

Дело C-638/23**Резюме на преюдициално запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

24 октомври 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Verwaltungsgerichtshof (Австрия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

23 август 2023 г.

Жалбоподател в ревизионното производство:

Amt der Tiroler Landesregierung

Предмет на главното производство

Ревизионна жалба срещу решение на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Австрия) относно въпрос, свързан със защитата на данните

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на Регламент (ЕС) 2016/679, член 267 ДФЕС

Преюдициалният въпрос

Трябва ли член 4, точка 7 от 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, наричан по-нататък „ОРЗД“), да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането на разпоредба на националното право (каквато в настоящия случай е член 2, параграф 1 от Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (Закон за обработването на данни на провинция Тирол), която, макар и да определя администратор по смисъла на втората част от изречението на член 4, точка 7 от ОРЗД,

- той е единствено административно звено (в настоящия случай — Amt der Tiroler Landesregierung (администрация на правителството на провинция Тирол, Австрия), което въпреки че е създадено със закон, не е физическо или юридическо лице, и освен това в настоящия случай не е административен орган, а единствено подпомага такъв и не притежава собствена (ограничена) компетентност;
- той е определен без да е посочено конкретно обработване на лични данни и следователно целите и средствата за конкретното обработване на лични данни не са определени от правото на държавата членка;
- в конкретния случай той не определя нито сам, нито съвместно с друго, целите и средствата за съответното обработване на лични данни?

Цитирани разпоредби от правото на Съюза

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 – ОРЗД); член 4, точка 7, членове 5, 9, 26

Цитирани разпоредби от националното право

Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (Федерален конституционен закон за принципите за създаване и управление на администрациите на правителствата на провинциите, с изключение на Виена) (наричан още „Ämter-der-Landesregierungen-Bundesverfassungsgesetz“ (Федерален конституционен закон за администрациите на провинциалните правителства) или „BVG ÄmterLReg“), членове 1, 2 и 3

Член 1, параграф 1 от Datenschutzgesetz (Закон за защита на данните, наричан по-нататък „DSG“)

Член 24f, параграф 4 от Gesundheitstelematikgesetz 2012 (Закон за електронното здравеопазване от 2012 г., наричан по-нататък „GTelG 2012“), член 18, член 24d, параграф 2, точка 3

Tiroler Landesordnung 1989 (Кодекс на провинция Тирол 1989) LGBI. № 61/1988, в редакцията му съгласно LGBI. № 71/2019, членове 56 и 58

Geschäftsordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung (Правилник за дейността на администрацията на правителството на провинция Тирол), член 4, параграф 1 и членове 10 и 18

Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (Закон за обработването на данни на провинция Тирол, наричан по-нататък „TDVG“), член 1, член 2, параграф 1, буква а) и член 2, параграф 3

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 На 21 декември 2021 г. заинтересованото лице подава пред органа за защита на данните (DSB) жалба във връзка със защитата на данните срещу ответната Amt der Tiroler Landesregierung, като твърди, че е нарушено правото на поверителност съгласно член 1, параграф 1 от Datenschutzgesetz с оглед на адресирано до него писмо, с което е уведомен за определените за него дати за ваксинация срещу COVID, която следва се извърши подробно описано място, и е приканен да приеме направеното предложение. В тази връзка заинтересованото лице подозира, че това писмо се основава на неправомерно предаване и обработване на неговите здравни данни.
- 2 В представеното на 31 януари 2022 г. пред DSB становище Amt der Tiroler Landesregierung заявява по-специално, че във връзка с изпращането на писмото администрацията на правителството на провинция Тирол е администратор по смисъла на правото относно защитата на данни, и че не е налице съвместно администриране съгласно член 26 от ОРЗД.
- 3 Доколкото е от съществено значение за настоящия случай, с решение от 22 август 2022 г. DSB уважава жалбата във връзка със защитата на данните, и установява, че Amt der Tiroler Landesregierung е нарушила правото на поверителност по отношение на заинтересованото лице. Съгласно член 24f, параграф 4 от GTelG 2012 администрацията на правителството на провинция Тирол не разполагала със специално право на достъп до централния регистър за ваксинациите, поради което последвалото обработване на данни било неправомерно.
- 4 С обжалваното решение Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) отхвърля жалбата на Amt der Tiroler Landesregierung срещу решението на DSB като неоснователна.
- 5 Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) установява по същество, че Amt der Tiroler Landesregierung е изготвила „предложение“ за определянето на целите и средствата за обработването на въпросните данни, което Landeshauptmann (министър-председател на провинция Тирол, Австрия) впоследствие „допуска до изпълнение“ с кратки указания. Amt der Tiroler Landesregierung изготвя процедурата за уведомяване на гражданите на провинция Тирол, и по-специално предложението да се изпрати „напомнително писмо за ваксинация“ на всички лица над 18 години в Тирол (които все още не са ваксинирани срещу COVID-19) и съставя текста на въпросното писмо. Определянето на мястото за ваксиниране въз основа на критерия за местоживеене се основава на предложение Amt der Tiroler Landesregierung и е приведено технически в изпълнение от последната. Amt

