

Cauza C-638/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

24 octombrie 2023

Instanța de trimitere:

Verwaltungsgerichtshof (Austria)

Data deciziei de trimitere:

23 august 2023

Recurent:

Amt der Tiroler Landesregierung

Obiectul procedurii principale

Recurs împotriva unei hotărâri a Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal) privind o chestiune din materia protecției datelor.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Interpretarea Regulamentului (UE) 2016/679, articolul 267 TFUE

Întrebarea preliminară

Articolul 4 punctul 7 din Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor – RGPD) trebuie interpretat în sensul că se opune aplicării unei dispoziții a dreptului național [precum în speță, articolul 2 alineatul (1) din Legea landului Tirol privind prelucrarea datelor)] care prevede un anumit operator care este desemnat în sensul articolului 4 punctul 7 a doua teză din RGPD, cu precizarea că acesta

- este un simplu serviciu (ca, în speță, Amt der Tiroler Landesregierung), care, deși este instituit prin lege, nu este o persoană fizică sau juridică și, în speță, nu are nici calitatea de autoritate, ci acționează numai ca aparat auxiliar al acesteia și nu are capacitate juridică (parțială) proprie, care;
- este desemnat fără referire la o prelucrare concretă a datelor cu caracter personal, motiv pentru care dreptul statului membru nu prevede nici scopul și mijloacele unei prelucrări concrete a datelor cu caracter personal;
- nu a decis, în speță, nici singur, nici împreună cu alții, cu privire la scopurile și mijloacele prelucrării datelor cu caracter personal în cauză?

Dispoziții de drept al Uniunii invocate

Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor, denumit în continuare „RGPD”); articolul 4 punctul 7, articolele 5, 9 și 26

Dispoziții naționale invocate

Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien (Legea constituțională federală privind principiile pentru înființarea și conducerea oficiilor guvernelor landurilor, altele decât landul Viena, denumită în continuare „BVG ÄmterLReg”), articolele 1-3

Articolul 1 alineatul (1) din Datenschutzgesetz (Legea privind protecția datelor, denumită în continuare „DSG”)

Articolul 24f alineatul (4) din Gesundheitstelematikgesetz 2012 (Legea privind e-sănătatea, denumită în continuare „GTelG 2012”), articolul 18 și articolul 24d alineatul (2) punctul 3

Tiroler Landesordnung 1989 (Regulamentul de ordine interioară al landului Tirol din 1989), LGBl. nr. 61/1988, în versiunea publicată în LGBl. nr. 71/2019, articolele 56 și 58

Geschäftsordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung (Regulamentul de procedură al Oficiului Guvernului landului Tirol), articolul 4 alineatele (1), (10) și (18)

Tiroler Datenverarbeitungsgesetz (Legea landului Tirol privind prelucrarea datelor, denumită în continuare „TDVG”), articolul 1 și articolul 2 alineatul (1) litera (a) și alineatul (3)

