

Kohtuasi C-416/23

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

6. juuli 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

27. juuni 2023

Kassaator:

Österreichische Datenschutzbehörde

Anonüümne kaasatud isik

Põhikohtuasja ese

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) – Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikes 4 nimetatud mõiste „ülemäärased taotlused“ tõlgendamine – Mõistliku tasu nõudmine menetlemise eest – Menetlemisest keeldumine

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 alusel esitatud taotlus õigusnormi tõlgendamiseks

Eelotsuse küsimused

1. Kas mõistet „taotlused“ või „taotlus“ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määruse (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) artikli 57 lõikes 4 tuleb tõlgendada nii, et sellega on hõlmatud ka isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 77 lõikes 1 osutatud „kaebused“?

Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt:

2. Kas isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et „ülemääraste taotlustega“ on tegemist juba siis, kui andmesubjekt on teatud aja jooksul esitanud järelevalveasutusele pelgalt teatud arvu taotlusi (isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 77 lõikes 1 osutatud kaebusi), olenemata sellest, kas tegemist on erinevate asjaoludega ja/või kas taotlused (kaebused) puudutavad eri vastutavaid töötlejaid, või on lisaks taotluste (kaebuste) korduvale iseloomule nõutav ka andmesubjekti kavatsus õigust kuritarvitada?

3. Kas isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et „selgelt põhjendamatu“ või „ülemääraste“ taotluse (kaebuse) korral võib järelevalveasutus vabalt valida, kas nõuda taotluse menetlemisega seotud halduskuludel põhinevat mõistlikku tasu või algusest peale keelduda taotlust menetlemast; kui vastus on eitav, siis milliseid asjaolusid ja milliseid kriteeriume peab järelevalveasutus arvesse võtma, eelkõige kas järelevalveasutus on kohustatud esmajärjekorras ja leebema meetmena nõudma mõistlikku tasu ning õigus keelduda taotlust menetlemast on tal alles siis, kui tasu nõudmine ei ole selgelt põhjendamatu või ülemääraste taotluste (kaebuste) vältimiseks tulemuslik?

Viidatud liidu õigusnormid

Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõige 4 ja artikli 77 lõige 1

Viidatud riigisisised õigusnormid

Andmekaitseseaduse (Datenschutzgesetz – DSG), *BGBI. I*, nr 165/1999 (redaktsioonis, mis on avaldatud *BGBI. I*, nr 120/2017) § 24 on sõnastatud järgmiselt:

„Kaebus andmekaitseasutusele

§ 24. (1) Igal andmesubjektil on õigus esitada andmekaitseasutusele kaebus, kui ta leiab, et tema isikuandmete töötlemine rikub isikuandmete kaitse üldmäärust [...].

(5) Põhjendatuse korral kaebus rahuldatakse. Kui rikkumise on põhjustanud erasektori vastutav töötleja, antakse talle korraldus rahuldada kaebaja taotlused andmetega tutvuda, andmeid parandada, kustutada, piirata või edastada ulatuses, mis on vajalik tuvastatud rikkumise kõrvaldamiseks. Kui kaebus osutub põhjendamatuks, jäetakse see rahuldamata.

[...]“

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaasatud isik esitas 17. veebruaril 2020 andmekaitseasutusele isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 77 lõike 1 alusel kaebuse tulenevalt sellest, et rikutud oli isikuandmete kaitse üldmääruse artiklis 15 sätestatud õigust andmetega tutvuda.
- 2 Kaasatud isik märkis, et 7. jaanuaril 2020 saatis ta isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 15 alusel andmetega tutvumise taotluse Madalmaades asuvale piiratud vastutusega äriühingule B O BV (vastustaja). Taotlus toimetati kätte 13. jaanuaril 2020. Vastustaja jättis taotlusele ühe kuu jooksul vastamata.
- 3 Andmekaitseasutus tegi 22. aprillil 2020 otsuse, millega ta isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikele 4 tuginedes keeldus taotlust menetlemast.
- 4 Andmekaitseasutus märkis põhjenduseks, et kaasatud isik oli 28. augustist 2018 kuni 7. aprillini 2020 esitanud talle kokku 77 andmekaitse alast kaebust, nimelt 4 kaebust 2018. aastal, 53 kaebust 2019. aastal ja 2020. aasta esimeses kvartalis veel 20 kaebust. Seejuures oli ta 46 juhul tuginenud õigusele nõuda andmete kustutamist ja 29 juhul õigusele nõuda andmetega tutvuda. Kaebuste aluseks olevad asjaolud on sisuliselt samad. Kaasatud isik esitas kõigepealt eri vastutavatele töötlejatele taotlused andmetega tutvuda või andmed kustutada. Seejärel esitas ta andmekaitseasutusele kaebuse sageli mõni päev pärast seda, kui „ühekuuline tähtaeg“, mille jooksul ei olnud vastutav töötleja vastanud, oli möödunud. Lisaks sellele võttis ta andmekaitseasutusega korrapäraselt telefoni teel ühendust.
- 5 Kaasatud isik esitas otsuse peale kaebuse Bundesverwaltungsgerichtile (föderaalne halduskohus).
- 6 Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus) rahuldab 22. detsembri 2022. aasta otsusega kaebuse ja tühistas andmekaitseasutuse 22. aprilli 2020. aasta otsuse seda asendamata. Otsust põhjendas Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus) sisuliselt sellega, et isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõike 4 sõnastusest, isikuandmete kaitse üldmääruse põhjendustest ega ülesehitusest ei nähtu piisavalt selgelt, millal on „taotlus“ „ülemäärane“. Ta leidis, et isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõike 4 kohaselt eeldab

