

**Asia C-683/21****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

12.11.2021

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Liettua)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

22.10.2021

**Kantaja:**Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos  
ministerijos**Vastaaja:**

Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija

**Pääasian kohde**

Pääasian oikeudenkäynnissä on kyse rekisterinpitäjän käsitteen sisällöstä, henkilön tunnustamisesta rekisterinpitäjäksi ja/tai yhteisrekisterinpitäjäksi (jäljempänä yhteisrekisterinpitäjä) ja asetuksen (EU) 2016/679 rikkomisesta vastuussa olevan yksikön määrittämisestä.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuojasetus) säännösten tulkinta, SEUT 267 artiklan toinen kohta

**Ennakkoratkaisukysymykset**

1. Voidaanko yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa säädettyä rekisterinpitäjän käsitettä tulkita siten, että rekisterinpitäjänä on myös pidettävä henkilöä, joka aikoo hankkia tietojenkeruuvälineen (mobiilisovelluksen) julkisella

hankinnalla, riippumatta siitä, ettei sopimusta julkisesta hankinnasta ole tehty ja että luotua tuotetta (mobiilisovellusta), jonka hankintaan hankintamenettelyä on käytetty, ei ole luovutettu?

2. Voidaanko yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa säädettyä rekisterinpitäjän käsitettä tulkita siten, että rekisterinpitäjänä on myös pidettävä hankintaviranomaista, joka ei ole saanut omistusoikeutta luotuun IT-tuotteeseen eikä saanut sitä haltuunsa, vaan luodun sovelluksen lopulliseen versioon sisältyy linkkejä tai liitännöitä kyseiseen julkiseen yksikköön ja/tai luottamuksellisuutta koskevissa periaatteissa, joita kyseinen julkinen yksikkö ei ole virallisesti hyväksynyt tai tunnustanut, määritettiin kyseinen julkinen yksikkö rekisterinpitäjäksi?

3. Voidaanko yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa säädettyä rekisterinpitäjän käsitettä tulkita siten, että rekisterinpitäjänä on myös pidettävä henkilöä, joka ei ole suorittanut varsinaisia tietojenkäsittelytoimia, sellaisina kuin ne määritellään yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 alakohdassa, ja/tai ei ole antanut selkeää lupaa/suostumusta tällaisten toimien suorittamiseen? Onko rekisterinpitäjän käsitteen tulkinnan kannalta merkityksellinen se seikka, että henkilötietojen käsittelyssä käytetty IT-tuote luotiin hankintaviranomaisen laatiman toimeksiannon mukaisesti?

4. Jos varsinaisten tietojenkäsittelytoimien määrittäminen on merkityksellistä rekisterinpitäjän käsitteen tulkinnan kannalta, onko yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 alakohtaan sisältyvää henkilötietojen käsittelyn määritelmää tulkittava siten, että siihen kuuluvat myös tilanteet, joissa henkilötietojen jäljennöksiä on käytetty IT-järjestelmien testaamiseen mobiilisovelluksen hankintaprosessissa?

5. Voidaanko yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdan ja 26 artiklan 1 kohdan mukaista yhteisrekisterinpitäjinä toimimista tulkita yksinomaan siten, että se käsittää tietojenkäsittelyn tarkoituksen ja keinojen määrittämisen osalta tarkoituksellisesti yhteensovitettut toimet, vai voidaanko tätä käsitettä tulkita myös siten, että yhteisrekisterin pitäminen käsittää myös tilanteet, joissa tietojenkäsittelyn tarkoituksen ja keinojen osalta ei ole olemassa selkeää ”järjestelyä” ja/tai toimia ei yhteensoviteta yksikköjen kesken? Ovatko siihen henkilötietojen käsittelyn keinon (IT-sovelluksen) luomisen vaiheeseen, jossa henkilötietoja käsiteltiin, liittyvä olosuhde ja sovelluksen luomisen tarkoitus oikeudellisesti merkityksellisiä yhteisrekisterinpitäjinä toimimisen käsitteen tulkinnan kannalta? Voidaanko yhteisrekisterinpitäjien välinen ”järjestely” ymmärtää yksinomaan siten, että siinä määritellään selvästi yhteisrekisterinpitäjinä toimimiseen sovellettavat ehdot?

