

Asia C-416/23

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

6.7.2023

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Verwaltungsgerichtshof (Itävalta)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

27.6.2023

Valittaja:

Österreichische Datenschutzbehörde

Anonyymi osapuoli

Pääasian oikeudenkäynnin kohde

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27.4.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) – Yleisen tietosuojasetuksen 57 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen ”kohtuuttomien pyyntöjen” käsitteen tulkinta – Kohtuullisen maksun periminen pyynnön käsittelemisestä – Kieltäytyminen pyynnön käsittelemisestä

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artiklan nojalla esitetty oikeussäännön tulkintaa koskeva pyyntö

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko 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) 57 artiklan 4 kohdan käsitettä ”pyynnöt” tai ”pyyntö” tulkittava siten, että sillä on ymmärrettävä tarkoitettavan myös yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohdan käsitettä ”kantelu”?

Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

2. Onko yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että siihen, että kyseessä ovat ”kohtuuttomat pyynnöt”, riittää jo se, että rekisteröity on tietyn ajanjakson aikana vain esittänyt tietyn määrän pyyntöjä (yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja kanteluja) valvontaviranomaiselle, riippumatta siitä, ovatko kyseessä erilaiset asiayhteydet ja/tai koskevatko pyynnöt (kantelut) eri rekisterinpitäjiä, vai edellytetäänkö sen lisäksi, että pyyntöjä (kanteluja) on esitetty toistuvasti, myös oikeuden väärinkäyttötarkoitusta rekisteröidyn taholta?

3. Onko yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että kun kyseessä on ”ilmeisen perusteeton” tai ”kohtuuton” pyyntö (kantelu), valvontaviranomainen voi valita vapaasti, edellyttääkö se asianmukaista maksua sen käsittelystä aiheutuneiden hallinnollisten kustannusten perusteella vai kieltäytyykö se etukäteen sen käsittelystä; mikäli tähän vastataan kieltävästi, mitä seikkoja ja mitä perusteita valvontaviranomaisen on otettava huomioon, ja erityisesti, onko valvontaviranomainen velvollinen vaatimaan ensisijaisesti lievempänä keinona asianmukaista maksua, ja onko sillä vasta siinä tapauksessa, että maksun perimisestä ei ole apua ilmeisen perusteettomien tai kohtuuttomien pyyntöjen (kantelujen) välttämässä, oikeus kieltäytyä niiden käsittelemisestä?

Unionin oikeussäännöt, joihin vedotaan

Yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohta ja 77 artiklan 1 kohta

Kansalliset oikeussäännöt, joihin vedotaan

Tietosuojalain (Datenschutzgesetz – DSG), BGBl. I nro 165/1999, siinä muodossa kuin se on julkaistu BGBl. I nro 120/2017, 24 §:ssä säädetään muun muassa seuraavaa:

Kantelu Datenschutzbehörde (tietosuojaviranomainen)

§ 24. (1) Jokaisella rekisteröidyllä on oikeus tehdä kantelu Datenschutzbehörde, jos rekisteröity katsoo, että häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä rikotaan yleistä tietosuoja-asetusta – –.

– –

(5) Mikäli kantelu osoittautuu perustelluksi, se on hyväksyttävä. Jos on katsottava, että rikkominen johtuu yksityisestä rekisterinpitäjästä, on annettava sen tehtäväksi vastata kantelijan pyyntöihin, jotka koskevat tietoja, oikaisuja, rekisteristä poistamista, rajoituksia tai tiedonsiirtoa, siinä laajuudessa kuin on tarpeen todetun oikeuksien loukkauksen korjaamiseksi. Mikäli kantelu ei osoittaudu perustelluksi, se on hylättävä.