der Tiroler Landesregierung многократно се обявява за администратор, който обработва лични данни, както например в своята декларация за защита на данните. На 19 ноември 2021 г. провинция Тирол, представлявана от Amt der Tiroler Landesregierung, възлага на E GmbH да определи адресатите на „напомнителното писмо за ваксинация“. E GmbH натоварва с поръчката подизпълнителя I GmbH. При изпълнението на възлагането I GmbH първо идентифицира всички лица от регистъра на пациентите (списък на пациентите – член 18 GTelG 2012), които са навършили 18 години и са посочили адрес в Тирол. След това I GmbH открива лицата, регистрирани в централния регистър за ваксинациите, на които е поставена одобрена от Европейския съюз ваксина срещу COVID-19. На 25 ноември 2021 г. I GmbH предоставя на Amt der Tiroler Landesregierung имената и адресите на останалите лица. Заинтересованото лице не е участвало при обработването на личните му данни, съответно не е дал съгласието си за това.

- 6 От юридическа гледна точка от член 2, параграф 1, буква а) и от член 2, параграф 3 от Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (TDVG) следва, че Amt der Tiroler Landesregierung трябва да бъде квалифицирана като администратор във връзка със спорното обработване на лични данни. На основание законодателството относно защитата на данните Amt der Tiroler Landesregierung носи отговорност за извличането на данните от регистъра на пациентите и от централния регистър за ваксинациите, както и за всяко възложено от нея събиране на данни. Съгласно член 18 от GTelG 2012 Amt der Tiroler Landesregierung няма право на законосъобразен достъп до регистъра на пациентите по смисъла на член 5, параграф 1, буква а) от ОРЗД. По отношение на достъпа до централния регистър за ваксинациите, ваксинационният статус на заинтересованото лице е специална категория лични данни по смисъла на член 9, параграф 1 от ОРЗД, тъй като от ваксинационния статус може да се получи информация за здравословното състояние на съответното лице. Съгласно член 9, параграф 2 от ОРЗД обработването на ваксинационния статус е допустимо само при наличието на изключение от забраната за обработване по параграф 1. Такова изключение не е налице. Съгласно член 24d, параграф 2, точка 3 от GTelG 2012 Amt der Tiroler Landesregierung няма право на достъп до централния регистър за ваксинациите за целите на „напомнянето за ваксинация“. Тъй като установяването на адресните данни, извършено въз основа на достъпа до регистъра на пациентите и до централния регистър за ваксинациите, е незаконосъобразно, по-нататъшното използване на тези данни за адресиране и изпращане на „напомнителното писмо за ваксинация“ е също незаконосъобразно.
- 7 Настоящата извънредна ревизионна жалба на Amt der Tiroler Landesregierung е насочена срещу това решение. В рамките на предварителното производство, образувано от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия) DSB представя отговор на ревизионната жалба, в който иска ревизионната жалба да бъде отхвърлена като

