

C-683/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. november 12.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litvánia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. október 22.

Felperes:

Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos

Alperes:

Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija

Az alapeljárás tárgya

Az alapügyben jogvita merült fel az „adatkezelő” fogalmának tartalmát, valamely személy adatkezelőként és/vagy közös adatkezelőként (a továbbiakban: közös adatkezelő) történő elismerését és az (EU) 2016/679 rendelet megsértéséért felelős jogalany meghatározását illetően.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogi háttere

Az (EU) 2016/679 rendelet (általános adatvédelmi rendelet, a továbbiakban: GDPR) rendelkezéseinek értelmezése; az EUMSZ 267. cikk második bekezdése.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Értelmezhető-e úgy az „adatkezelő” GDPR 4. cikkének 7. pontjában meghatározott fogalma, hogy adatkezelőnek kell tekinteni azt a személy is, aki közbeszerzés keretében adatgyűjtő eszközt (mobilalkalmazást) tervez beszerezni,

függetlenül attól, hogy nem kötöttek közbeszerzési szerződést, és hogy a létrehozott terméket (mobilalkalmazást) – amelynek beszerzésére közbeszerzési eljárást vettek igénybe – nem ruházták át?

2. Értelmezhető-e úgy az „adatkezelő” GDPR 4. cikkének 7. pontjában meghatározott fogalma, hogy adatkezelőnek kell tekinteni azt az ajánlatkérő szervet is, amely nem szerezte meg a létrehozott informatikai termék feletti tulajdonjogot, és nem vette azt birtokába, de a létrehozott alkalmazás végleges változata linket vagy interfészt tartalmaz a szóban forgó közjogi jogalanyhoz, és/vagy a szóban forgó közjogi jogalany által hivatalosan nem jóváhagyott és nem elismert titoktartási szabályzat e közjogi jogalanyt adatkezelőként jelöli meg?

3. Értelmezhető-e úgy az „adatkezelő” GDPR 4. cikkének 7. pontjában meghatározott fogalma, hogy adatkezelőnek kell tekinteni azt a személyt is, aki nem végzett a GDPR 4. cikkének 2. pontjában meghatározott tényleges adatkezelési műveletet, és/vagy nem adott egyértelmű engedélyt/hozzájárulást ilyen művelet elvégzéséhez? Jelentősséggel bír-e az „adatkezelő” fogalmának értelmezése szempontjából az, hogy a személyes adatok kezeléséhez használt informatikai terméket az ajánlatkérő által megfogalmazott megbízással összhangban állították elő?

4. Amennyiben a tényleges adatkezelési műveletek meghatározása jelentősséggel bír az „adatkezelő” fogalmának értelmezése szempontjából, úgy kell-e értelmezni a személyes adatok „kezelésének” a GDPR 4. cikkének 2. pontja szerinti fogalmát, hogy az kiterjed azokra a helyzetekre is, amelyekben személyes adatok másolatait használták fel informatikai rendszerek mobilalkalmazás beszerzése során történő teszteléséhez?

5. Kizárólag úgy értelmezhető-e a GDPR 4. cikke 7. pontjának és 26. cikke (1) bekezdésének megfelelő közös adatkezelés, hogy az az adatkezelés céljának és eszközeinek meghatározását illetően szándékosan összehangolt cselekvéseket foglal magában, vagy e fogalom úgy is értelmezhető, hogy az olyan helyzetekre is kiterjed, amelyekben nincs egyértelmű „megállapodás” az adatkezelés céljaira és eszközeire nézve, és/vagy a jogalanyok cselekményei nincsenek összehangolva egymással? Jogilag relevanciával bírnak-e a közös adatkezelés fogalmának értelmezése szempontjából a személyesadat-kezelési eszköz (informatikai alkalmazás) létrehozásának ahhoz a szakaszához kapcsolódó körülmények, amelyben személyes adatokat kezeltek, valamint az alkalmazás létrehozásának célja? Érthető-e a közös adatkezelők „megállapodása” kizárólag a közös adatkezelésre irányadó feltételek egyértelmű meghatározásaként?

6. Úgy kell-e értelmezni a GDPR 83. cikkének (1) bekezdésében szereplő rendelkezést, amely szerint a „közigazgatási bíróságok [...] hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűek legyenek”, hogy az kiterjed az „adatkezelő” felelősségével kapcsolatos esetekre is akkor, amikor valamely informatikai termék létrehozása során a fejlesztő is végez személyesadat-feldolgozási műveleteket, továbbá hogy minden esetben automatikusan maguk után vonják-e az adatkezelő felelősségét az

adatfeldolgozó által szabálytalanul végzett személyes adat-feldolgozási műveletek? Úgy kell-e értelmezni ezt a rendelkezést, hogy az az adatkezelő objektív felelősségének eseteire is vonatkozik?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések és a Bíróság hivatkozott ítélezési gyakorlata

A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (általános adatvédelmi rendelet; HL 2016. L 119., 1. o.; helyesbítések: HL 2016. L 314., 72. o.; HL 2018. L 127., 2. o.; HL 2021. L 74., 35. o.) (4), (10) és (74) preambulumbekkezdése, 4. cikkének 2. és 7. pontja, 26. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint 83. cikkének (1) bekezdése.