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 La 21 decembrie 2021, persoana interesată a depus la Datenschutzbehörde (Autoritatea pentru protecția datelor, denumită în continuare „DSB”) o plângere privind protecția datelor împotriva Amt der Tiroler Landesregierung (Oficiul Guvernului landului Tirol, denumit în continuare „ATL”), în calitate de pârât, pentru încălcarea dreptului la confidențialitate, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din DSGVO, în ceea ce privește o scrisoare adresată lui, prin care a fost informat cu privire o programare făcută pentru el într-un loc precizat în vederea vaccinării preventive împotriva COVID și prin care a fost invitat să accepte această ofertă. În acest context, persoana interesată are suspiciunea că la baza acestei scrisori a existat o transmitere și o prelucrare nelegale ale datelor sale privind sănătatea.
- 2 În luarea de poziție din 31 ianuarie 2022, ATL a declarat față de DSB, printre altele, că este operatorul de date în ceea ce privește transmiterea acestei scrisori și că nu există nicio operare asociată în sensul articolului 26 din RGPD.
- 3 În măsura în care este relevant în speță, prin decizia din 22 august 2022, DSB a admis plângerea privind protecția datelor și a constatat că ATL a încălcat prin aceasta dreptul la confidențialitate al persoanei interesate. ATL nu dispune de niciun drept de acces specific la Registrul Central de Vaccinări în conformitate cu articolul 24f alineatul (4) din GTelG 2012, motiv pentru care prelucrarea datelor care a urmat a fost nelegală.
- 4 Prin hotărârea atacată, Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal) a respins ca nefondată contestația formulată de ATL împotriva deciziei menționate.
- 5 Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal) a constatat, în esență, că ATL a elaborat o „propunere” pentru stabilirea scopului și a mijloacelor prelucrării datelor în discuție, care a fost apoi „acceptată”, cu o indicație scurtă, de către Landeshauptmann (ministrul-președinte al landului). ATL a elaborat un plan pentru o scrisoare către locuitorii landului Tirol, în special propunerea de a transmite tuturor persoanelor în vârstă de cel puțin 18 ani (care nu au fost încă vaccinate împotriva COVID 19) a unei „note de atenționare în vederea vaccinării” și a conceput el însuși scrisoarea. Legătura dintre reședința persoanei interesate și locul vaccinării se bazează pe o propunere a ATL și a fost pusă în practică de acesta din punct de vedere tehnic. ATL s-a declarat de mai multe ori a fi operatorul care prelucrează datele cu caracter personal, de exemplu în cuprinsul declarației sale privind protecția datelor. La 19 noiembrie 2021, landul Tirol, reprezentat de ATL, a mandatat societatea E GmbH cu identificarea destinatarilor „notei de atenționare în vederea vaccinării”. E GmbH a mandatat la rândul său în acest scop societatea I GmbH. În executarea mandatului, I GmbH a identificat mai întâi toate persoanele din indexul pacienților (registru pacienților – articolul 18 din GTelG 2012) care aveau vârsta mai mare de 18 ani și care au indicat că au o adresă în Tirol. Apoi, I GmbH a eliminat acele persoane pentru care în Registrul

Central de Vaccinări se menționa că au fost vaccinate împotriva COVID 19 cu un vaccin agreat în Uniunea Europeană. I GmbH a transmis ATL la 25 noiembrie 2021 numele și adresele persoanelor rămase. Persoana interesată nu a fost implicată sau nu și-a dat consimțământul pentru prelucrarea datelor sale cu caracter personal.

- 6 Din punct de vedere legal, din articolul 2 alineatul (1) litera (a) și alineatul (3) din TDVG rezultă că ATL trebuie calificat operator al prelucrării în discuție a datelor cu caracter personal. Interogarea datelor din indexul pacienților și din Registrul Central de Vaccinare, precum și compilarea datelor în executarea mandatului primit de la ATL trebuie atribuite, din punctul de vedere al legislației privind protecția datelor, lui ATL. Potrivit articolului 18 din GTelG 2012, ATL nu a dispus de niciun temei legal pentru accesarea indexului pacienților în sensul articolului 5 alineatul (1) litera (a) din RGPD. În ceea ce privește accesul la Registrul Central de Vaccinare, starea vaccinării persoanei interesate constituie o categorie specială de date cu caracter personal în sensul articolului 9 alineatul (1) din RGPD, deoarece din această stare de vaccinare pot rezulta informații privind starea de sănătate a persoanei vizate. Prelucrarea stării de vaccinare ar fi posibilă numai dacă ar exista unul dintre cazurile de exceptare de la interdicția prelucrării prevăzute la alineatul (1), în conformitate cu articolul 9 alineatul (2) din RGPD. Nu există un astfel de caz de excepție. În ceea ce privește scopul „notificării de vaccinare”, ATL nu are drept de acces la Registrul Central de Vaccinare în temeiul articolului 24d alineatul (2) punctul 3 din GTelG 2012. Întrucât identificarea destinatarilor prin accesarea indexului pacienților și a Registrului Central de Vaccinare rezultă a fi nelegală, este nelegală și prelucrarea lor în scopul adresării și transmiterii „notei de atenționare în vederea vaccinării”.
- 7 Prezentul recurs extraordinar formulat de ATL vizează această hotărâre. În procedura preliminară deschisă de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă), DSB a depus întâmpinare la recurs, prin care solicită respingerea recursului ca inadmisibil și, în subsidiar, ca nefondat.