– –”

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Anonyymi osapuoli teki 17.2.2020 Datenschutzbehörde (jäljempänä tietosuojaviranomainen) yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohdan mukaisen tietosuoja koskevan kantelun yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa tarkoitetun tietoihin tutustumista koskevan oikeuden loukkaamisen perusteella.
- 2 Anonyymi osapuoli esitti tästä, että se oli esittänyt 7.1.2020 yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa tarkoitetun tietopyynnön B O BV:lle (kantelun vastapuoli), joka on rajavastuuyhtiö, jonka kotipaikka on Alankomaissa. Pyyntö annettiin tiedoksi 13.1.2020. Kantelun vastapuoli ei vastannut pyyntöön kuukauden kuluessa.
- 3 Tietosuojaviranomainen kieltäytyi 22.4.2020 tekemällään päätöksellä käsittelemästä tietosuojakantelua yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohdan nojalla.
- 4 Tietosuojaviranomainen perusteli kieltäytymistään sillä, että anonyymi osapuoli oli tehnyt sille 28.8.2018 ja 7.4.2020 välisenä aikana yhteensä 77 tietosuojakantelua, eli neljä tietosuojakantelua vuonna 2018, 53 vuonna 2019 ja vielä 20 vuoden 2020 ensimmäisellä neljänneksellä. Niistä 46 tapauksessa hän oli vedonnut rekisteristä poistamista koskevaan oikeuteen ja 29 tapauksessa tietoihin tutustumista koskevaan oikeuteen. Tietosuojakantelujen taustalla olleet tosiseikat olivat olennaisilta osin samat. Anonyymi osapuoli osoitti aluksi kullekin tietosuojalainsäädännössä tarkoitetulla rekisterinpitäjälle tietopyyntöjä tai rekisteristä poistamista koskevia pyyntöjä. Tämän jälkeen hän teki tietosuojaviranomaiselle usein kantelun muutamia päiviä sen jälkeen kun yhden kuukauden määräaika, jonka kuluessa rekisterinpitäjä ei ollut vastannut hänelle, oli päättynyt. Tämän lisäksi hän otti säännöllisesti puhelimitse yhteyttä tietosuojaviranomaiseen.

- 5 Anonyymi osapuoli valitti tästä päätöksestä Bundesverwaltungsgerichtein (liittovaltion hallintotuomioistuin).
- 6 Verwaltungsgericht hyväksyi valituksen 22.12.2022 tekemällään päätöksellä ja kumosi 22.4.2020 tehdyn tietosuojaviranomaisen päätöksen ilman korvaavaa päätöstä. Verwaltungsgericht perusteli päätöstään olennaisilta osin sillä, että yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohdan sen enempää kuin sen johdanto-osan perustelukappaleidenkaan sanamuodosta tai asetuksen systemaattisesta tarkastelusta ei voida päätellä riittävällä varmuudella, milloin ”pyyntö” on pidettävä ”kohtuuttomana”. Kaiken kaikkiaan yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu ”kohtuuttomuus” ei edellytä ainoastaan pyyntöjen toistuvaa esittämistä vaan myös ”ilmeistä kiusantekoa tai oikeuden väärinkäyttöä”, mitä tietosuojaviranomainen ei ole osoittanut nyt käsiteltävässä asiassa. Pyyntöjen lukumäärän erillinen tarkastelu saattaisi johtaa asianomaisten oikeussuojan mielivaltaiseen loukkaamiseen.
- 7 Tietosuojaviranomainen riitauttaa tämän Verwaltungsgerichtshofin näkemyksen.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 8 Tietosuojaviranomaisen näkemyksen mukaan anonyymi osapuoli on kuluttanut uusien kantelujen jatkuvan tehtailemisen vuoksi ”tietosuojaviranomaisen niukkoja henkilöresursseja jo puolentoista vuoden ajan” verrattuna muihin kantelijoihin, jotka tekevät vähemmän kanteluja, ”omaksi edukseen ja suhteettoman suuressa määrin”. Lisäksi on katsottava, että anonyymi osapuoli tulee työllistämään tietosuojaviranomaista runsaasti myös tulevaisuudessa.
- 9 Anonyymillä osapuolella ei tarvitse olla laajempaa perustelua edellyttävää intressiä siihen, että tiedot annetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan nojalla. Edellytyksenä yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklassa, luettuna yhdessä tietosuojalain (Datenschutzgesetz, jäljempänä DSGVO) 24 §:n 1 momentin kanssa, tarkoitettulle tietosuojakantelulle on kuitenkin tietty suojan tarve, jonka kynnys on asetettava matalalle. Muussa tapauksessa unionin asetuksen antaja ei olisi antanut valvontaviranomaisille yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohdan nojalla mahdollisuutta poiketa kantelun maksuttomuuden periaatteesta tai kieltäytyä kantelun käsittelystä.
- 10 Anonyymi osapuoli vaati Revision-asiassa antamassaan vastauksessa valituksen jättämistä tutkimatta tai sen hylkäämistä perusteettomana.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteista

- 11 Verwaltungsgerichtshof on SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan enää saa hakea muutosta.

- 12 Ensimmäinen kysymys: Tietosuojaviranomainen ja Verwaltungsgericht katsovat, että myös rekisteröityjen tekemien yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen kantelujen on katsottava kuuluvan yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”pyynnöt” tai ”pyyntö” piiriin. Yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohdan käsitteen ”pyyntö” tulkinnalla on tässä tapauksessa huomattava merkitys, koska mikäli 77 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen kantelut eivät kuulu sen piiriin, valvontaviranomainen ei lähtökohtaisesti saisi kieltäytyä kantelujen käsittelystä yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohdan nojalla eikä vaatia asianmukaista maksua niiden käsittelystä, riippumatta siitä, ovatko ne mahdollisesti ilmeisen perusteettomia tai onko niiden määrä kohtuuton.
- 13 Yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohdan käsitettä ”pyynnöt” ei ole määritelty tarkemmin kyseisessä asetuksessa. Säännöksen 3 kohdan asiayhteydestä on pääteltävissä tältä osin, että tämä käsite kattaa myös yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen kantelut, missä yhteydessä viimeksi mainittujen käsittely on jokaisen valvontaviranomaisen pätehtävä. Siihen sisältyvistä valvontaviranomaisille asetetuista vaatimuksista tulee vieläkin merkittävämpiä, kun yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 2 kohdassa säädetään velvoitteesta helpottaa valitusten jättämistä esimerkiksi antamalla mahdollisuus käyttää valituslomaketta, joka voidaan täyttää myös sähköisesti, 57 artiklan 3 kohdassa säädetään vastikkeettomuuden periaatteesta. Tässä asiayhteydessä on ilmeistä, että yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohta kattaa poikkeussäännöksenä vastikkeettomuuden periaatteesta myös yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen kantelujen käsittelyn, jotta valvontaviranomaiset vapautetaan ilmeisen perusteettomien tai kohtuuttomien kantelujen käsittelystä.
- 14 Tällaisella tulkinnalla tosin rajoitetaan valvontaviranomaisen velvoitetta käsitellä yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen kantelut, ja se on lähtökohtaisesti ristiriidassa yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 10 ja 11 perustelukappaleessa mainittujen asetuksen tavoitteiden kanssa. Sekä asianmukaisen maksun vaatiminen että myös toimenpiteistä kieltäytyminen kuuluvat kuitenkin väistämättä yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tuomioistuinten harjoittaman valvonnan piiriin.
- 15 Se, miten yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohdan käsitettä ”pyynnöt” on tulkittava ja tätä säännöstä sovellettava, ei kuitenkaan ole missään tapauksessa niin ilmeistä, että esitettyyn kysymykseen annettavasta ratkaisusta ei jäisi minkäänlaista kohtuullista epäilyä.
- 16 Toinen kysymys: Käsitettä ”kohtuuton” samoin kuin käsitettä ”ilmeisen perusteeton” ei määritellä yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdan toinen alakohta sisältää poikkeuksena maksuttomuuden periaatteesta yleisen tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen sekä rekisterinpitäjältä yleisen tietosuoja-asetuksen 15–22 artiklan ja 34 artiklan nojalla edellytettyjen tietojen ja toimenpiteiden osalta

yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohtaa vastaavan sääntelyn. Sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdassa että myös asetuksen 57 artiklan 4 kohdassa mainitaan esimerkkeinä ”kohtuuttomista pyynnöistä” niiden toistuva esittäminen. Pelkkä muihin kantelijoihin verrattuna ylettömän suuren kantelujen määrän tekeminen ei kuitenkaan vielä merkitse ”kohtuutonta” tai oikeuden väärinkäyttöä tarkoittavaa (suhteetonta) oikeussuojakeinojen käyttämistä, jos kantelut koskevat eri vastaajia, jos kantelijan väärinkäyttötarkoitus ei ilmene muista seikoista. Yhden ainoan kantelijan aiheuttamat keskimääräistä suurempi ajankäyttö ja työmäärä ovat kohtuuttomia vain silloin, jos ne johtuvat ylettömän suuresta määrästä perusteettomia tai liioittelevia väitteitä, missä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että kantelijoilla ei yleensä ole oikeudellista tai teknistä tietämystä käytettävissään. Jotta pystyttäisiin vastaamaan suurentuneeseen työmäärään, jäsenvaltiot ovat velvollisia myöntämään perustamilleen valvontaviranomaisille niiden tehtävien hoitamista varten riittävät henkilöresurssit ja aineelliset resurssit.

- 17 Olisi katsottava, että jokaiselle rekisteröidylle yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklan 1 kohdassa myönnettyä oikeutta käytetään väärin muun muassa silloin, jos rekisteröity ei pyri sillä (ensisijaisesti) suojelemaan henkilötietojaan vaan oikeusjärjestyksen vastaisiin tavoitteisiin, kuten esittämään kantelun siinä tarkoituksessa, että rekisterinpitäjälle aiheutuu vahinkoa ja/tai valvontaviranomaista kuormitetaan perusteettomasti (vrt. unionin tuomioistuimen tuomio 23.3.2000, Diamantis, C-373/97, 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat).
- 18 Kysymykseen, joka koskee yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohdan mukaisen ”kohtuuttomuuden” käsitteen sisältöä, ei kuitenkaan voida vastata yksiselitteisesti sen sanamuodon tai asiayhteyden perusteella.
- 19 Kolmas kysymys: Yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohdan sanamuodon mukaan valvontaviranomaisen molemmat toimintavaihtoehdot, jotka ovat käytettävissä, mikäli kyseessä on ilmeisen perusteeton tai kohtuuton pyyntö, eli joko se, että valvontaviranomainen ”voi periä niistä hallinnollisiin kustannuksiin perustuvan kohtuullisen maksun” tai ”kieltäytyä suorittamasta pyydettyä toimea”, esitetään rinnakkain, ilman että siitä voitaisiin päätellä, että niiden välillä olisi jonkinlainen etusijajärjestys. Yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohdan sanamuodosta ei siten voida yksiselitteisesti päätellä, voivatko tietosuojaviranomaiset valita vapaasti näiden kahden vaihtoehdon väliltä. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty tästä erilaisia näkemyksiä: yhtäältä se näkemys, että viranomaisilla on valinnan mahdollisuus. Toisaalta se näkemys, että aluksi on vaadittava kohtuullista maksua. Vasta silloin, jos maksun periminenkään ei estä ilmeisen perusteettomien tai kohtuuttomien pyyntöjen esittämistä, valvontaviranomaisilla on seuraavassa vaiheessa oikeus kieltäytyä pyynnön käsittelemisestä.
- 20 Se, miten tätä säännöstä on sovellettava, on siten epäselvää myös molempien yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 4 kohdassa ilmeisen perusteettomien tai kohtuuttomien pyyntöjen osalta säädettyjen toimintavaihtoehtojen osalta. Koska

unionin oikeuden soveltaminen ja sen tulkinta eivät vaikuta niin ilmeisiltä, että siitä ei jäisi järkevää epäilyä (vrt. unionin tuomioistuimen tuomio 6.10.1982, Srl C.I.L.F.I.T. ym., 283/81, EU:C:1982:335), ennakkoratkaisupyynnössä esitetään alussa mainitut ennakkoratkaisukysymykset.

W i e n, 27.6.2023

TYÖASIAKIRJA