6. Onko yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohtaa, jossa edellytetään, että ”hallinnollisten sakkojen määrääminen – – on – – tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa”, tulkittava siten, että se käsittää myös tapaukset, joissa ”rekisterinpitäjä” on vastuussa, kun IT-tuotteen luomisprosessissa kehittäjä myös suorittaa henkilötietojen käsittelytoimia, ja onko rekisterinpitäjä aina

automaattisesti oikeudellisesti vastuussa käsittelijän suorittamista epäasianmukaisista henkilötietojen käsittelytoimista? Onko kyseistä säännöstä tulkittava siten, että se käsittää myös tapaukset, joissa rekisterinpitäjällä on tuottamuksesta riippumaton vastuu?

### **Unionin oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö, joihin on viitattu**

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27.4.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) (EUVL 2016, L 119, s. 1) johdanto-osan 4, 10 ja 74 perustelukappale, 4 artiklan 2 ja 7 alakohta, 26 artiklan 1 ja 2 kohta sekä 83 artiklan 1 kohta

Tuomio 5.6.2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2018:388, 26 ja 27 kohta)

Tuomio 10.7.2018, Jehovan todistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, 66 kohta)

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

Julkisista hankinnoista annettu Liettuan tasavallan laki (Lietuvos Respublikos viešujų pirkimų įstatymas, jäljempänä julkisista hankinnoista annettu laki):

29 §:n 3 momentti:

”Milloin tahansa ennen myyntiä koskevan sopimuksen tekemistä (puitesopimuksen tekemistä) tai suunnittelukilpailussa valituksi tulleen ehdokkaan määrittämistä hankintaviranomaisella on oikeus päättää hankinta- tai suunnittelukilpailumenettelyt oman harkintavaltansa mukaan, jos ilmenee odottamattomia seikkoja, ja sen on tehtävä näin siinä tapauksessa, että tämän lain 17 §:n 1 momentissa vahvistettuja periaatteita loukataan eikä kyseistä tilannetta voida korjata.”

72 §:n 2 momentti:

”Hankintaviranomaisen on toteutettava neuvottelumenettely, jossa ei julkaista ennakolta hankintailmoitusta, seuraavien vaiheiden mukaisesti:

- 1) esitetään valituille talouden toimijoille kirjallinen pyyntö jättää tarjous
- 2) todennetaan, onko olemassa hankinta-asiakirjojen mukaisia perusteita talouden toimijoiden poissulkemiselle, ja todennetaan, täyttävätkö talouden toimijat asetetut laatuvaatimukset ja, soveltuvin osin, vaadittavat laadunvarmistusstandardit ja/tai ympäristöasioiden hallintaa koskevat standardit

3) neuvotellaan tarjoajien kanssa tämän lain 66 §:ssä säädetyn menettelyn mukaisesti ja pyydetään niitä esittämään lopulliset tarjoukset. Hankintaviranomainen ei ole velvollinen pyytämään lopullisen tarjouksen esittämistä, jos neuvottelumenettelyyn, jossa ei julkaista ennakolta hankintailmoitusta, osallistuu vain yksi talouden toimija

4) arvioidaan lopulliset tarjoukset ja määritetään voittava ehdokas.”

Siviilikoodeksi (Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas)

2.133 §:n 9 momentti:

”Jos asiamies on ylittänyt valtuutensa sellaisella tavalla, että kolmannella osapuolella oli painavia syitä katsoa tehneensä liiketoimen asianmukaisesti valtuutetun asiamiehen kanssa, liiketoimi sitoo päämiestä lukuun ottamatta tapauksia, joissa liiketoimen toinen osapuoli tiesi tai sen olisi pitänyt tietää, että asiamies ylitti valtuutensa.”