недопустима, а при условията на евентуалност да бъде отхвърлена като неоснователна.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 8 Във връзка с въпросното обработване на данни следва да се изясни дали Amt der Tiroler Landesregierung има статуса на администратор по смисъла на член 4, точка 7 от ОРЗД.
- 9 Съгласно дефиницията на понятието от член 4, точка 7 от ОРЗД „администратор“ означава физическо или юридическо лице, публичен орган, агенция или друга структура, която сама или съвместно с други определя целите и средствата за обработването на лични данни; когато средствата и целите за това обработване се определят от правото на Съюза или правото на държава членка, администраторът или специалните критерии за неговото определяне могат да бъдат установени в правото на Съюза или в правото на държава членка.
- 10 Съгласно постоянната практика на СЕС понятието за администратор е широко определено, за да се гарантира ефикасна и всеобхватна защита на засегнатите лица. Понятието може да обхваща няколко субекта, които участват в обработването на данни. Всяко лице, което за собствени цели влияе върху обработването на личните данни и по този начин участва в определянето на целите и средствата за обработването на данните, може да се счита за администратор. За сметка на това лицата, които участват на различни етапи в обработването на данни, и които не определят нито целите, нито средствата за обработването, не следва да се считат за администратори. Отговорността е ограничена до етапа на обработването на данните, за който съответното лице действително определя целите и средствата. Определянето на целите и средствата съгласно съответните разпоредби не следва (задължително) да се извършва чрез писмени указания. За администратор може да се счита лице, което допринася за определянето на целите и средствата за обработването на данните (по отношение на вече изложеното вж. VwGH (Върховен административен съд) решение от 27 юни 2023 г., Ro 2023/04/0013, т. 21, 22 и 23, което се позовава на решения от 29 юли 2019 г., C-40/17, Fashion ID, ECLI:EU:C:2019:629, т. 66—70, 74 и 85; от 5 юни 2018 г., C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, ECLI:EU:C:2018:388, т. 31, както и от 10 юли 2018 г., C-25/17, Jehovan Todistajat, ECLI:EU:C:2018:551, т. 67).
- 11 Съгласно констатациите на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) Amt der Tiroler Landesregierung е изготвила само „предложение“ за целите за обработването на данните (увеличаване на процента на ваксинираните лица) и за средствата (покана до лицата, навършили 18 години, с адрес в Тирол, които до момента не са ваксинирани срещу COVID-19, изготвена въз основа на данните от централния регистър

за ваксинациите и от регистъра на пациентите, при условията на възлагане на тези дейности на E GmbH от страна на провинция Тирол, представлявана от Amt der Tiroler Landesregierung, както въз основа на данните относно местоживеенето на съответните лица се определи предложеното място за ваксинация), което впоследствие е „допуснато“, т.е. разрешено от Landeshauptmann на провинция Тирол, който съгласно член 58 от Tiroler Landesordnung 1989 ръководи Amt der Tiroler Landesregierung и съгласно член 56, параграф 1 от същия закон представлява провинция Тирол.

- 12 От това следва, че единствено Landeshauptmann като представител на провинция Тирол е определил както целите, така и средствата за обработването на личните данни, а не (също) Amt der Tiroler Landesregierung. От установените факти по никакъв начин не може да се заключи, че в настоящия случай Amt der Tiroler Landesregierung е определила целите и средствата за обработването на данните сама или съвместно с Landeshauptmann, било то и само по отношение на отделни етапи от обработването, или че най-малкото е допринесла в свой интерес за определянето, и че Amt der Tiroler Landesregierung носи отговорност в качеството си на друг участник в обработването на данни съвместно с Landeshauptmann за поне един от етапите на това обработване. Следователно според Verwaltungsgerichtshof Amt der Tiroler Landesregierung не е администратор по смисъла на член 4, точка 7, първата половина от изречението от ОРЗД.
- 13 В член 2, параграф 1, буква а) и член 2, параграф 3 от Tiroler Datenverarbeitungsgesetz – TDVG Amt der Tiroler Landesregierung е определена като администратор, въз основа на което Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) прави извод относно квалифицирането на последната като администратор.
- 14 Следователно трябва да се изясни дали въз основа на тази законова разпоредба Amt der Tiroler Landesregierung може валидно да бъде определена за администратор по смисъла на член 4, точка 7, втората част от изречението от ОРЗД, независимо от това, че съгласно член 4, точка 7, първата част от изречението от ОРЗД не може да бъде администратор, тъй като не определя целите и средствата за обработването на личните данни.
- 15 По принцип Amt der Tiroler Landesregierung не разполага с изпълнителни правомощия като орган на изпълнителната власт и не притежава собствена правосубектност. Националното законодателство може обаче в отделни случаи да възложи на Amt der Tiroler Landesregierung изпълнението на правомощия от компетентността на административен орган, поради което тази административна служба може да бъде разглеждана като административен орган, но случаят не е такъв по отношение на изготвянето и изпращането на процесното писмо до заинтересованото лице.

