

C-416/23. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. július 6.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Verwaltungsgerichtshof (Ausztria)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. június 27.

Felülvizsgálatot kérelmező felek:

Österreichische Datenschutzbehörde

Az eljárásban részt vevő anonim fél**Az alapeljárás tárgya**

A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (általános adatvédelmi rendelet – GDPR) – A GDPR 57. cikke (4) bekezdésének értelmében vett „túlzó kérelmek” fogalmának értelmezése – Észszerű díj felszámítása a kezelésért – Az intézkedés megtagadása

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk alapján előterjesztett, jogi norma értelmezésére irányuló kérelem

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Úgy kell-e értelmezni a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (általános adatvédelmi rendelet – GDPR) 57. cikkének (4) bekezdésében szereplő „kérelmek” vagy „kérelem” fogalmát, hogy azon a GDPR 77. cikkének (1) bekezdésében szereplő „panasz” is értendő?

Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén:

2. Úgy kell-e értelmezni a GDPR 57. cikkének (4) bekezdését, hogy a „túlzó kérelmek” fennállásához elegendő, ha az érintett egy bizonyos időn belül bizonyos számú kérelmet (a GDPR 77. cikkének (1) bekezdése szerinti panaszt) intézett a felügyeleti hatósághoz, függetlenül attól, hogy különböző tényállásokról van-e szó és/vagy a kérelmek (panaszok) különböző adatkezelőkre vonatkoznak, vagy a kérelmek (panaszok) ismétlődő jellege mellett az érintett részéről fenn kell-e állnia a visszaélés szándékának is?

3. Úgy kell-e értelmezni a GDPR 57. cikkének (4) bekezdését, hogy az „egyértelműen megalapozatlan” vagy „túlzó” kérelem (panasz) esetén a felügyeleti hatóság szabadon dönthet arról, hogy az intézkedésért észszerű, az adminisztratív költségeken alapuló díjat számít fel, vagy eleve megtagadja, hogy eljárjon a kérelemmel (panasszal) kapcsolatban; nemleges válasz esetén milyen körülményeket és milyen szempontokat kell figyelembe vennie a felügyeleti hatóságnak, és különösen, köteles-e a felügyeleti hatóság elsődlegesen, enyhébb eszközként észszerű díjat felszámítani, és csak az egyértelműen megalapozatlan vagy túlzó kérelmek (panaszok) megakadályozása érdekében felszámított díj beszedésének eredménytelensége esetén jogosult megtagadni az azokkal kapcsolatos intézkedést?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A GDPR 57. cikkének (4) bekezdése és 77. cikkének (1) bekezdése

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

A Datenschutzgesetz (osztrák adatvédelmi törvény, BGBl. I 165/1999, hatályos szövege: BGBl. I 120/2017; a továbbiakban: DSG) 24. §-a kivonatos szövege a következő:

„Az adatvédelmi hatósághoz címzett panasz

24. § (1) Minden érintett jogosult arra, hogy panaszt tegyen az adatvédelmi hatóságnál, ha megítélése szerint a rá vonatkozó személyes adatok kezelése sérti a GDPR-t [...].”

[...]

(5) Amennyiben jogos a panasz, annak helyt kell adni. Ha az adatvédelmi incidens egy magánszektorbeli adatkezelőnek tudható be, az adatkezelőt kötelezni kell arra, hogy teljesítse a panaszosnak az adatokhoz való hozzáférésre, az adatok helyesbítésére, törlésére, az adatkezelés korlátozásra vagy adattovábbításra irányuló kérelmét a megállapított adatvédelmi incidens orvoslásához szükséges mértékben. Amennyiben a panasz nem bizonyul jogosnak, azt el kell utasítani.

[...]”

