

**Mål C-638/23****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

24 oktober 2023

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Verwaltungsgerichtshof (Österrike)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

23 augusti 2023

**Klagande:**

Amt der Tiroler Landesregierung

**Saken i målet vid den nationella domstolen**

Överklagande av en dom från Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike) avseende ett dataskyddsrättsligt spörsmål

**Saken och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Tolkning av förordning (EU) 2016/679, artikel 267 FEUF

**Tolkningsfråga**

Ska artikel 4 led 7 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, nedan kallad dataskyddsförordningen) tolkas så, att den utgör hinder för tillämpningen av en nationell bestämmelse (i förevarande fall 2 § första stycket Tiroler Datenverarbeitungsgesetz [tyrolska lagen om databehandling]), enligt vilken en särskild personuppgiftsansvarig, i den mening som avses i andra delen av artikel 4 led 7, visserligen ska utses, men

- denna personuppgiftsansvarige endast är en förvaltning (i förevarande fall Amt der Tiroler Landesregierung [Förvaltningsenheten för förbundslandsregeringen i Tyrolen]), vilken visserligen är inrättad med stöd av lag, men inte är vare sig en fysisk eller en juridisk person och i det aktuella fallet inte heller en myndighet, utan endast innehar en stödfunktion i förhållande till myndighetsfunktionen och inte har egen rättskapacitet, inte ens en partiell sådan,
- vars utnämning sker utan koppling till en konkret behandling av personuppgifter, och för vilken det därför inte heller finns vare sig ändamål med eller medel för en specifik personuppgiftsbehandling i medlemsstatens nationella rätt,
- denna personuppgiftsansvarige i det förevarande fallet varken självständigt eller tillsammans med andra har bestämt ändamålen med eller medlen för den aktuella behandlingen av personuppgifter?

### **Anförda unionsbestämmelser**

Artikel 4 led 7, artikel 5, artikel 9 och artikel 26 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, nedan kallad dataskyddsförordningen)

### **Anförda nationella bestämmelser**

1–3 §§ Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (federala grundlagen om principerna för inrättande och förvaltning av förbundslandsregeringarnas förvaltningsenheter utom i Wien [Ämter-der-Landesregierungen-Bundesverfassungsgesetz, BVG ÄmterLReg])

1 § första stycket Datenschutzgesetz (dataskyddslagen, nedan kallad DSGVO)

24f § fjärde stycket samt 18 § och 24d § andra stycket tredje punkten i Gesundheitstelematikgesetz 2012 (lagen om e-hälsa 2012, nedan kallad GTelG 2012)

Artikel 56 och artikel 58 i Tiroler Landesordnung 1989 (förbundslandet Tyrolens grundlag 1989) LGBI. nr 61/1988 i lydelsen LGBI. nr 71/2019

4 § första stycket samt 1, 10 och 18 §§ Geschäftsordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung (tyrolska förbundslandsregeringens arbetsordning för förvaltningsenheten)

1 §, 2 § första stycket a och tredje stycket Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (tyrolska lagen om databehandling, nedan kallad TDVG)