- 16 Това писмо не съдържа правнообвързващи предписания към заинтересованото лице да си постави ваксина срещу COVID, а напротив, отправя покана до заинтересованото лице да си постави ваксина срещу COVID на някоя от обявените дати в по-подробно посочено място. Писмото не представлява акт на публичната власт, нито е свързано с такъв акт, тъй като не подготвя, не придружава, нито изпълнява акт на публичната власт.
- 17 Следователно Amt der Tiroler Landesregierung не е нито физическо или юридическо лице, нито, по отношение на настоящото обработване на лични данни на заинтересованото лице, изпълнява правомощията на административен орган. Напротив, в настоящия случай Amt der Tiroler Landesregierung изпълнява, в рамките на управлението на частното стопанство, изцяло спомагателни функции, в помощ на такъв орган, без да има (ограничена) правосубектност.
- 18 В тази връзка се поставя въпросът дали звено в администрацията, което изпълнява изцяло спомагателни функции в помощ на даден административен орган, без да има собствена (ограничена) компетентност, както в случая е Amt der Tiroler Landesregierung, може да се счита за „агенция или друга структура“ по смисъла на член 4, точка 7, първата част от изречението от ОРЗД и в това отношение може в правото на държавата членка да бъде разглеждано като администратор съгласно член 4, точка 7, втората част от изречението от ОРЗД.
- 19 По отношение на смисъла и обхвата на съдържащите се в член 4, точка 7 понятия, и по-специално по отношение на понятията „агенция“ и „друга структура“, ОРЗД не препраща към правото на държавите членки, следователно тези понятия трябва да получат самостоятелно и еднакво тълкуване.
- 20 Понятията „агенция“ и „друга структура“, използвани не само в член 4, точка 7, първата част от изречението от ОРЗД, но също и във връзка с определянето на понятията „обработващ лични данни“ (точка 8), „получател“ (точка 9) и „трета страна“ (точка 10) в член 4 от ОРЗД, не са определени по-подробно в ОРЗД.
- 21 Съгласно член 24, параграф 1 от ОРЗД администраторът носи отговорност във връзка с обработването на личните данни. Следователно администраторът принципно е задължен да установява подходящи технически и организационни мерки, за да може обработването да се извършва в съответствие с регламента, и да преразглежда и при необходимост да актуализира тези мерки.
- 22 Наличието на правосубектност, съответно на (ограничена) компетентност, като предпоставка за наличието на „агенция или друга структура“ би отговаряло преди всичко на целта на член 4, точка 7 от ОРЗД да се осигури ефективна и пълна защита на съответното лице (според Европейския

комитет по защита на данните администраторът трябва не само да определя съвместно целите и средствата за обработването на личните данни, но трябва да е в състояние да упражнява същински контрол (вж. публикуваните от този комитет Насоки 07/2020 относно понятията „администратор“ и „обработващ лични данни“ в ОРЗД, редакция 2.0 от 7 юли 2021 г., т. 23). Пълната защита на съответното лице може да бъде ефективна само когато администраторът действително има възможност да предприеме необходимите действия, да се въздържа от извършване на забранени действия и да изпълнява задълженията, предвидени в ОРЗД, както и съответните принципи при обработването на данни. За тази цел е необходимо администраторът да разполага най-малкото с ограничена компетентност.