2018. június 5-i Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein ítélet (C-210/16, EU:C:2018:388, 26. és 27. pont).

2018. július 10-i Jehovan todistajat ítélet (C-25/17, EU:C:2018:551, 66. pont).

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

Viešbanane jų pirkimų įstatymas (a közbeszerzésekről szóló törvény, a továbbiakban: LPP):

A 29. cikk 3. bekezdése:

„Előre nem látható körülmények felmerülése esetén az ajánlatkérő szerv értékesítési szerződés odaítélését (keretmegállapodás megkötését) vagy tervpályázatban a sikeres pályázó meghatározását megelőzően saját belátása szerint megszüntetheti a közbeszerzési vagy tervpályázati eljárást, köteles továbbá a közbeszerzési vagy tervpályázati eljárást megszüntetni az e törvény 17. cikkének 1. bekezdésében rögzített elvek megsértése esetén, és ha a szóban forgó helyzet nem orvosolható.”

A 72. cikk 2. bekezdése:

„Az ajánlatkérő szerv hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást folytat le a következő szakaszokban:

1) ajánlattételre vonatkozó írásbeli felhívás a kiválasztott gazdasági szereplők számára;

2) a gazdasági szereplőkre vonatkozó, a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott kizárási okok fennállásának vizsgálata, valamint annak vizsgálata, hogy a gazdasági szereplők megfelelnek-e az előírt képesítési követelményeknek,

és adott esetben az előírt minőségbiztosítási és/vagy környezetgazdálkodási előírásoknak;

3) tárgyalások folytatása az ajánlattevőkkel az e törvény 66. cikkében meghatározott eljárásnak megfelelően, valamint az ajánlattevők végleges ajánlat benyújtására történő felhívása. Az ajánlatkérő szerv nem köteles végleges ajánlat benyújtását kérni, ha az előzetes hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárásban egyetlen gazdasági szereplő vesz részt;

4) a végleges ajánlatok értékelése és a sikeres pályázó meghatározása.”

Polgári törvénykönyv

A 2.133. cikk 9. bekezdése:

„Amennyiben valamely megbízott túllépett hatáskörén, azonban ezt úgy tette, hogy harmadik személynek alapos oka volt azt feltételezni, hogy szabályszerű felhatalmazással rendelkező megbízottal köt szerződést, az ügylet köti a megbízót, kivéve ha az ügyletben részt vevő másik fél tudta vagy tudnia kellett volna, hogy a megbízott túllépte a hatáskörét.”

A 2.136. cikk 1. bekezdése:

„Az olyan ügylet, amelyet más javára olyan személy köt, aki nem jogosult az ügylet megkötésére, vagy aki túllépi a hatáskörét, kizárólag abban az esetben keletkezik, változtat vagy szünteti meg jogokat és kötelezettségeket a megbízóra nézve, ha a megbízó utólag jóváhagyja az ügylet egészét vagy az ügyletnek a hatáskör túllépésével érintett részét.”

A tényállás és az alapeljárás rövid ismertetése

- 1 A Litván Köztársaság egészségügyi minisztere a Covid19 terjedéséből eredő helyzet hatékony kezelése érdekében 2020. március 24-i V-519. sz. határozatával arra utasította a Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (az egészségügyi minisztérium felügyelete alatt álló nemzeti közegészségügyi központ, Litvánia; a továbbiakban: NVSC) igazgatóját, hogy szervezze meg a Covid19 fertőzés hordozóival kapcsolatba kerülő személyekkel kapcsolatos adatok nyilvántartásba vételére és nyomon követésére szolgáló információs platform (rendszer) (a továbbiakban: KARANTINAS mobilalkalmazás vagy alkalmazás) beszerzését.
- 2 2020. március 27-én A. S., az NVSC-t állítólagosan képviselő megbízott e-mailben arról tájékoztatta az „IT sprendimai sėkmei” UAB társaságot (a továbbiakban: társaság), hogy az NVSC őt választotta a KARANTINAS mobilalkalmazás fejlesztőjének. A. S. nem kötött munkaszerződést vagy más szerződést az NVSC-vel. A. S., az NVSC képviselőjében állítólagosan eljáró megbízott ezt követően a mobilalkalmazás fejlesztésének különféle szempontjait

illetően számos e-mailt küldött e társaságnak (másolatban pedig az NVSC igazgatójának). Az NVSC több alkalmazottja is küldött a társaságnak az alkalmazáshoz kapcsolódó e-maileket.