**Kort redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet**

- 1 Den 21 december 2021 ingav den registrerade ett dataskyddsklagomål till dataskyddsmyndigheten (nedan kallad DSB). Klagomålet riktades mot Amt der Tiroler Landesregierung. Den registrerade gjorde gällande att Amt der Tiroler Landesregierung hade åsidosatt sin tystnadsplikt enligt 1 § första stycket DSGVO på så sätt att det hade tillsänt vederbörande en skrivelse, genom vilken denne informerades om och inbjöds till en individuellt reserverad tid vid en utvald ort för att vaccineras mot covid-19. I detta sammanhang misstänker den registrerade att denna skrivelse baseras på att dennes uppgifter om hälsa olagligen har lämnats ut och behandlats.
- 2 I yttrande till DSB, daterat den 31 januari 2022, redogjorde Amt der Tiroler Landesregierung bland annat för att det ensamt är personuppgiftsansvarigt för att ha skickat den aktuella skrivelsen och att det inte föreligger ett gemensamt ansvar för behandlingen av personuppgifter enligt artikel 26 i dataskyddsförordningen.
- 3 Genom beslut av den 22 augusti 2022 biföll DSB, såvitt av intresse här, dataskyddsklagomålet och konstaterade att Amt der Tiroler Landesregierung hade åsidosatt sin tystnadsplikt genom att skicka den aktuella skrivelsen. Amt der Tiroler Landesregierung äger ingen specifik åtkomstbehörighet till det nationella vaccinationsregistret enligt 24f § fjärde stycket GTelG 2012, varför den efterföljande behandlingen av personuppgifter var olaglig.
- 4 Bundesverwaltungsgericht avslog genom det överklagade beslutet Amt der Tiroler Landesregierungs överklagande såsom ogrundat.
- 5 Bundesverwaltungsgericht konstaterade i huvudsak att Amt der Tiroler Landesregierung hade utarbetat ett ”förslag” i syfte att bestämma ändamålen med och medlen för den i målet aktuella behandlingen av personuppgifter som därefter – med en kort instruktion – ”godkändes” av Landeshauptmann (chefen för förbundslandets regering). Förfarandet kring att sända en skrivelse till förbundslandet Tyrolens medborgare, i synnerhet förslaget att skicka en ”vaccinationspåminnelse” till alla personer som hade fyllt 18 år (och som ännu inte vaccinerats mot covid-19) hade tagits fram och själva skrivelsen utformats av Amt der Tiroler Landesregierung. Kopplingen mellan den registrerades bostadsort och vaccinationsorten baserades på ett förslag från Amt der Tiroler Landesregierung som också verkställde förslaget tekniskt. Amt der Tiroler Landesregierung har flertalet gånger förklarat sig vara personuppgiftsansvarigt för denna personuppgiftsbehandling, till exempel i sitt meddelande om skydd av personuppgifter. Den 19 november 2021 gav förbundslandet Tyrolen, representerad av Amt der Tiroler Landesregierung, E GmbH i uppdrag att identifiera mottagarna av ”vaccinationspåminnelsen”. E GmbH lämnade detta uppdrag vidare till I GmbH. I GmbH började fullgöra sitt uppdrag genom att i ett första led identifiera samtliga personer i Patientenindex (patientregistret – 18 § GTelG 2012) som hade fyllt 18 år och som hade angett en adress i Tyrolen. I nästa led sållade I GmbH bort de personer avseende vilka det redan fanns en

registrering i det centrala vaccinationsregistret av en vaccination mot covid-19 med ett i Europeiska unionen godkänt vaccin. I GmbH lämnade den 25 november 2021 namn och adresser till resterande personer till Amt der Tiroler Landesregierung. Den registrerade deltog inte i behandlingen av sina personuppgifter och gav inte heller sitt samtycke till den.

- 6 Det följer redan av 2 § första stycket a och tredje stycket TDVG att Amt der Tiroler Landesregierung rättsligt sett kan klassificeras som personuppgiftsansvarig för den i målet aktuella personuppgiftsbehandlingen. Såväl insamlingen av personuppgifterna från Patientenindex och det centrala vaccinationsregistret som sammanställningen av personuppgifterna skedde var för sig på uppdrag av Amt der Tiroler Landesregierung, som därmed får anses vara ansvarigt för personuppgiftsbehandlingen enligt dataskyddslagstiftningen. Amt der Tiroler Landesregierung har inte enligt 18 § GtelG 2012 kunnat redogöra för sin lagliga åtkomstbehörighet till Patientenindex i den mening som avses i artikel 5.1 a i dataskyddsförordningen. Vad gäller åtkomsten till det centrala vaccinationsregistret är uppgiften om den registrerades vaccinationsstatus att hänföra till en särskild kategori av personuppgifter i den mening som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, eftersom information om den registrerades hälsa skulle kunna framgå av den registrerades vaccinationsstatus. En behandling av uppgiften om vaccinationsstatus skulle bara vara tillåten i en situation som omfattas av ett undantag enligt artikel 9.2 i dataskyddsförordningen från förbudet att få behandla känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1. En sådan situation föreligger inte. Amt der Tiroler Landesregierung har i fråga om ändamålet ”vaccinationspåminnelse”, som anges i 24d § andra stycket tredje punkten i GTelG, ingen åtkomstbehörighet till det centrala vaccinationsregistret. Eftersom insamlingen av adressuppgifterna genom åtkomst till Patientenindex och det centrala vaccinationsregistret bedöms vara olaglig, är även den ytterligare behandlingen i syfte att sända ”vaccinationspåminnelsen” till identifierade mottagare olaglig.
- 7 Amt der Tiroler Landesregierungs överklagade denna dom genom förevarande extraordinära revisionstalan. I det förberedande förfarandet, som inletts av Verwaltungsgerichtshof, gav DSB in ett yttrande till överklagandet, i vilket DSB yrkade att överklagandet ska avvisas eller i vart fall ogillas.

