

Processo C-638/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrega:**

24 de outubro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria)

Data da decisão de reenvio:

23 de agosto de 2023

Recorrente em «Revision»:

Amt der Tiroler Landesregierung (Gabinete do Governo do *Land* do Tirol)

Objeto do processo principal

Recurso de «Revision» do Acórdão do Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) em matéria de proteção de dados

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do Regulamento (UE) 2016/679, artigo 267.º TFUE

Questão prejudicial

Deve o artigo 4.º, n.º 7, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, a seguir «RGPD») ser interpretado no sentido de que se opõe à aplicação de uma disposição do direito nacional [como, no presente caso, o § 2, n.º 1, da Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (Lei do Tratamento de Dados Pessoais do Tirol)] que

prevê um determinado responsável pelo tratamento, na aceção do artigo 4.º, ponto 7, do RGPD, mas

- este é um mero serviço [como, no presente caso, o Amt der Tiroler Landesregierung (Gabinete do Governo do *Land* do Tirol)] que, embora constituído por lei, não é uma pessoa singular ou coletiva, nem tão pouco, no caso em apreço, uma autoridade pública, antes atuando como mero órgão auxiliar desta e carecendo de capacidade jurídica (parcial) própria;
- a sua designação é feita sem referência a um tratamento de dados pessoais específico, pelo que o direito do Estado-Membro também não determina as finalidades e os meios do tratamento de dados pessoais específico;
- este não determina, no caso concreto, individualmente ou em conjunto com outros, as finalidades e os meios desse tratamento de dados pessoais?

Disposições de direito da União invocadas

Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, a seguir «RGPD»); artigo 4.º, ponto 7, artigo 5.º, artigo 9.º, artigo 26.º

Disposições de direito nacional invocadas

Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (Ämter-der-Landesregierungen-Bundesverfassungsgesetz - BVG ÄmterLReg) [Lei Constitucional Federal sobre os Princípios de Criação e Gestão dos Gabinetes dos Governos dos *Länder* com exceção de Viena (Lei Constitucional Federal dos Gabinetes dos Governos dos *Länder*)], §§ 1 a 3

§ 1, n.º 1, da Datenschutzgesetz (Lei da Proteção de Dados Pessoais, a seguir «DSG»)

§§ 24 e segs., n.º 4, da Gesundheitstelematikgesetz 2012 (Lei da Telemática da Saúde de 2012, a seguir «GTelG 2012»), §§ 18, 24d, n.º 2, ponto 3

Tiroler Landesordnung 1989 (Constituição do *Land* do Tirol), LGBI. n.º 61/1988 na versão LGBI. n.º 71/2019, artigos 56.º e 58.º

Geschäftsordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung (Regulamento Interno do Gabinete do Governo do *Land* do Tirol), §§ 4, n.º 1, 10, 18

Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (Lei do Tratamento de Dados Pessoais do Tirol, a seguir «TDVG»), §§ 1, 2, n.º 1, alínea a), e n.º 3