- 23 По отношение на такова определение на понятието, според което се изисква наличие на правосубектност, може да се противопостави твърдението, че „агенция или друга структура“ при всички положения вече са обхванати от термина „юридическо лице“ в член 4, точка 7, първата част от изречението от ОРЗД.
- 24 В обобщение, на *Verwaltungsgerichtshof* не е ясно дали понятието „агенция или друга структура“ по смисъла на член 4, точка 7 от ОРЗД предполага наличието на правосубектност и дали *Amt der Tiroler Landesregierung*, която не е нито физическо или юридическо лице, нито е административен орган в настоящия случай, може действително да бъде разглеждана от правото на държавата членка като администратор съгласно член 4, точка 7, втората част от изречението от ОРЗД.
- 25 Според Европейския комитет по защита на данните, за да се определи кой действа като администратор, е от решаващо значение изрично посоченото в закона (вж. Насоки 07/2020 относно понятията „администратор“ и „обработващ лични данни“ в ОРЗД, версия 2.0 от 7 юли 2021 г., т. 23).
- 26 В член 2 от *TDVG Amt der Tiroler Landesregierung* е определена за администратор, без да се посочва конкретно обработване на лични данни от страна на провинция Тирол, и по-специално без да се посочва обработването на личните данни с цел изготвянето и изпращането на такива писма като полученото от заинтересованото лице. Напротив, определянето на провинция Тирол като администратор в член 2 от *TDVG* се отнася общо до обработването на данни, без да се конкретизира по-специално самото обработване. Тъй като липсва посочване на конкретно обработване на данни, целите и средствата за отделното обработване на лични данни, което провинция Тирол извършва сама или чрез друг администратор, натоварен от администрацията на правителството на провинция Тирол администратор или чрез друг допълнително определен администратор, също не са определени в *TDVG*.

- 27 Не е ясно доколко целите и средствата за обработването на данните по смисъла на член 4, точка 7, втората част от изречението от ОРЗД следва да са определени в правото на държавата членка, за да може администраторът да бъде разглеждан като такъв от правото на държавата членка и дали и доколко определянето на Amt der Tiroler Landesregierung като администратор в член 2 от TDVG, без да се посочва конкретно обработване на лични данни и без да се определят целите и средствата за конкретното обработване, е в съответствие с член 4, точка 7 от ОРЗД и обвързва надзорните органи съответно съдилищата в процедурата по обжалване по смисъла на член 77 от ОРЗД.
- 28 Посочването на конкретно обработване на данни от страна на определен от закона администратор съгласно член 4, точка 7, втората част от изречението от ОРЗД е от значение преди всичко във връзка с разрешителния режим на член 6, параграф 1, букви в) и д) от ОРЗД. Съгласно тази разпоредба обработването е законосъобразно, когато обработването е необходимо за спазването на законово задължение, което се прилага спрямо администратора (буква в) или обработването е необходимо за изпълнението на задача от обществен интерес или при упражняването на официални правомощия, които са предоставени на администратора (буква д).
- 29 Също така от условията за предоставяне на разрешение по член 6, параграф 1, букви в) и д) от ОРЗД, които са от съществено значение в настоящото дело, и от целта на член 4, точка 7 от ОРЗД да се гарантира ефективна и пълна защита на съответните лица, може да се заключи, че съгласно правото на държавата членка като администратор може да бъде посочено само лице, което разполага с предвидени в закона правомощия и фактически е в състояние да определя (макар и съвместно с друго) целите и средствата за конкретното обработване на лични данни, действително да администрира, да предприема необходимите действия и да се въздържа от забранени действия, както и да спазва предвидените в ОРЗД задължения и основните принципи за обработването на данни.
- 30 Както бе посочено по-горе в точки 9 – 12, Amt der Tiroler Landesregierung не е определяла целите и средствата за обработването на данните, нито е допринесла за това определяне в свой интерес, макар и само по отношение на отделните етапи на обработването на личните данни, на които се основава писмото. Поради това Verwaltungsgerichtshof има съмнения дали съгласно член 4, точка 7, втората част от изречението от ОРЗД Amt der Tiroler Landesregierung може да бъде разглеждана като администратор от правото на държавата членка.