2.136 §:n 1 momentti:

”Liiketoimi, jonka henkilö, jolla ei ole valtuuksia tehdä liiketoimea, tai henkilö, joka ylittää sille annetut valtuudet, tekee toisen henkilön puolesta, perustaa päämiehelle oikeuksia ja velvoitteita sekä muuttaa tai lakkauttaa niitä vain siinä tapauksessa, että päämies hyväksyy myöhemmin koko liiketoimen tai sen osan, jossa nämä valtuudet ylitetään.”

### **Yhteenveto tosiseikoista ja asian käsittelyn vaiheet pääasiassa**

- 1 Hallitakseen tehokkaasti Covid-19-viruksen leviämisestä seurannutta tilannetta Liettuan tasavallan terveysministeri määräsi 24.3.2020 tekemällään päätöksellä nro V-519 Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijosin (terveysministeriön alainen kansanterveyslaitos, jäljempänä NVSC) johtajan järjestämään tietöalustan (järjestelmän) (jäljempänä KARANTINAS-mobiilisovellus tai sovellus), joka oli tarkoitettu Covid-19-tartunnan saaneiden kanssa kontaktissa olleita henkilöitä koskevien tietojen rekisteröimiseen ja seurantaan, hankinnan.
- 2 A. S. eli henkilö, joka väitti olevansa NVSC:tä edustava asiamies, ilmoitti 27.3.2020 sähköpostitse ”IT sprendimai sėkmei” UAB -nimiselle yhtiölle (jäljempänä myös yhtiö), että NVSC oli valinnut kyseisen yhtiön KARANTINAS-mobiilisovelluksen kehittäjäksi. A. S:llä ei ollut työsopimusta tai muuta sopimusta NVSC:n kanssa. A. S., joka väitti olevansa NVSC:tä edustava asiamies, lähetti myöhemmin yhtiölle (ja kopiona NVSC:n johtajalle) useita sähköpostiviestejä, jotka koskivat sovelluksen kehittämisen eri näkökohtia. Myös useat NVSC:n työntekijät lähettivät sovellukseen liittyviä sähköpostiviestejä yhtiölle.