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 21 de dezembro de 2021, o interveniente apresentou uma reclamação em matéria de proteção de dados junto da Datenschutzbehörde (Autoridade para a Proteção de Dados, a seguir «DSB») contra o Amt der Tiroler Landesregierung (Gabinete do Governo do *Land* do Tirol), na qualidade de requerente, por violação do direito à confidencialidade, nos termos do § 1, n.º 1, da DSG, relativamente a uma carta que lhe foi dirigida, pela qual foi informado das marcações que lhe estavam reservadas num determinado local para uma vacinação contra a COVID e foi convidado a beneficiar desta oferta. Neste contexto, o interveniente suspeita que esta carta se baseia numa divulgação e num tratamento não autorizados dos seus dados de saúde.
- 2 Nas suas observações de 31 de janeiro de 2022, o Amt der Tiroler Landesregierung declarou perante a DSB, nomeadamente, que era o responsável pelo tratamento para efeitos de proteção de dados no que respeita ao envio dessa carta e que não havia responsabilidade conjunta nos termos do artigo 26.º do RGPD.
- 3 Por Despacho de 22 de agosto de 2022, a DSB julgou procedente a reclamação relativa à proteção de dados – no que aqui releva – e considerou que o Amt der Tiroler Landesregierung tinha violado o direito à confidencialidade do interveniente. O Amt der Tiroler Landesregierung não dispõe de uma autorização específica para aceder ao registo central de vacinação, nos termos do § 24f, n.º 4, da GTelG 2012, pelo que o tratamento de dados subsequente foi ilegal.
- 4 O Bundesverwaltungsgericht negou provimento ao recurso interposto pelo Amt der Tiroler Landesregierung, por considerar que o despacho impugnado não tinha fundamento.
- 5 O Bundesverwaltungsgericht declarou, em substância, que o Amt der Tiroler Landesregierung tinha elaborado uma «proposta» para determinar as finalidades e os meios de tratamento dos dados em questão, que tinha sido subsequentemente «aprovada» pelo Landeshauptmann (chefe do Governo do *Land*) – com breves instruções. O procedimento de envio de uma carta aos cidadãos do *Land* do Tirol, em especial a proposta de envio de uma «carta lembrete de vacinação» a todas as pessoas do Tirol maiores de 18 anos de idade (ainda não vacinadas contra a COVID-19), foi elaborada pelo Amt der Tiroler Landesregierung e a carta foi por este redigida. A associação do local de residência do interveniente ao local de vacinação baseou-se numa proposta do Amt der Tiroler Landesregierung e foi tecnicamente implementada por este último. O Amt der Tiroler Landesregierung declarou-se repetidamente responsável pelo tratamento de dados pessoais, por exemplo, na sua política de privacidade. Em 19 de novembro de 2021, o *Land* do Tirol, representado pelo Amt der Tiroler Landesregierung, encarregou a E GmbH de identificar os destinatários das «cartas lembrete de vacinação». Por seu lado, a E GmbH encomendou este serviço à I GmbH. Em cumprimento do serviço, a I GmbH identificou, inicialmente, no índice de pacientes (lista de pacientes – § 18

da GTelG 2012) todas as pessoas maiores de 18 anos com domicílio declarado no Tirol. A I GmbH excluiu então da lista as pessoas com inscrição no registo central de vacinação que dispunham de um registo de vacinação com uma vacina contra a COVID-19 autorizada na União Europeia. Em 25 de novembro de 2021, a I GmbH transmitiu os nomes e os endereços das restantes pessoas ao Amt der Tiroler Landesregierung. O interveniente não participou no tratamento dos seus dados pessoais nem deu o seu consentimento.

- 6 Do ponto de vista jurídico, resulta, desde logo, do § 2, n.º 1, alínea a), e n.º 3, da TDVG que o Amt der Tiroler Landesregierung deve ser qualificado de responsável pelo tratamento dos dados pessoais em questão. As consultas dos dados do índice de pacientes e do registo central de vacinação, bem como a consolidação dos dados em cada caso, por conta do Amt der Tiroler Landesregierung, são imputáveis ao Amt der Tiroler Landesregierung nos termos do direito da proteção de dados. O Amt der Tiroler Landesregierung não conseguiu justificar, nos termos do § 18 da GTelG 2012, nenhum acesso legal ao índice de pacientes na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do RGPD. No âmbito do acesso ao registo central de vacinação, o estado de vacinação do interveniente é uma categoria especial de dados pessoais na aceção do artigo 9.º, n.º 1, do RGPD, porque o estado de vacinação pode fornecer informações sobre o estado de saúde da pessoa em causa. O tratamento dos dados relativos ao estado de vacinação só é admissível se for aplicável uma exceção à proibição de tratamento do n.º 1, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do RGPD. Tal exceção não se verifica. O Amt der Tiroler Landesregierung não estava autorizado a aceder ao registo central de vacinação para efeitos de um «lembrete de vacinação», nos termos do § 24d, n.º 2, ponto 3, da GTelG 2012. Uma vez que a determinação dos dados de endereço através do acesso ao índice de pacientes e ao registo central de vacinação se revelou ilegal, a sua utilização posterior para endereçar e enviar as «cartas lembrete de vacinação» também foi ilegal.
- 7 O presente recurso extraordinário de «Revision» do Amt der Tiroler Landesregierung é dirigido contra este acórdão. No âmbito do procedimento prévio de «Revision» desencadeado pelo Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo), a DSB apresentou uma contestação, na qual pede a inadmissibilidade e, a título subsidiário, a improcedência do recurso de «Revision».