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 8 În ceea ce privește prelucrarea în discuție a datelor este necesar să se clarifice dacă ATL are calitatea de operator în sensul articolului 4 punctul 7 din RGPD.
- 9 Potrivit definiției de la articolul 4 punctul 7 din RGPD, operator înseamnă persoana fizică sau juridică, autoritatea publică, agenția sau alt organism care, singur sau împreună cu altele, stabilește scopurile și mijloacele de prelucrare a datelor cu caracter personal; atunci când scopurile și mijloacele prelucrării sunt stabilite prin dreptul Uniunii sau dreptul intern, operatorul sau criteriile specifice pentru desemnarea acestuia pot fi prevăzute în dreptul Uniunii sau în dreptul intern.
- 10 Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, noțiunea de operator se definește în sens larg, pentru a asigura o protecție eficientă și completă a

persoanelor vizate. Noțiunea poate privi mai mulți actori care participă la prelucrare. Fiecare persoană care influențează, în scopuri proprii, prelucrarea datelor cu caracter personal și participă, ca urmare a acestui fapt, la stabilirea scopurilor și a mijloacelor prelucrării respective poate fi considerată operator. În schimb, persoanele nu pot fi considerate operatori în privința unor operațiuni anterioare sau ulterioare din lanțul de prelucrare cărora nu le stabilește nici scopurile, nici mijloacele. Calitatea de operator este limitată la ansamblul operațiunilor de prelucrare de date cu caracter personal cărora el le stabilește efectiv scopurile și mijloacele. Stabilirea scopurilor și a mijloacelor de prelucrare în temeiul dispozițiilor care le prevăd nu trebuie să se efectueze (obligatoriu) prin instrucțiuni scrise din partea operatorului. Poate fi considerat operator cel care participă la decizia privind mijloacele și scopurile de prelucrare a datelor cu caracter personal [a se vedea în acest sens hotărârea *Verwaltungsgerichtshof* (Curtea Administrativă, denumită în continuare „VwGH”) din 27 iunie 2023, Ro 2023/04/0013, punctele 21-23, în care se face trimitere la jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, și anume la Hotărârea din 29 iulie 2019, C-40/17, *Fashion ID*, EU:C:2019:629, punctele 66-70, 74 și 85, la Hotărârea din 5 iunie 2018, C-210/16, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, EU:C:2018:388, punctul 31, și la Hotărârea din 10 iulie 2018, C-25/17, *Jehovan Todistajat*, EU:C:2018:551, punctul 67).

- 11 Potrivit constatărilor *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunalul Administrativ Federal), ATL doar a elaborat o „propunere” privind scopul prelucrării datelor (creșterea cotei de vaccinare) și mijloacele (invitația adresată ținut persoanelor în vârstă de cel puțin 18 ani care locuiesc în Tirol și care nu au fost vaccinate împotriva COVID 19, folosirea datelor din Registrul Central de Vaccinare și din indexul pacienților, mandatul dat societății E GmbH de landul Tirol, reprezentat de ATL, precum și legarea datelor privind reședința persoanelor vizate de locul de vaccinare propus); propunerea a fost apoi „acceptată”, așadar, aprobată de *Landeshauptman*, care este conducătorul ATL în temeiul articolului 58 din Regulamentul de ordine interioară al landului Tirol din 1989 și care reprezintă landul Tirol în temeiul articolului 56 alineatul (1) din acest regulament.
- 12 Rezultă astfel că numai *Landeshauptman*, în calitate de reprezentant al landului Tirol, iar nu (și) ATL, a decis cu privire atât la scopul, cât și la mijloacele de prelucrare a datelor cu caracter personal. Din situația de fapt reținută nu rezultă indicii că în speță ATL a decis, singur sau împreună cu *Landeshauptman* – chiar și numai în privința unor etape individuale a prelucrării datelor – care sunt scopurile și mijloacele de prelucrare a datelor sau că a contribuit cel puțin la această decizie în interes propriu și nici că ATL răspunde alături de *Landeshauptman* cel puțin pentru o parte din prelucrarea datelor în calitate de alt actor. *Verwaltungsgerichtshof* (Curtea Administrativă) consideră, așadar, că ATL nu are calitatea de operator în sensul articolului 4 punctul 7 prima teză din RGPD.
- 13 *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunalul Administrativ Federal) deduce însă calificarea ATL ca operator și din faptul că articolul 2 alineatul (1) litera (a) și alineatul (3) din TDVG îl desemnează ca fiind operator.