- 3 Sovelluksen kehittämisvaiheessa laadittiin luottamuksellisuutta koskevat periaatteet, joissa rekisterinpitäjiksi määritettiin ”IT spendimai sėkmei” UAB ja NVSC. Sovellus oli ladattavissa Google Play Store -verkkokaupasta 4.4.2020 alkaen ja Apple App Store -myyntialustalta 6.4.2020 alkaen. Sovelluksessa oli linkkejä ”IT spendimai sėkmei” UAB:hen ja NVSC:hen. NVSC pyysi 15.5.2020 yhtiötä olemaan käyttämättä sovelluksessa NVSC:n yhteystietoja tai muita linkkejä NVSC:hen.
- 4 KARANTINAS-mobiilisovelluksella kerättiin sen käyttäjistä erilaisia tietoja: henkilönnumero, leveys- ja pituusastekoordinaatit, maa, kaupunki, kunta, vakituinen osoite, etunimi, sukunimi, henkilötunnus, puhelinnumero, se, onko henkilön oltava karanteenissa, onko hän rekisteröitynyt jne. Tietoja kerättiin paitsi Liettuassa myös ulkomailla.
- 5 Terveysministeri määräsi 10.4.2020 tekemällään päätöksellä nro V-821 NVSC:n johtajan toteuttamaan kiireellisesti KARANTINAS-mobiilisovelluksen hankinnan. Sovellus oli tarkoitus hankkia ”IT spendimai sėkmei” UAB:lta neuvottelumenettelyllä, jossa ei julkaista hankintailmoitusta. Hankintamenettely aloitettiin, mutta koska tarvittavaa rahoitusta ei saatu, NVSC päätti menettelyn julkisista hankinnoista annetun lain 29 §:n 3 momentin mukaisesti. Hankintasopimusta sovelluksen ostosta ja myynnistä ei tehty.
- 6 Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija (valtion tietosuojavirasto, jäljempänä virasto) teki asiassa tutkimuksen ja määräsi 24.2.2021 tekemällään päätöksellä nro 3R-180 NVSC:lle ja ”IT spendimai sėkmei” UAB:lle yhteisrekisterinpitäjänä hallinnollisia sakkoja yleisen tietosuoja-asetuksen 5, 13, 24, 32 ja 35 artiklan rikkomisesta.
- 7 Virasto totesi, että KARANTINAS-mobiilisovelluksella oli kerätty henkilötietoja. ”IT spendimai sėkmei” UAB:n mukaan 3 802 käyttäjää antoi henkilötietojaan sovelluksessa.
- 8 Käyttäjiä, jotka olivat valinneet sovelluksen eristyksensä seurantaan, pyydettiin vastaamaan joka päivä seuraaviin kysymyksiin: Mittasitko lämpötilasi tänään? Jos mittasit, mikä lämpötilasi on? Ellet mitannut, mittaa se nyt ja ilmoita tiedot. Onko sinulla vähintään toinen seuraavista oireista: yskää tai hengitysvaikeuksia? Onko sinulla muita oireita? Jos on, täsmennä mitä (anna tiedot). Noudatanko karanteenivaatimuksia (linkki eristyssääntöihin voidaan lisätä)? Tarvitsetko sosiaalihuollon apua? Jos tarvitset, täsmennä, minkälaista apua (anna tiedot). Tarvitsetko psykologista apua?
- 9 Virasto myös totesi, että KARANTINAS-mobiilisovelluksessa kerättyjen tietojen jäljennökset menivät toiselle yhtiölle, ”Juvare Lithuania” UAB:lle, joka on Užkrečiamųjų ligų, galinčių išplisti ir kelti grėsmę, stebėsenos ir kontrolės informacinė sisteman (tartuntatautien, jotka voivat levitä ja muodostaa uhan, seurantaa ja hallintaa koskeva tietojärjestelmä, jäljempänä ULSKIS) käsittelijä. NVSC nimitettiin myöhemmin ULSKIS:n rekisterinpitäjäksi.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset väitteet**

- 10 NVSC vetoaa pohjimmiltaan siihen, että julkista hankintamenettelyä ei saatettu päätökseen tekemällä osto- ja myyntisopimus; näin ollen mobiilisovelluksen omistusoikeutta ei siirretty eikä NVSC:tä voida pitää sovellusta käyttäen kerättyjen henkilötietojen rekisterinpitäjänä.
- 11 ”IT spendimai sekmei” UAB huomauttaa, että käsittelijänä se valvoi teknisesti sovelluksen toimintaa mutta että henkilötietoja käsiteltiin sovelluksessa yksinomaan NVSC:n määrittämiin tarkoituksiin ja sen ohjeiden mukaisesti.
- 12 Virasto toteaa, että rekisterinpitäjän käsite on toiminnallinen käsite, jonka tarkoituksena on asianomaisten tosiseikkojen tarkastelun perusteella kohdistaa vastuu tosiasiallista vaikutusvaltaa käyttävälle yksikölle; rekisterinpitäjänä toimiminen on seurausta siitä tosiasiallisesta olosuhteesta, että yksikkö on päättänyt käsitellä henkilötietoja omiin tarkoituksiinsa. Virasto korostaa, että oikeuttamisen sijaan rekisterinpitäjä määrittää tietojenkäsittelyn tarkoituksen ja menetelmät, että yhteisrekisterinpitäjien päätösten olisi täydennettävä toisiaan ja että pohjimmiltaan niiden päätöksillä olisi oltava konkreettinen vaikutus tietojenkäsittelyn tarkoituksen ja keinojen määrittämiseen. Lisäksi yhteisrekisterinpitäjien tavoitteiden olisi liityttävä toisiinsa läheisesti ja täydennettävä toisiaan.

### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntöön perusteista**

- 13 Asianosaisten välisessä riidassa on kyse lähinnä siitä, onko yleisessä tietosuojasetuksessa esitettyä rekisterinpitäjän käsitettä tulkittava laajasti eli siten, että henkilötietojen rekisterinpitäjänä on pidettävä henkilöä, joka on pelkästään määrittänyt tietojenkäsittelyn tavoitteet ja keinot, vai onko tätä käsitettä tulkittava suppeammin ottaen huomioon julkisen hankinnan toteuttamiseen sovellettava menettely ja sen lopputulos. Käsiteltävässä asiassa on selvää, että ”IT spendimai sekmei” UAB kehitti KARANTINAS-mobiilisovelluksen ja että NVSC hankintaviranomaisena auttoi antamalla neuvoja kerättävien tietojen sisällöstä; NVSC ei kuitenkaan tehnyt julkista osto- ja myyntisopimusta, luodun IT-tuotteen osalta ei allekirjoitettu luovutus- ja vastaanottodistusta, KARANTINAS-mobiilisovelluksen omistusoikeuksia ei siirretty eikä ole viitteitä siitä, että mobiilisovelluksen asettamiseen saataville eri verkkokaupoissa (Google Play Store, App Store) olisi annettu virallinen suostumus (lupa).
- 14 Käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiä ovat myös julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö ja se seikka, että julkishallinnon yksikkö, johon unionin oikeuden nojalla sovelletaan yhtä julkishallinnon keskeistä periaatetta eli laillisuusperiaatetta, on asetettu vastuuseen yleisen tietosuojasetuksen rikkomisista. Sekä kansalliseen että unionin oikeuteen sisältyy julkisia hankintoja koskevia säännöksiä; unionin oikeudessa ei kuitenkaan säännellä kaikkia julkisten hankintojen näkökohtia, ja siten osa niistä jää kansallisen lainsäätäjän vastuulle.

Kansallisen oikeuden mukaan julkisen hankintamenettelyn katsotaan päättyneen, kun on tehty julkinen osto- ja myyntisopimus.

- 15 Julkisista hankinnoista annetussa laissa vahvistetaan selkeästi määritellyt ennakkoehdot neuvottelumenettelylle, jossa ei julkaista hankintailmoitusta, ajankohta, jona tällainen menettely alkaa, ja ajankohta, jona neuvottelut katsotaan käydyn.
- 16 ”IT spendimai sėkmei” UAB:n ja NVSC:n välisestä kirjeenvaihdosta ilmenee, että NVSC:lle asetetun tavoitteen (IT-ratkaisun kehittäminen pandemian hallintaa varten) saavuttamiseen pyrittiin kehittämällä sovellus ja että henkilötietojen käsittelyä suunniteltiin tätä tavoitetta silmällä pitäen. Käsiteltävässä asiassa on myös tietoa siitä, että teknisiä ratkaisuja (esitettävät kysymykset, niiden sanamuoto yms.) muutettiin hankintaviranomaisen (asiakkaan) tarpeiden mukaan. Käsiteltävässä asiassa ei ole osoitettu, että kyseisellä yhtiöllä olisi ollut muita tavoitteita kuin saada korvaus luodusta tuotteesta.
- 17 Koska NVSC on tunnustettu henkilötietojen yhteisrekisterinpitäjäksi, herää myös kysymyksiä yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdan ja 26 artiklan 1 kohdan tulkinnasta tietojen yhteisrekisterinpitäjänä toimimisen osalta.
- 18 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee lisäksi, miten yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohta, jonka mukaan ”hallinnollisten sakkojen määrääminen – – on – – tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa”, on ymmärrettävä, kun tehdään päätös useiden yksikköjen vastuusta.

TYÖASIA