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 8 Relativamente ao tratamento de dados em questão deve ser esclarecido se o Amt der Tiroler Landesregierung tem a qualidade de responsável pelo tratamento na aceção do artigo 4.º, ponto 7, do RGPD.
- 9 De acordo com a definição prevista no artigo 4.º, ponto 7, do RGPD, é responsável pelo tratamento a pessoa singular ou coletiva, a autoridade pública, a agência ou outro organismo que, individualmente ou em conjunto com outras,

determina as finalidades e os meios de tratamento de dados pessoais; sempre que as finalidades e os meios desse tratamento sejam determinados pelo direito da União ou de um Estado-Membro, o responsável pelo tratamento ou os critérios específicos aplicáveis à sua nomeação podem ser previstos pelo direito da União ou de um Estado-Membro.

- 10 Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o conceito de «responsável pelo tratamento» é definido de forma ampla, a fim de assegurar uma proteção eficaz e completa das pessoas em causa. O conceito também pode abranger várias partes envolvidas no tratamento de dados. Qualquer pessoa que influencie o tratamento de dados pessoais no seu próprio interesse e participe assim na decisão sobre as finalidades e os meios de tratamento de dados pode ser considerada responsável pelo tratamento. Em contrapartida, as pessoas responsáveis pelas operações a montante ou a jusante da cadeia de tratamento, para os quais não determinam as finalidades nem os meios, não podem ser consideradas responsáveis pelo tratamento. A responsabilidade limita-se às operações de tratamento de dados relativamente às quais o titular dos dados decide efetivamente as finalidades e os meios. A decisão sobre as finalidades e os meios de tratamento em conformidade com as disposições subjacentes não tem (necessariamente) de ser tomada através de instruções escritas. Quem contribuir para a decisão sobre as finalidades e os meios de tratamento de dados pode ser considerada um responsável pelo tratamento (v, a este respeito, Acórdão do Verwaltungsgerichtshof de 27 de junho de 2023, Ro 2023/04/0013, n.ºs 21 a 23, com referência aos Acórdãos do Tribunal de Justiça de 29 de julho de 2019, C-40/17, Fashion ID, EU:C:2019:629, n.ºs 66 a 70, 74 e 85; de 5 de junho de 2018, C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, EU:C:2018:388, n.º 31, e de 10 de julho de 2018, C-25/17, Jehovan Todistajat, EU:C:2018:551, n.º 67).
- 11 De acordo com as conclusões do Bundesverwaltungsgericht, o Amt der Tiroler Landesregierung limitou-se a elaborar uma «proposta» para efeitos de tratamento de dados (aumento da taxa de vacinação) e dos meios (convite direcionado a pessoas com mais de 18 anos residentes no Tirol que ainda não tinham sido vacinadas contra a COVID-19, mediante utilização dos dados do registo central de vacinação e do índice de pacientes através da contratação da E GmbH pelo Land do Tirol, representada pelo Amt der Tiroler Landesregierung, e associando os dados sobre o local de residência das pessoas em causa ao local de vacinação proposto), que foram subsequentemente «disponibilizados», ou seja, autorizados, pelo Landeshauptmann, que é o chefe do Amt der Tiroler Landesregierung, nos termos do artigo 58.º da Tiroler Landesordnung 1989, e representa o Land do Tirol nos termos do artigo 56.º, n.º 1, do referido diploma.
- 12 Daqui decorre que só o Landeshauptmann, enquanto representante do Land do Tirol, e não (também) o Amt der Tiroler Landesregierung, decidiu sobre as finalidades e os meios de tratamento dos dados pessoais. Nada nos factos apurados indicia que o Amt der Tiroler Landesregierung tenha decidido, individualmente ou em conjunto com o Landeshauptmann – nem sequer no que

respeita a fases concretas do tratamento de dados –, as finalidades e os meios do tratamento de dados ou que tenha, pelo menos, contribuído para esta decisão no seu próprio interesse e que a responsabilidade de uma parte do tratamento de dados seja do Amt der Tiroler Landesregierung, a par do Landeshauptmann, na qualidade de outro agente. Na opinião do Verwaltungsgerichtshof, o Amt der Tiroler Landesregierung não é, por conseguinte, responsável pelo tratamento na aceção do artigo 4.º, ponto 7, primeira parte, do RGPD.