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 Az eljárásban részt vevő fél 2020. február 17-én nyújtott be adatvédelmi panaszt az adatvédelmi hatósághoz az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) 77. cikkének (1) bekezdése alapján a GDPR 15. cikke szerinti hozzáférési jog megsértése miatt.
- 2 Az eljárásban részt vevő fél e tekintetben előadta, hogy 2020. január 7-én küldte el a GDPR 15. cikke szerinti, hozzáférés iránti kérelmét a B O BV-nek (ellenérdekű fél), egy hollandiai székhelyű korlátolt felelősségű társaságnak. A kérelmet 2020. január 13-án kézbesítették. Az ellenérdekű fél nem válaszolta meg a kérelmet egy hónapon belül.
- 3 Az adatvédelmi hatóság a 2020. április 22-i végzésével a GDPR 57. cikkének (4) bekezdése alapján megtagadta az adatvédelmi panasszal kapcsolatos intézkedést.
- 4 Az adatvédelmi hatóság indokolásként közölte, hogy az eljárásban részt vevő fél 2018. augusztus 28. és 2020. április 7. között összesen 77 adatvédelmi panaszt nyújtott be hozzá, nevezetesen 4 adatvédelmi panaszt 2018-ban, 53-at 2019-ben és további 20-at 2020 első negyedévében. Ezek közül 46 esetben a törléshez való jogot, 29 esetben pedig a hozzáférési jogot érvényesítette. Az adatvédelmi panaszok alapjául szolgáló tényállások lényegében ugyanazok voltak. Az eljárásban részt vevő fél először mindig az adott adatkezelőhöz nyújt be

hozzáférés iránti, illetve törlési kérelmeket. Ezt követően gyakran – néhány nappal az „egy hónapos határidő” lejárta után, amelyen belül az adatkezelő nem válaszolt neki – panaszt tesz az adatvédelmi hatóságnál. Emellett telefonon is rendszeresen kapcsolatba lép az adatvédelmi hatósággal.

- 5 Az eljárásban részt vevő fél e végzés ellen fellebbezést nyújtott be a Bundesverwaltungsgerichthez (szövetségi közigazgatási bíróság, Ausztria; a továbbiakban: Verwaltungsgericht [közigazgatási bíróság]).
- 6 A Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) a 2022. december 22-i ítéletével helyt adott a panasznak, és az adatvédelmi hatóság 2020. április 22-i végzését – érdemi döntés hozatala nélkül – hatályon kívül helyezte. Indokolásában a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) lényegében azt állapította meg, hogy sem a GDPR 57. cikk (4) bekezdésének szövegéből, sem a GDPR preambulumbekzdéseiből vagy rendszertani értelmezéséből nem lehet kellő bizonyossággal levezetni, hogy „egy kérelem (kérés)” mikor értékelendő „túlzónak”. Összefoglalva, a GDPR 57. cikkének (4) bekezdése szerinti „túlzó jelleg” nemcsak a kérelmek ismétlődő jellegét, hanem „nyilvánvalóan zaklatásszerű, illetve a joggal való visszaélásszerű jellegét” is feltételezi, amit az adatvédelmi hatóság a jelen esetben nem bizonyított. A kérelmek számának önmagában vett vizsgálata az érintett személy jogi védelmének önkényes megsértéséhez vezethet.
- 7 Az adatvédelmi hatóság a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) előtt támadta meg ezt a végzést.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 8 Az adatvédelmi hatóság véleménye szerint az eljárásban részt vevő fél azáltal, hogy folyamatosan új panaszokat nyújt be, „már másfél éve a maga javára és aránytalanul nagy mértékben köti le az adatvédelmi hatóság szűkös személyzeti erőforrásait” a kevesebb panaszt benyújtó többi panaszoshoz képest. Ezen túlmenően feltételezhető, hogy az eljárásban részt vevő fél a jövőben is igen nagy mértékben veszi majd igénybe az adatvédelmi hatóság tevékenységét.
- 9 Az eljárásban részt vevő félnek ugyan a GDPR 15. cikke értelmében további indokolást nem igénylő érdeke fűződik az adataihoz való hozzáféréshez. A GDPR-nak az adatvédelmi törvény (DSG) 24. §-ának (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 77. cikke szerinti adatvédelmi panasz feltétele azonban egy bizonyos védelmi szükséglet, amelynek küszöbértékét alacsonyan kell megállapítani. Ellenkező esetben az uniós jogalkotó nem biztosította volna a felügyeleti hatóságoknak a GDPR 57. cikkének (4) bekezdése alapján azt a lehetőséget, hogy bizonyos esetekben eltérjenek a panasz ingyenességének elvétől, vagy megtagadják a panasszal kapcsolatos intézkedést.