„ülemäärased“ lõppkokkuvõttes lisaks taotluste korduva iseloomule ka „selgelt pahatahtlikku või õigust kuritarvitavat iseloomu“, mille olemasolu ei olnud andmekaitseasutus käesoleval juhul tõendanud. Pelgalt taotluste arvust lähtumine võiks kaasa tuua andmesubjekti õiguskaitse meelevaldse kahjustamise.

- 7 Andmekaitseasutus vaidlustas otsuse Verwaltungsgerichtshofis (Austria kõrgeim halduskohus).

Põhikohtuasja poolte peamised väited

- 8 Andmekaitseasutus leiab, et pidevalt uusi kaebusi esitades on kaasatud isik võrreldes teiste kaebajatega, kes esitavad vähem kaebusi, kasutanud „andmekaitseasutuse nappe personaliresse praeguseks juba poolteist aastat“ „enda kasuks ja ebaproportsionaalselt suures ulatuses“. Lisaks on oodata, et kaasatud isik pöördub ka edaspidi pidevalt andmekaitseasutuse poole.
- 9 On tõsi, et kaasatud isikul on isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 15 alusel huvi andmetega tutvuda, mida ei ole vaja täiendavalt põhjendada. Kaebuse esitamiseks vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse artiklile 77 koostoimes andmekaitseasutuse artikli 24 lõikega 1 on siiski nõutav teatav kaitsevajadus, mille lävend peab olema madal. Vastasel korral ei oleks ELi seadusandja andnud järelevalveasutustele isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikes 4 osutatud võimalust kalduda teatud juhtudel kaebuse eest tasu nõudmata jätmise põhimõttest kõrvale või keelduda kaebust menetlemast.
- 10 Vastuses kassatsioonkaebusele palub kaasatud isik jätta kassatsioonkaebus vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, teise võimalusena jätta kassatsioonkaebus põhjendamatu tõttu rahuldamata.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 11 Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) on kohus ELTL artikli 267 tähenduses, mille otsuste peale ei saa riigisisese õiguse järgi edasi kaevata.
- 12 Esimene küsimus: Andmekaitseasutus ja Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus) lähtuvad sellest, et isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikes 4 sisalduva mõistega „taotlused“ või „taotlus“ on hõlmatud ka kaebused, mille on andmesubjektid esitanud isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 77 lõike 1 alusel. Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikes 4 sisalduvale mõistele „taotlus“ antav tõlgendus on käesolevas asjas määrava tähtsusega, sest kui artikli 77 lõikes 1 osutatud kaebused selle mõiste alla ei kuulu, siis ei või järelevalveasutus põhimõtteliselt keelduda kaebusi menetlemast või nõuda nende menetlemise eest mõistlikku tasu, nagu on ette nähtud isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikes 4, olgugi et kaebused võivad olla selgelt põhjendamatud või ülemäärased.