- 13 No entanto, o Bundesverwaltungsgericht também deduz a qualificação do Amt der Tiroler Landesregierung como responsável pelo tratamento da sua designação como responsável pelo tratamento no § 2, n.º 1, alínea a), e n.º 3, da TDVG.
- 14 Por conseguinte, deve ser esclarecido se o Amt der Tiroler Landesregierung pode ser legalmente designado como responsável pelo tratamento na aceção do artigo 4.º, ponto 7, segunda parte, do RGPD por esta disposição legal, independentemente do facto de não ter o estatuto de responsável pelo tratamento nos termos do artigo 4.º, ponto 7, primeira parte, do RGPD, devido à falta de uma decisão sobre as finalidades e os meios de tratamento de dados pessoais.
- 15 Em princípio, o Amt der Tiroler Landesregierung não exerce nenhuma função orgânica nem tem personalidade jurídica própria. Embora a legislação do *Land* possa confiar ao Amt der Tiroler Landesregierung tarefas públicas em casos concretos e, por conseguinte, atribuir-lhe o carácter de autoridade pública, tal não é o caso no que se refere à redação e ao envio da presente carta ao interveniente.
- 16 Esta carta não impunha ao interveniente uma obrigação juridicamente vinculativa de se submeter à vacinação contra a COVID, mas convidava-o a submeter-se à vacinação contra a COVID numa das várias datas ali anunciadas num local especificado. A carta não constitui um ato de autoridade, nem está relacionada com um ato de autoridade, uma vez que não prepara, acompanha ou executa um ato dessa natureza.
- 17 Por conseguinte, o Amt der Tiroler Landesregierung não é uma pessoa singular ou coletiva nem uma autoridade pública no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais do interveniente. Pelo contrário, no caso em apreço, agiu como um mero órgão auxiliar no âmbito da gestão privada sem personalidade jurídica (parcial).
- 18 Neste contexto, coloca-se a questão de saber se um mero serviço como um órgão auxiliar de uma autoridade sem capacidade jurídica (parcial) própria – como, no caso em apreço, o Amt der Tiroler Landesregierung – também deve ser entendido como uma «agência ou outro organismo» na aceção do artigo 4.º, ponto 7, primeira parte, do RGPD e pode, por conseguinte, ser considerado responsável pelo tratamento ao abrigo do direito do Estado-Membro, em conformidade com o artigo 4.º, ponto 7, segunda parte, do RGPD.
- 19 O RGPD não remete para o direito dos Estados-Membros o sentido e o alcance dos conceitos contidos no seu artigo 4.º, ponto 7, em especial no que diz respeito

aos conceitos de «agência» e «outro organismo», pelo que estes conceitos devem ser objeto de uma interpretação autónoma e uniforme.

- 20 Os conceitos de «agência» e «outro organismo» utilizados não só no artigo 4.º, ponto 7, primeira parte, do RGPD, mas também em relação às definições de «Subcontratante» (ponto 8), «Destinatário» (ponto 9) e «Terceiro» (ponto 10) no artigo 4.º do RGPD, não são definidos de forma mais precisa no RGPD.
- 21 Nos termos do artigo 24.º, n.º 1, do RGPD, o responsável pelo tratamento é o destinatário da responsabilidade nos termos das disposições legais em matéria de proteção de dados. Por conseguinte, é, em princípio, obrigado a adotar medidas técnicas e organizativas adequadas para um tratamento conforme com o regulamento e, se necessário, a rever e atualizar essas medidas.
- 22 A existência de personalidade jurídica ou capacidade jurídica (parcial) como requisito para uma «agência ou outro organismo» corresponderia, principalmente, ao objetivo do artigo 4.º, ponto 7, do RGPD de assegurar uma proteção eficaz e alargada do titular dos dados (de acordo com o Comité Europeu para a Proteção de Dados, o responsável pelo tratamento não só deve, pelo menos, ter uma palavra a dizer sobre as finalidades e os meios de tratamento dos dados pessoais, como também deve ter uma capacidade genuína para exercer o controlo (v. as suas Orientações 07/2020 sobre os conceitos de «Responsável pelo tratamento» e «Subcontratante» no RGPD, versão 2.0, de 7 de julho de 2021, n.º 23). A proteção alargada do titular dos dados só é eficaz se for de facto possível ao responsável pelo tratamento tomar as medidas necessárias, abster-se das atividades proibidas e cumprir as obrigações estabelecidas no RGPD, e os princípios relevantes do tratamento de dados. Tal implicaria, para o responsável pelo tratamento, pelo menos uma capacidade jurídica parcial.
- 23 Em contrapartida, a essa definição do conceito, que pressupõe a existência de personalidade jurídica, poderia contrapor-se o facto de uma «agência ou outro organismo» já estar abrangida pelo conceito de «pessoa [...] coletiva» que figura no artigo 4.º, ponto 7, primeira parte, do RGPD.
- 24 Em suma, não é claro para o Verwaltungsgerichtshof se uma «agência ou outro organismo» na aceção do artigo 4.º, ponto 7, do RGPD exige personalidade jurídica e se o Amt der Tiroler Landesregierung, que não é uma pessoa singular nem coletiva nem, no presente caso, uma autoridade pública, pode ser validamente considerado responsável pelo tratamento ao abrigo do direito de um Estado-Membro, em conformidade com o artigo 4.º, ponto 7, segunda parte, do RGPD.
- 25 Na opinião do Comité Europeu para a Proteção de Dados, a identificação específica por lei do responsável pelo tratamento é determinante para estabelecer quem está a agir como responsável pelo tratamento (v. as suas Orientações 07/2020 sobre os conceitos de «Responsável pelo tratamento» e «Subcontratante» no RGPD, versão 2.0, de 7 de julho de 2021, n.º 23).