### **Kort redogörelse för grunderna till begäran om förhandsavgörande**

- 8 Gällande den aktuella personuppgiftsbehandlingen är det nödvändigt att klargöra huruvida Amt der Tiroler Landesregierung innehar ställningen som personuppgiftsansvarig i den mening som avses i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen.
- 9 Enligt definitionen av begreppet personuppgiftsansvarig i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen är en personuppgiftsansvarig en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller

tillsammans med andra bestämmelser ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt.

- 10 Enligt EU-domstolens fasta praxis ska genom en vid definition av begreppet personuppgiftsansvarig ett effektivt och heltäckande skydd för de berörda personerna säkerställas. Begreppet kan även avse flera aktörer som deltar i behandlingen. Varje person som i eget syfte påverkar behandlingen av personuppgifter och därigenom bidrar till att bestämma ändamål och medel med behandlingen kan anses vara personuppgiftsansvarig. Däremot kan personer inte anses vara personuppgiftsansvariga för en behandling av personuppgifter i ett tidigare eller senare led i behandlingskedjan, för vilken de varken fastställer ändamålen eller medlen. Ansvaret är begränsat till en sådan behandling av uppgifter för vilken vederbörande faktiskt bestämmer ändamål och medel. Beslutet att fastställa ändamål och medel för behandlingen av personuppgifter enligt tillämpliga bestämmelser måste inte (nödvändigtvis) vara skriftligt. Den kan betraktas vara personuppgiftsansvarig som bidrar till att bestämma ändamålen och medlen för en personuppgiftsbehandling (se även i detta avseende Verwaltungsgerichtshof's dom av den 27 juni 2023, VwGH 27. Juni 2023, Ro 2023/04/0013, punkterna 21–23, med hänvisningar till EU-domstolens dom av den 29 juli 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, punkterna 66–70, 74 och 85, dom av den 5 juni 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, punkt 31, och dom av den 10 juli 2018, Jehovan Todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, punkt 67).
- 11 Enligt vad Bundesverwaltungsgericht har konstaterat har Amt der Tiroler Landesregierung endast utarbetat ett ”förslag” vad gäller ändamålet med personuppgiftsbehandlingen (en ökad vaccinationsgrad) och medlen för den (en riktad inbjudan till de i Tyrolen bosatta personer som har fyllt 18 år och som ännu inte har vaccinerats mot covid-19 genom att förbundslandet Tyrolen, företrädd av Amt der Tiroler Landesregierung, uppdragit till E GmbH att samla in personuppgifter från det centrala vaccinationsregistret och Patientenindex samt att knyta ihop uppgifter om de registrerades bostadsort med en föreslagen vaccinationsort). Sedan ”godkändes” förslaget, det vill säga beviljades tillstånd att gå vidare med förslaget, av Landeshauptmann, som enligt artikel 58 i Tiroler Landesordnung 1989 är chef för Amt der Tiroler Landesregierung och således enligt ovan citerade artikel 56.1 företräder förbundslandet Tyrolen.
- 12 Av detta följer att det endast är Landeshauptmann i förbundslandet Tyrolen som företrädare för förbundslandet Tyrolen och inte (även) Amt der Tiroler Landesregierung som har bestämt både ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Av vad som konstaterats avseende de faktiska omständigheterna följer inte att Amt der Tiroler Landesregierung i det aktuella fallet ensamt eller tillsammans med Landeshauptmann – inte ens i fråga om enskilda skeden av personuppgiftsbehandlingen – har bestämt ändamålen och

medlen för denna behandling eller ens har bidragit till detta beslut i eget syfte eller att ansvaret för åtminstone en del av personuppgiftsbehandlingen ligger hos Amt der Tiroler Landesregierung som ytterligare aktör vid sidan om Landeshauptmann. Amt der Tiroler Landesregierung är därför, enligt vad Verwaltungsgerichtshof kommit fram till, ingen personuppgiftsansvarig i den mening som avses i den första delen av artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen.