- 3 Az alkalmazásfejlesztés szakaszában titoktartási szabályzatot dolgoztak ki, amelyben az „IT sprendimai sėkmei” UAB-ot és az NVSC-t jelölték meg adatkezelőkként. Az alkalmazást a Google Play Store online áruházból 2020. április 4-től, az Apple App Store értékesítési platformról pedig 2020. április 6-tól tették letölthetővé. Az alkalmazás az „IT sprendimai sėkmei” UAB-ra és az NVSC-re mutató linkeket tartalmazott. 2020. május 15-én az NVSC arra kérte e társaságot, hogy az alkalmazásban ne használja az NVSC adatait vagy az NVSC-re mutató egyéb linkeket.
- 4 A KARANTINAS mobilalkalmazás különféle adatokat gyűjtött a felhasználóiról: azonosítószám, szélességi és hosszúsági koordináták, ország, város, település, lakcím, keresztnév, vezetéknév, személyazonosító szám, telefonszám, az a körülmény, hogy a személy köteles-e önkéntes karanténba vonulni, nyilvántartásba vették-e stb. Nem csak Litvániában, hanem külföldön is gyűjtött adatokat.
- 5 Az egészségügyi miniszter a 2020. április 10-i V-821. sz. határozatával arra utasította az NVSC igazgatóját, hogy sürgősen szervezze meg a KARANTINAS mobilalkalmazás beszerzését. Az alkalmazást előzetes hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás keretében tervezte beszerezni az „IT sprendimai sėkmei” UAB-tól. A közbeszerzési eljárást megindították, de az NVSC – a szükséges pénzügyi forrás hiányában – azt az LPP 29. cikkének (3) bekezdése alapján megszüntette. Nem kötöttek adásvételre irányuló közbeszerzési szerződést.
- 6 A Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija (állami adatvédelmi felügyelet, Litvánia; a továbbiakban: felügyelet) vizsgálatot folytatott le, és 2021 február 24-i 3R-180. sz. határozatával közigazgatási bírságot szabott ki az NVSC-vel és az „IT sprendimai sėkmei” UAB-val mint közös adatkezelőkkel szemben az (EU) 2016/679 rendelet 5., 13., 24., 32. és 35. cikkének megsértése miatt.
- 7 A felügyelet megállapította, hogy személyes adatokat gyűjtöttek a KARANTINAS mobilalkalmazással. Az „IT sprendimai sėkmei” UAB előadása szerint 3 802 felhasználó szolgáltatott személyes adatot az alkalmazáson keresztül.
- 8 Azokat a felhasználókat, akik az alkalmazást választották a kényszerű karanténjuk nyomán követésére szolgáló módszerként, minden nap felhívta arra, hogy válaszoljanak a következő kérdésekre: Megmérte-e ma a hőmérsékletét? Ha igen, milyen értéket mért? Ha nem, mérje meg a hőmérsékletét most, és vigye be az adatokat. Észleli-e magán a következő tünetek valamelyikét: köhögés vagy légzési nehézség? Van más tünete? Ha igen, fejtse ki (adja meg a részleteket)! Betartja-e az önkéntes karantén követelményeit (a karantén szabályaira mutató link adható hozzá)? Szüksége van-e szociális támogatásra? Ha igen, jelölje meg, milyen

típusú támogatásra van szüksége (részletezze)! Szüksége van-e pszichológiai támogatásra?

- 9 A felügyelet azt is megállapította, hogy a KARANTINAS mobilalkalmazásban gyűjtött adatok másolatát egy másik társaság, a „Juvare Lithuania” UAB, vagyis az Užkrečiamųjų ligų, galinčių išplisti ir kelti grėsmę, stebėsenos ir kontrolės informacinė sistema (az esetlegesen terjedő és veszélyes fertőző betegségek nyomon követését és ellenőrzését szolgáló információs rendszer; a továbbiakban: ULSKIS) adatfeldolgozója is meg kellett, hogy kapja. Ezt követően az NVSC-t jelölték ki az ULSKIS adatkezelőjeként.