- 26 A designação do Amt der Tiroler Landesregierung como responsável pelo tratamento no § 2 da TDVG é efetuada sem referência a um tratamento específico de dados pessoais do *Land* do Tirol, em particular ao tratamento de dados pessoais para efeitos de redação e envio de cartas como a que foi dirigida ao interveniente. Pelo contrário, a designação do Amt der Tiroler Landesregierung como responsável pelo tratamento no § 2 da TDVG refere-se, de um modo geral, a tratamentos de dados sem os especificar. Na falta de referência a um tratamento específico de dados, a TDVG também não define as finalidades ou os meios do tratamento individual de dados pessoais operado ou mandatado pelo *Land* do Tirol *per se* ou em nome de um responsável pelo tratamento diferente do Amt der Tiroler Landesregierung ou em nome de responsáveis pelo tratamento especificamente designados.
- 27 Não é claro em que medida as finalidades e os meios de tratamento de dados, na aceção do artigo 4.º, ponto 7, segunda parte, do RGPD, devem ser especificados no direito dos Estados-Membros para que o responsável pelo tratamento possa ser designado ao abrigo do direito dos Estados-Membros e se, a este respeito, a designação do Amt der Tiroler Landesregierung como responsável pelo tratamento no § 2 da TDVG, sem referência a um tratamento de dados pessoais específico e sem especificar as finalidades e os meios deste tratamento de dados específico, está em conformidade com o artigo 4.º, ponto 7, do RGPD ou é vinculativa para a autoridade de controlo ou para os tribunais no âmbito de uma reclamação na aceção do artigo 77.º do RGPD.
- 28 A referência a um tratamento de dados específico no âmbito da designação jurídica do responsável pelo tratamento, em conformidade com o artigo 4.º, ponto 7, segunda parte, do RGPD, é particularmente importante no que respeita às autorizações previstas no artigo 6.º, n.º 1, alíneas c) e e), do RGPD. Nos termos desta disposição, o tratamento é lícito se o tratamento for necessário para o cumprimento de uma obrigação jurídica a que o responsável pelo tratamento esteja sujeito [alínea c)] ou se o tratamento for necessário ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento [alínea e)].
- 29 Do mesmo modo, dos pressupostos legais, aqui pertinentes, do artigo 6.º, n.º 1, alíneas c) e e), do RGPD e do objetivo do artigo 4.º, ponto 7, do RGPD de garantir uma proteção eficaz e alargada do titular dos dados, deve concluir-se que, nos termos do direito dos Estados-Membros, só pode ser designado como responsável pelo tratamento quem estiver legalmente autorizado e puder de facto (co)determinar as finalidades e os meios do tratamento de dados pessoais específico, tiver uma capacidade genuína para exercer o controlo e tomar as medidas necessárias, se abster das atividades proibidas e cumprir as obrigações e os princípios relevantes do tratamento de dados estabelecidos no RGPD.
- 30 Como foi exposto nos n.ºs 9 a 12, *supra*, o Amt der Tiroler Landesregierung não determinou as finalidades e os meios do tratamento dos dados, nem tão pouco, contribuiu para essa decisão no seu próprio interesse, quanto mais não seja no que

respeita a certas fases do tratamento dos dados pessoais em que se baseia a carta dirigida ao interveniente. Num caso deste tipo, o Verwaltungsgerichtshof tem dúvidas quanto à questão de saber se o Amt der Tiroler Landesregierung pode, nos termos do direito de um Estado-Membro, ser considerado responsável pelo tratamento, nos termos do artigo 4.º, ponto 7, segunda parte, do RGPD.

DOCUMENTO DE TRABALHO