj prispeval k tej odločitvi v svojem interesu, in sicer niti le v zvezi s posameznimi fazami obdelave osebnih podatkov na podlagi dopisa, naslovljenega na drugo udeleženo stranko. Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče) v takem primeru dvomi, ali je urad deželne vlade Tirolske v skladu s členom 4, točka 7, drugi del stavka, GDPR s pravom države članice mogoče določiti za upravljavca.

DELOVNI DOKUMENT