- 14 Prin urmare, este necesar să se lămurească dacă ATL poate fi desemnat în mod legal prin această dispoziție legală ca fiind operator în sensul articolului 4 punctul 7 a doua teză din RGPD, independent de aspectul că nu are calitatea de operator în sensul articolului 4 punctul 7 a doua teză din RGPD întrucât nu a decis cu privire la scopurile și mijloacele de prelucrare a datelor cu caracter personal.
- 15 În principiu, ATL nu este în sine un organism de stat și nu are personalitate juridică proprie. Legiuitorul landului poate atribui, în cazuri concrete, lui ATL sarcini oficiale, ceea ce înseamnă că poate fi privit ca autoritate, însă nu acesta este cazul în privința întocmirii și transmiterii către persoana interesată a scrisorii din speță.
- 16 Prin această scrisoare, persoana interesată nu a fost obligată legal să se vaccineze preventiv împotriva COVID, ci a fost invitată să se prezinte la un loc precizat la una dintre mai multe date comunicate concomitent. Scrisoarea nu este un act de putere și nici nu are legătură cu un act de putere întrucât nu pregătește, însoțește sau pune în aplicare un asemenea act.
- 17 Prin urmare, ATL nu este nici persoană fizică sau juridică, nici autoritate în privința prelucrării din speță a datelor cu caracter personal ale persoanei interesate. Dimpotrivă, el a acționat în speță în cadrul administrării economice private în calitate de simplu aparat auxiliar, fără personalitate juridică (parțială) în numele [autorității].
- 18 În aceste condiții, se pune problema dacă și un simplu serviciu – ca aparat auxiliar al unei autorități – fără personalitate juridică (parțială) proprie – cum este în speță ATL – poate fi considerat „agenție sau alt organism” în sensul articolului 4 punctul 7 prima teză din RGPD și, prin urmare, operator în temeiul dreptului statului membru în sensul articolului 4 punctul 7 a doua teză din RGPD.
- 19 În privința sensului și a domeniului de aplicare al noțiunilor de la articolul 4 punctul 7, în special a noțiunilor de „agenție” și de „alt organism”, RGPD nu face trimitere la dreptul statelor membre, ceea ce înseamnă că aceste noțiuni trebuie să primească o interpretare autonomă și unitară.
- 20 RGPD nu precizează înțelesul noțiunilor de „agenție” și „alt organism” de la articolul 4 din RGPD nici în contextul articolului 4 punctul 7 a doua teză, nici în cel al noțiunilor de „persoană împuternicită de operator” (punctul 8), „destinatar” (punctul 9) și „parte terță” (punctul 10).
- 21 Potrivit articolului 24 alineatul (1) din RGPD, operatorul răspunde pentru protecția datelor. Prin urmare, el este în principiu obligat să pună în aplicare măsuri tehnice și organizatorice adecvate pentru prelucrarea în conformitate cu prezentul regulament și să revizuiască și se actualizeze, dacă este necesar, aceste măsuri.
- 22 Existența unei personalități juridice sau a unei capacități juridice (parțiale) ca o condiție pentru o „agenție sau alt organism” corespunde mai ales scopului

articolului 4 punctul 7 din RGPD, și anume de a asigura o protecție eficientă și completă a persoanei vizate (în opinia Comitetului european pentru protecția datelor, operatorul nu trebuie doar să contribuie cel puțin la stabilirea scopurilor și a mijloacelor de prelucrare a datelor cu caracter personal, ci trebuie să aibă și capacitatea reală de a exercita controlul (a se vedea Orientările 07/2020 ale acestuia privind conceptele de operator și persoană împuternicită de operator în cadrul RGPD, versiunea 2.0 din 7 iulie 2021, punctul 23). O protecție completă a persoanei vizate este eficientă numai dacă operatorul are posibilitatea practică de a realiza acțiunile impuse, de a se abține de la activitățile interzise și de a respecta obligațiile de bază și principiile relevante ale prelucrării datelor, consacrate în RGPD. Acest lucru presupune ca operatorul să aibă cel puțin o capacitate juridică parțială.