Az alapeljárás feleinek főbb érvei

- 10 Az NVSC lényegében azokra az érvekre támaszkodik, amelyek szerint a közbeszerzési eljárás nem adásvételi szerződés megkötésével zárult, így a mobilalkalmazás tulajdonjogát nem ruházták át, és az NVSC nem tekinthető az alkalmazás használata révén gyűjtött személyes adatok kezelőjének.
- 11 Az „IT sprendimai sėkmei” UAB rámutat arra, hogy adatfeldolgozóként műszaki szempontból felügyelte az alkalmazás működését, a személyes adatokat azonban a kizárólag az NVSC által meghatározott célból és utasításával összhangban dolgozta fel az alkalmazás keretében.
- 12 A felügyelet rámutat arra, hogy az „adatkezelő” fogalma funkcionális fogalom, amelynek célja, hogy a konkrét tényállás vizsgálata alapján a felelősséget a ténylegesen befolyást gyakorló jogalanyra telepítse; az adatkezelői minőség ugyanis abból a ténybeli körülményből ered, hogy valamely jogalany úgy döntött, a személyes adatokat saját céljaira kezeli. A felügyelet hangsúlyozza, hogy az adatkezelő – ahelyett, hogy igazolná – meghatározza az adatkezelés célját és módszereit, hogy a közös adatkezelőknek ki kell egészíteniük egymást döntéseikkel, és hogy egymás döntéseinek alapján véve kézzelfogható befolyást kell gyakorolniuk az adatkezelés céljának és eszközeinek meghatározására. Ezenkívül a közös adatkezelők által követett céloknak szorosan kapcsolódnuk kell egymáshoz, és kölcsönösen ki kell egészíteniük egymást.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem rövid indokolása

- 13 A felek közötti vita középpontjában lényegében az a kérdés áll, hogy az „adatkezelő” GDPR-ben meghatározott fogalmát tágan, vagyis úgy kell-e értelmezni, hogy azt a személyt, aki pusztán az adatkezelés céljait és eszközeit határozza meg, a személyes adatok kezelőjének kell tekinteni, vagy e fogalmat – a közbeszerzés megszervezésére irányadó eljárást és annak eredményét figyelembe véve – szűkebben kell értelmezni. A jelen ügyben megállapítást nyert, hogy az „IT sprendimai sėkmei” UAB fejlesztette ki a KARANTINAS mobilalkalmazást, és hogy az NVSC mint ajánlatkérő szerv tanácsot adott a gyűjtendő adatok tartalmát illetően; az NVSC azonban nem kötött adásvételre irányuló közbeszerzési

szerződést, a létrehozott informatikai termékre vonatkozó átadási és átvételi igazolást sem írtak alá, a KARANTINAS mobilalkalmazás tulajdonjogát nem ruházták át, és semmi nem utal arra, hogy hivatalos hozzájárulást (engedélyt) adtak volna a mobilalkalmazásnak a különféle online áruházakban (Google Play Store, App Store, App Store) történő elérhetővé tételéhez.

- 14 A jelen ügyben relevanciával bír a közbeszerzés jogi szabályozása és az is, hogy olyan közigazgatási szervet, amelyre az uniós joggal összhangban vonatkozik a közigazgatás egyik alapvető elve, jelesül a jogszerűség elve, felelősségre vonták a GDPR megsértéséért. A közbeszerzésre irányadó szabályozás a nemzeti és az uniós jog hatálya alá is tartozik; az uniós jog azonban nem szabályozza a közbeszerzés valamennyi aspektusát, és azok közül néhány a nemzeti jog hatálya alá tartozik. A nemzeti jog szerint a közbeszerzési eljárást adásvételre irányuló közbeszerzési szerződés megkötésével befejezettnek kell tekinteni.
- 15 Az LPP egyértelmű előfeltételeket állapít meg a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás, az eljárás kezdő időpontja, és azon időpont tekintetében, amelyben a tárgyalást lezajlottnak kell tekinteni.
- 16 Az „IT spendimai sėkmei” UAB és az NVSC levelezéséből kitűnik, hogy az NVSC vonatkozásában meghatározott célt (a világjárvány kezelését szolgáló informatikai megoldás létrehozását) az alkalmazás fejlesztése révén kívánták elérni, és hogy a személyes adatok kezelését e célt szem előtt tartva tervezték. Az ügyben arra vonatkozóan is rendelkezésre áll információ, hogy a műszaki döntéseket (felteendő kérdések, azok megfogalmazása és hasonló) az ajánlatkérő szerv (ügyfél) igényeinek megfelelően módosították. Nem bizonyított, hogy a társaság a létrehozott termék után járó díjazás beszedésétől eltérő célokat is követett volna.
- 17 Mivel az NVSC-t a személyes adatok közös kezelőjeként ismerték el, kérdésként vetődik fel a GDPR 4. cikke 7. pontjának és 26. cikke (1) bekezdésének a közös adatkezeléssel kapcsolatos értelmezése is.
- 18 Végzetül, a kérdést előterjesztő bíróság arra is keresi a választ, hogy hogyan kell értelmezni a GDPR 83. cikkének (1) bekezdését, amely akként rendelkezik, hogy a „közigazgatási bíróságok [...] hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűek legyenek”, ha több jogalany felelősségéről hoznak határozatot.