- 10 A felülvizsgálati kérelemre adott válaszában az eljárásban részt vevő fél a felülvizsgálati kérelemnek – mint elfogadhatatlannak, másodlagosan pedig mint megalapozatlannak – az elutasítását kérte.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 11 A Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) az EUMSZ 267. cikk értelmében vett olyan bíróság, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség.
- 12 Az első kérdésről: Az adatvédelmi hatóság és a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) abból indul ki, hogy az érintettek által a GDPR 77. cikkének (1) bekezdése alapján benyújtott panaszok szintén a GDPR 57. cikkének (4) bekezdése értelmében vett „kérelem” vagy „kérelem” fogalma alá tartoznak. A GDPR 57. cikkének (4) bekezdésében szereplő „kérelem” fogalmának értelmezése a jelen esetben azért lényeges, mert ha a 77. cikk (1) bekezdése szerinti panaszok nem tartoznak e fogalom hatálya alá, akkor főszabály szerint egyik felügyeleti hatóság sem tagadhatná meg a GDPR 57. cikkének (4) bekezdése szerinti panaszokkal kapcsolatos intézkedést vagy számíthatna fel észszerű díjat az azokkal kapcsolatos intézkedésért, méghozzá függetlenül azok esetleges egyértelműen megalapozatlan vagy túlzó jellegétől.
- 13 A GDPR 57. cikkének (4) bekezdése szerinti „kérelem” fogalmát a GDPR nem határozza meg pontosabban. A (3) bekezdéssel együtt értelmezett szövegkörnyezete arra enged következtetni, hogy ez a fogalom magában foglalja a GDPR 77. cikkének (1) bekezdése szerinti panaszokat is, amely panaszokkal kapcsolatos intézkedés mindegyik felügyeleti hatóság fő feladata. A felügyeleti hatóságok ezzel összefüggő igénybevételét a GDPR 57. cikkének (2) bekezdésében kodifikált azon kötelezettség, hogy a panaszok benyújtását, például elektronikusan is kitölthető panaszbejelentő űrlap biztosításával könnyítsék meg, valamint a GDPR 57. cikkének (3) bekezdése szerinti ingyenesség elve tovább növeli. Ebben az összefüggésben nyilvánvaló, hogy a GDPR 57. cikkének (4) bekezdése, mint az ingyenesség elve alóli kivétel, a GDPR 77. cikkének (1) bekezdése szerinti panaszokkal kapcsolatos intézkedésekre is kiterjed annak érdekében, hogy mentesítse a felügyeleti hatóságokat az egyértelműen megalapozatlan vagy túlzó panaszokkal kapcsolatos intézkedések alól.
- 14 Az ilyetén értelmezés korlátozza ugyan a felügyeleti hatóságnak a GDPR 77. cikkének (1) bekezdése szerinti panaszokkal kapcsolatos intézkedésre vonatkozó kötelezettségét, és elvileg ellentétes a rendeletnek a GDPR (10) és (11) preambulumbekkezdésében említett célkitűzéseivel. A GDPR 78. cikkének (1) bekezdése értelmében azonban mind az észszerű díj felszámítása, mind az intézkedés megtagadása kötelező jelleggel bírósági felülvizsgálat hatálya alá tartozik.