- 13 Bundesverwaltungsgericht grundar emellertid bedömningen av att Amt der Tiroler Landesregierung ska betraktas som personuppgiftsansvarig även på den omständigheten att så anges i 2 § första stycket a och tredje stycket TDVG.
- 14 Det måste därför klargöras om Amt der Tiroler Landesregierung på grundval av denna bestämmelse med rättslig verkan kan betecknas som personuppgiftsansvarig i den mening som avses i andra delen av artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen, trots att den inte har status som personuppgiftsansvarig enligt första delen av artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen, eftersom det inte har bestämt ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifterna.
- 15 I princip fungerar Amt der Tiroler Landesregierung inte som ett organ, och det är heller inte ett rättssubjekt. Även om förbundslandslagstiftningen i enskilda fall kan uppdra åt Amt der Tiroler Landesregierung att fullgöra myndighetsuppgifter och därmed föreskriva att den ska ha ställning som myndighet, är så inte fallet i fråga om den aktuella skrivelsen som utarbetats och skickats till den registrerade.
- 16 Denna skrivelse innehöll inte någon rättsligt bindande skyldighet för den registrerade att vaccinera sig mot covid-19, utan snarare en inbjudan till den registrerade att vaccinera sig vid ett av flera samtidigt tillkännagivna datum på en angiven ort. Skrivelsen utgör ingen myndighetsutövning och har inte heller något samband med myndighetsutövning, eftersom den varken förbereder, åtföljer eller verkställer en myndighetsutövande handling.
- 17 Amt der Tiroler Landesregierung är således varken en fysisk eller en juridisk person, och dessutom, vad gäller den aktuella personuppgiftsbehandlingen, inte heller en myndighet. I förevarande fall agerade Amt der Tiroler Landesregierung snarare som en ren stödfunktion inom ramen för den privata sektorns förvaltning och utan självständig rättskapacitet i någon del.
- 18 I detta sammanhang uppkommer frågan om huruvida en förvaltning som uteslutande fungerar som en myndighets stödfunktion utan att den äger självständig rättskapacitet i någon del – i förevarande fall Amt der Tiroler Landesregierung – kan definieras som ”institution eller annat organ” i den mening som avses i första delen av artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen och om den under denna förutsättning kan utses som personuppgiftsansvarig enligt den nationella rätten med stöd av andra delen av artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen.
- 19 Vad gäller innebörden och räckvidden av de begrepp som används i andra delen av artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen, särskilt i fråga om begreppen

”institution” och ”annat organ”, finns ingen hänvisning till nationell rätt i dataskyddsförordningen, varför dessa begrepp ska ges en självständig och enhetlig tolkning.

- 20 Begreppen ”institution” och ”annat organ”, vilka används inte endast i första delen av artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen, utan även i definitionerna av begreppen personuppgiftsbiträde (artikel 4 led 8), mottagare (artikel 4 led 9) och tredje part (artikel 4 led 10), definieras i sin tur inte närmare i dataskyddsförordningen.
- 21 Enligt artikel 24.1 i dataskyddsförordningen bär den personuppgiftsansvarige det rättsliga ansvaret för dataskyddet. Den är således i princip skyldig att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en förordningskonform personuppgiftsbehandling samt att ompröva och uppdatera dessa åtgärder om så behövs.
- 22 Förekomsten av ett rättssubjekt eller en (partiell) rättskapacitet som kriterier för att definieras som en ”institution eller annat organ” skulle framför allt motsvara syftet med artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen, nämligen att säkerställa ett effektivt och heltäckande skydd för den berörda personen. Europeiska dataskyddsstyrelsen anser att den personuppgiftsansvarige inte bara ska bestämma ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter utan även ska ha en verklig förmåga att utöva kontroll (se Europeiska dataskyddsstyrelsens riktlinjer 07/2020 angående begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR, version 2.0, antaget den 7 juli 2021, punkt 23). Ett heltäckande skydd för den berörda personen är endast effektivt om den personuppgiftsansvarige har en faktisk möjlighet att vidta påbudna åtgärder, att avstå från att agera på ett olagligt sätt och att fullgöra de i dataskyddsförordningen angivna skyldigheterna samt att följa de relevanta principerna för personuppgiftsbehandling. Detta förutsätter att den personuppgiftsansvarige åtminstone äger partiell rättskapacitet.
- 23 Det skulle däremot tala mot en sådan begreppsdefinition, som förutsätter förekomsten av ett rättssubjekt, att en ”institution eller annat organ” i och med det i alla fall redan omfattas av begreppet ”juridisk person” i första delen av artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen.
- 24 Sammanfattningsvis framstår det som oklart för Verwaltungsgerichtshof om det är en förutsättning för att definiera en ”institution eller annat organ” i den mening som avses i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen att det handlar om ett rättssubjekt och om Amt der Tiroler Landesregierung, som inte är vare sig en fysisk eller en juridisk person och i förevarande fall inte heller en myndighet, med laga verkan enligt en medlemsstats nationella rätt kan utses som personuppgiftsansvarig enligt andra delen i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen.