- 13 Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikes 4 sisalduvat mõistet „taotlused“ ei ole selles määruses täpsemalt määratletud. Lõike 3 kontekst viitab sellele, et kõnealune mõiste hõlmab ka isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 77 lõikes 1 osutatud kaebusi, mille menetlemine on järelevalveasutuse peamine ülesanne. Sellega seotud koormust järelevalveasutustele suurendab veelgi isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikes 2 sätestatud kohustus lihtsustada kaebuste esitamist, näiteks koostada kaebuste esitamise vorm, mida saab täita ka elektrooniliselt, ning isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikes 3 sätestatud tasu nõudmata jätmise põhimõte. Selles kontekstis on ilmne, et isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõige 4 kui erand tasu nõudmata jätmise põhimõttest hõlmab ka isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 77 lõikes 1 osutatud kaebuste menetlemist, et vabastada järelevalveasutused selgelt põhjendamatute või ülemääraste kaebuste menetlemisest.
- 14 On tõsi, et selline tõlgendus piirab järelevalveasutuse kohustust menetleda isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 77 lõikes 1 osutatud kaebusi ja on põhimõtteliselt vastuolus isikuandmete kaitse üldmääruse eesmärkidega, mida on nimetatud põhjendustes 10 ja 11. Nii mõistliku tasu nõudmise kui ka menetlemisest keeldumise suhtes kohaldatakse siiski kohustuslikku kohtulikku kontrolli isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 78 lõike 1 tähenduses.
- 15 Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikes 4 sisalduvad mõiste „taotlused“ tõlgendamine ja viidatud sätte kohaldamine ei ole aga siiski sedavõrd ilmselge, et esitatud küsimusele vastamisel ei esineks põhjendatud kahtlusi.
- 16 Teine küsimus: Mõistet „ülemäärane“ ja ka mõistet „selgelt põhjendamatu“ ei ole isikuandmete kaitse üldmääruses määratletud. Paralleelselt isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikega 4 sisaldab isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 12 lõike 5 teine lause tasu nõudmata jätmise põhimõttest erandit seoses vastutavalt töötlejalt artiklite 13 ja 14 kohaselt teabe saamise ning artiklite 15–22 ja 34 kohase teavitamise ja meetmete võtmisega. Nii isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 12 lõikes 5 kui ka isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikes 4 on „ülemäärased taotlusi“ kirjeldatud korduva iseloomuga taotlustena. Pelgalt äärmiselt suure arvu kaebuste esitamine võrreldes teiste kaebajatega ei kujuta endast siiski „ülemäärast“ või õigust kuritarvitavat (ebaproportsionaalset) andmekaitseasutuse poole pöördumist, kui kaebused puudutavad eri vastustajaid ja kaebaja kavatsust õigust kuritarvitada ei nähtu muudest asjaoludest. Üheainsa kaebaja põhjustatud keskmisest suurem aja- ja töökulu on ülemäärane ainult siis, kui see tuleneb liiga suurest hulgast sisututest või laialivalguvatest taotlustest, kuid arvesse tuleb võtta seda, et üldjuhul puuduvad kaebajatel õiguslikud või tehnilised teadmised. Suurenenud töökoormusega toimetulekuks peavad liikmesriigid tagama loodud järelevalveasutustele nende ülesannete täitmiseks piisaval hulgal töötajaid ja materiaalseid vahendeid.
- 17 Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 77 lõikega 1 igale andmesubjektile antud õiguse kuritarvitamist tuleks eeldada muu hulgas juhul, kui andmesubjekt ei taotle sellega (esmajärjekorras) oma isikuandmete kaitset, vaid pigem õiguskorra poolt

taunitavaid eesmärke, näiteks kui kaebuse eesmärk on vastutavat töötajat kahjustada ja/või järelevalveasutust põhjendamatult koormata (vt Euroopa Kohtu 23. märtsi 2000. aasta otsus Diamantis, C-373/97, punktid 33 ja 34).

- 18 Küsimusele, mis puudutab isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikes 4 sisalduva mõiste „ülemäärane“ sisu, ei saa selle sätte sõnastuse või konteksti põhjal siiski vastata nii, et ei esineks kahtlusi.
- 19 Kolmas küsimus: Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõike 4 sõnastuses on järelevalveasutuse mõlemad tegutsemisvõimalused selgelt põhjendamatu või ülemäärase taotluse korral, nimelt „nõuda halduskuludel põhinevat mõistlikku tasu“ või „keelduda taotlust menetlemast“ loetletud üksteise järel, ilma et selle pinnalt saaks teha järeldust, et nende vahel on hierarhiline suhe. Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõike 4 sõnastusest ei selgu seega üheti mõistetavalt, kas järelevalveasutused võivad nende kahe võimaluse vahel vabalt valida. Õiguskirjanduses on avaldatud selle kohta erinevaid arvamusi. Ühelt poolt ollakse seisukohal, et järelevalveasutusel on nende võimaluste vahel valimisel kaalutusõigus. Teiselt poolt ollakse seisukohal, et kõigepealt tuleks nõuda mõistlikku tasu. Alles siis, kui ka tasu nõudmine ei takista selgelt põhjendamatute või ülemääraste taotluste esitamist, on järelevalveasutusel järgmise sammuna õigus keelduda taotlusi menetlemast.
- 20 Seega on kõnealuse sätte kohaldamise suhtes kahtlusi ka siis, kui arvestada isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 57 lõikes 4 sätestatud kahte võimalust tegutsemiseks selgelt põhjendamatu või ülemäärase taotluse korral. Kuna liidu õiguse kohaldamine ja tõlgendamine ei ole sedavõrd ilmselge, et ei jääks ruumi mõistlikeks kahtlusteks (vt Euroopa Kohtu 6. oktoobri 1982. aasta otsus Srl C.I.L.F.I.T. jt, 283/81, EU:C:1982:335), esitatakse eespool sõnastatud eelotsuse küsimustega eelotsusetaotlus.

Viin, 27. juuni 2023