- 23 Unei asemenea definiții, care presupune existența unei personalități juridice, i se poate opune faptul că o „agenție sau alt organism” este în orice caz vizată deja de noțiunea de „persoană juridică” de la articolul 4 punctul 7 prima teză din RGPD.
- 24 Rezumând, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă) consideră că nu este clar dacă este legal ca o „agenție sau alt organism” în sensul articolului 4 punctul 7 din RGPD să presupună existența personalității juridice sau dacă ATL, care nu este nici persoană fizică ori juridică și, în speță, nici autoritate, să fie considerat în dreptul unui stat membru operator în sensul articolului 4 punctul 7 a doua teză din RGPD.
- 25 În opinia Comitetului european pentru protecția datelor, identificarea explicită prin legislație a operatorului este determinată pentru stabilirea entității care acționează ca operator (a se vedea Orientările 07/2020 ale acestuia privind conceptele de operator și persoană împuternicită de operator în cadrul RGPD, versiunea 2.0 din 7 iulie 2021, punctul 23).
- 26 ATL este desemnat ca operator la articolul 2 din TDGV fără referire la o prelucrare concretă a datelor cu caracter personal de către landul Tirol, și cu atât mai puțin la o prelucrare a datelor cu caracter personal în scopul întocmirii și transmiterii de scrisori ca cea adresată persoanei interesate. Dimpotrivă, desemnarea lui ATL ca operator prin articolul 2 din TDGV este o referire generală la prelucrările de date, fără a se preciza aceste prelucrări. În lipsa unei referiri la o prelucrare concretă, în TDGV nu se indică nici scopul și nici mijloacele fiecărei prelucrări a datelor cu caracter personal, realizate de landul Tirol însuși sau de către diferiții operatori ori de către operatorii specifici mandatați de ATL.
- 27 Este neclar în ce măsură scopurile și mijloacele unei prelucrări de date în sensul articolului 4 punctul 7 a doua teză din RGPD trebuie prevăzute de legislația statelor membre pentru [ca cel care prelucrează date] să poată fi considerat operator în temeiul dreptului statelor membre, și dacă desemnarea în această privință a ATL ca operator în sensul articolului 2 din TDGV, fără referire la o prelucrare concretă a datelor cu caracter personal și fără indicarea scopului și a mijloacelor acestei prelucrări, respectă articolul 4 punctul 7 din RGPD, și nici

dacă această desemnare este opozabilă autorității de supraveghere sau instanțelor în cadrul unei proceduri privind o plângere în sensul articolului 77 din RGPD.

- 28 Referirea la o prelucrare de date concretă cu ocazia desemnării prin lege a operatorului în sensul articolului 4 punctul 7 a doua teză din RGPD este esențială, în special în ceea ce privește condițiile în care prelucrarea este permisă, prevăzute la articolul 6 alineatul (1) literele (c) și (e). Potrivit acestuia, prelucrarea este legală numai dacă prelucrarea este necesară în vederea îndeplinirii unei obligații legale care îi revine operatorului [litera (c)] sau dacă prelucrarea este necesară pentru îndeplinirea unei sarcini care servește unui interes public sau care rezultă din exercitarea autorității publice cu care este investit operatorul [litera (e)].
- 29 De asemenea, din condițiile în care prelucrarea este permisă, prevăzute la articolul 6 alineatul (1) literele (c) și (e) din RGPD și esențiale în speță, precum și din obiectivul prevăzut la articolul 4 punctul 7 din RGPD, și anume de a asigura o protecție eficientă și completă a persoanei vizate, se poate conchide că în dreptul statelor membre poate fi desemnat operator numai acela care are dreptul legal și capacitatea reală de a participa la stabilirea scopurilor și a mijloacelor prelucrării concrete a datelor cu caracter personal, de a exercita efectiv controlul și de a acționa în sensul impus, de a se abține de la activitățile interzise și de a respecta obligațiile de bază și principiile fundamentale ale prelucrării datelor prevăzute de RGPD.
- 30 Astfel cum s-a demonstrat deja la punctele 9-12 de mai sus, ATL nu a decis, nici măcar în legătură cu anumite etape individuale ale prelucrării datelor cu caracter personal pe care se bazează scrisoarea adresată persoanei interesate, cu privire la scopurile și la mijloacele de prelucrare a datelor și nici nu a participat la această decizie, nici măcar în interes propriu. În aceste condiții, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă) are îndoieli dacă ATL poate fi considerat, în temeiul legislației unui stat membru, operator în sensul articolului 4 punctul 7 a doua teză din RGPD.