- 25 Europeiska dataskyddsstyrelsen anser att det explicita utpekandet i lag av en personuppgiftsansvarig är vägledande för att bestämma vem som agerar som personuppgiftsansvarig (se dataskyddsstyrelsens riktlinjer 07/2020 angående begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR, version 2.0, antaget den 7 juli 2021, punkt 23).
- 26 Utpekandet av Amt der Tiroler Landesregierung som personuppgiftsansvarig i 2 § TDVG sker utan hänvisning till en specifik personuppgiftsbehandling i förbundslandet Tyrolen, i synnerhet inte till en personuppgiftsbehandling med ändamålet att sätta upp och skicka sådana skrivelser som den som var riktad till den registrerade. Utpekandet av Amt der Tiroler Landesregierung som personuppgiftsansvarigt i 2 § TDVG avser snarare personuppgiftsbehandling i allmänhet, utan att närmare specificera vilken personuppgiftsbehandling som avses. I avsaknad av en hänvisning till en specifik databehandling anges i TDVG inte heller vare sig ändamål eller medel beträffande en enskild behandling av personuppgifter som förbundslandet Tyrolen utför eller beställer, ensamt eller på uppdrag av en annan personuppgiftsansvarig än Amt der Tiroler Landesregierung eller på uppdrag av andra närmare bestämda personuppgiftsansvariga.
- 27 Det framstår som oklart, om ändamålen med och medlen för en personuppgiftsbehandling i den mening som avses i andra delen av artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen ska anges i medlemsstaternas nationella rätt för att den personuppgiftsansvarige ska kunna utses enligt medlemsstaternas nationella rätt. Det framstår vidare som oklart om utpekandet av Amt der Tiroler Landesregierung som personuppgiftsansvarig i 2 § TDVG, utan hänvisning till en specifik behandling av personuppgifter och utan att ändamålen med och medlen för personuppgiftsbehandlingen har bestämts med hänsyn till en sådan specifik personuppgiftsbehandling, är förenligt med artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen, och om utpekandet av Amt der Tiroler Landesregierung som personuppgiftsansvarig är bindande för tillsynsmyndigheten eller domstolarna i ett förfarande avseende ett klagomål i den mening som avses i artikel 77 i dataskyddsförordningen.
- 28 Hänvisningen till en specifik behandling av uppgifter när en personuppgiftsansvarig utses enligt andra delen av artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen är av avgörande betydelse framför allt när det gäller att bedöma lagligheten av en personuppgiftsbehandling enligt artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen. En behandling av personuppgifter är laglig enligt artikel 6.1 c om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige eller, enligt artikel 6.1 e, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
- 29 Av de här aktuella laglighetsgrunderna i artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen samt syftet med artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen att säkerställa ett effektivt och heltäckande skydd för den berörda personen följer även att bara den kan utses som personuppgiftsansvarig som enligt lag är behörig



och har faktisk möjlighet att (med)bestämma ändamålen med och medlen för den specifika personuppgiftsbehandlingen, att utöva verklig kontroll och att vidta påbudna åtgärder, att avstå från att agera på ett olagligt sätt och att fullgöra de i dataskyddsförordningen angivna skyldigheterna samt att följa de relevanta principerna för personuppgiftsbehandling.

- 30 Som redogjorts för ovan i punkterna 9–12 har Amt der Tiroler Landesregierung inte bestämt vare sig ändamålen med eller medlen för behandlingen av personuppgifter – inte ens avseende enskilda skeden av den personuppgiftsbehandling som legat till grund för den skrivelse som var riktad till den registrerade – och inte heller åtminstone bidragit till detta beslut i eget syfte. I ett sådant fall hyser Verwaltungsgerichtshof tvivel om huruvida Amt der Tiroler Landesregierung, med stöd i en medlemsstats nationella rätt, kan utses som personuppgiftsansvarig enligt andra delen av artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen.

ARBETS-DOKUMENT