- 15 A GDPR 57. cikkének (4) bekezdésében szereplő „kérelem” fogalom értelmezése és e rendelkezés alkalmazása azonban semmiképpen sem olyan nyilvánvaló, hogy a feltett kérdés eldöntése során ne hagyjon teret az észszerű kétségeknek.
- 16 A második kérdésről: A GDPR nem határozza meg sem a „túlzó” szó, sem az „egyértelműen megalapozatlan” kifejezés fogalmát. A GDPR 12. cikke (5) bekezdésének második mondata az ingyenesség elve alóli kivételként a GDPR 57. cikkének (4) bekezdésével párhuzamos rendelkezést tartalmaz a GDPR 13. és 14. cikke szerinti információk, valamint az adatkezelőnek a GDPR 15–22. cikke és 34. cikke szerinti valamennyi tájékoztatása és intézkedése tekintetében. Mind a GDPR 12. cikkének (5) bekezdése, mind a GDPR 57. cikkének (4) bekezdése a „túlzó kérelmek” példaként említi azok ismétlődő jellegét. Ugyanakkor a más panaszosokhoz képest rendkívül nagy számú panasz benyújtása önmagában nem minősül „túlzó” vagy a joggal való visszaélészerű (aránytalan) jogérvényesítésnek, ha a panaszok különböző ellenérdekű feleket érintenek anélkül, hogy bármilyen más körülmény a panaszos visszaélési szándékára utalna. Az egyetlen panaszos által okozott átlagon felüli idő- és munkaráfordítás csak akkor túlzó, ha az lényegtelen vagy elkalandozó beadványok túlzottan nagy számára vezethető vissza, de figyelembe kell venni, hogy a panaszosok általában nem rendelkeznek jogi vagy technikai ismeretekkel. A megnövekedett munkateherrel való megbirkózás érdekében a tagállamok kötelesek az általuk létrehozott felügyeleti hatóságoknak elegendő emberi és anyagi erőforrást biztosítani feladataik ellátásához.
- 17 A GDPR 77. cikkének (1) bekezdése által a minden érintettnek biztosított joggal való visszaélés többek között akkor feltételezhető, ha az érintett nem (elsősorban) a személyes adatainak védelmére törekszik, hanem a jogrendszer által helytelenített célokra, mint például panasz benyújtása az adatkezelő megkárosítása és/vagy a felügyeleti hatóság indokolatlan megterhelése céljából (lásd: az Európai Unió Bírósága 2000. március 23-i Diamantis ítélete, C-373/97, 33. és azt követő pont).
- 18 A GDPR 57. cikkének (4) bekezdésében szereplő „túlzó” szó fogalmának tartalmára vonatkozó kérdésre azonban nem lehet minden kétséget kizáróan válaszolni a megfogalmazás vagy a szövegkörnyezet alapján.
- 19 A harmadik kérdésről: A GDPR 57. cikke (4) bekezdésének szövege szerint a felügyeleti hatóság az egyértelműen megalapozatlan vagy túlzó kérelem esetén történő cselekvésének két alternatívája, nevezetesen, hogy „az adminisztratív költségeken alapuló díjat számíthat fel” vagy „megtagadhatja, hogy eljárjon a kérelemmel kapcsolatban”, egymás mellett szerepel anélkül, hogy az ezek közötti rangsorra következtetni lehetne. A GDPR 57. cikke (4) bekezdésének szövegéből ezért nem egyértelmű, hogy a felügyeleti hatóságok szabadon választhatnak-e e két lehetőség közül. A szakirodalomban különböző vélemények jelennek meg: egyrészt az a nézet, hogy a hatóság mérlegelési jogkörrel rendelkezik a választást illetően. Másrészt az az álláspont, hogy először észszerű díjat kell felszámítani. A felügyeleti hatóságok csak akkor jogosultak a következő lépésben megtagadni a

kérelmekkel kapcsolatos intézkedést, ha a díj beszedése nem tud gátat szabni az egyértelműen megalapozatlan vagy túlzó kérelmek benyújtásának.

- 20 Így e rendelkezés alkalmazása a GDPR 57. cikkének (4) bekezdésében az egyértelműen megalapozatlan vagy túlzó kérelem esetére előírt két intézkedési alternatíva tekintetében is kétséges. Mivel az uniós jog alkalmazása és értelmezése nem tűnik olyan nyilvánvalónak, hogy ne maradjon helye észszerű kétségeknek (lásd: az Európai Unió Bírósága 1982. október 6-i SRL CILFIT és társai ítélete, 283/81, EU:C:1982:335), az eljáró bíróság a fentiekben megfogalmazott kérdéseket terjeszti előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé.

B é c s, 2023. június 27.

MUNKADOKUMENTUM