

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Hannamari Bachmann

**ISIKUANDMETE KAITSE ÜLDMÄÄRUSE TERRITORIAALSE
KOHALDAMISALA TUVASTAMISE EELDUSED: ANDMETÖÖTLEJA
TEEVUSKOHT NING KAUPADE JA TEENUSTE PAKKUMINE**

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. Mario Rosentau
LLM Liisa Levandi

Tartu
2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. Andmetöötleva tegevuskoha määratlemine.....	9
1.1 Andmetöötleva tegevuskoht	10
1.1.1 Juriidilisest isikust andmetöötleva.....	11
1.1.1.1 Filiaal, tütarettevõtte, harukontor	11
1.1.1.2 Üksik töötaja.....	14
1.1.1.3 Infrastruktuuri asukoht	16
1.1.1.4 Volitatud töötleva.....	18
1.1.2 Füüsilisest isikust andmetöötleva	18
1.2 Töötlemine tegevuskoha tegevuse kontekstis.....	22
2. Territoriaalse kohaldamisala eeldused kaupade ja teenuste pakkumisel	28
2.1 Andmesubjekti asukoht	28
2.2 Andmetöötleva seotus kaupade ja teenuste pakkumisega	30
2.3 Kaupade ja teenuste pakkumine	32
2.3.1 Reklaam.....	35
2.3.2 Andmetöötleva avaldused	37
2.3.3 Tippdomeeninimi.....	38
2.3.4 Kasutatav keel ja maksevääring	40
2.3.5 Kontaktandmed.....	42
2.3.6 Tegevuse rahvusvaheline laad	43
2.3.7 Asjaolude hindamine kogumis	44
KOKKUVÕTE	46
Determining the Territorial Scope of the General Data Protection Regulation Based on the Data Controller's or Processor's Establishment and the Offering of Goods and Services	49
LÜHENDID	53
KASUTATUD KIRJANDUS	54
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	56

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	57
-------------------------------	----

SISSEJUHATUS

Euroopa Liidus võeti 2016. aastal vastu isikuandmete kaitse üldmäärus¹ (IKÜM), mis jõustus 25. mail 2018 ning asendas sellele eelnenud andmekaitse direktiivi². Euroopa Komisjoni ettepaneku kohaselt tulenes vajadus uue õigusakti järele tehnoloogia ja internetipõhiste teenuste plahvatuslikust arengust, mis tõi kaasa isikuandmete ulatusliku töötlemise ja jagamise, mh piiriüleselt.³ Rahvusvahelises õiguses puuduvad aga instrumendid, mis reguleeriksid selgelt küsimust sellest, millise riigi õigus peaks kohalduma rahvusvahelisele andmetöötlusele.⁴ Ka andmekaitse direktiiv, mille art 4 eesmärgiks oli määrata kindlaks, millise EL liikmesriigi õigus konkreetsele andmetöötlusele kohaldub, ei olnud abiks kohalduva õiguse määramisel olukordades, kus vastutav töötleja asus kolmandas riigis. Seetõttu ei suutnud direktiiv enam tehnoloogiliste arengute tõttu efektiivselt täita Euroopa Liidu toimimise lepingu⁵ art-ga 16 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁶ art-ga 8 sätestatud eesmärki tagada EL-i andmesubjektide õigust isikuandmete kaitsele. Näiteks ei ulatunud andmekaitse direktiiv reguleerima USA gigantide nagu Google ja Facebook tegevust, kes hoolimata sellest, et nad olid väga aktiivsed ka EL turul, keeldusid järgimast EL andmekaitse nõudeid.⁷ Ka Euroopa Komisjon oli seisukohal, et kuigi andmekaitse direktiivi raamistik oli oma eesmärkide ja põhimõtete poolest jätkuvalt asjakohane, esines vajadus andmekaitseõiguse ühtlustamiseks ning õigusliku ebakindluse leevendamiseks.⁸ Lahenduseks sellele probleemile võttis EL vastu IKÜM-i, mis erinevalt oma eelkäijast näeb selgelt ette regulatsiooni kohaldumise ka väljaspool EL-i asuvatele vastutavatele ja volitatud töötlejatele, kes oma tegevuse raames töötlevad EL-i andmesubjektide isikuandmeid. Sellega on EL loonud mehhanismi, mis võimaldab luua

¹ 27. aprilli 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 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) (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 119, lk 1-88.

² 24. oktoobri 1995. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – EÜT L 281, lk 31-50 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13, kd 015, lk 355-374).

³ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), COM(2012) 11 final, 25.01.2012.

⁴ Svantesson, D. J. B. Article 3. Territorial scope. – Kuner, C, Bygrave, L. A., Docksey, C. (toim). The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary. Oxford: Oxford University Press 2020, lk 78.

⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, lk 47-390.

⁶ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, lk 391-407.

⁷ Kloth, A. One law to rule them all. On the extraterritorial applicability of the new EU General Data Protection Regulation. – Völkerrechtsblog, 05.02.2018. <https://voelkerrechtsblog.org/one-law-to-rule-them-all/> (22.11.2024).

⁸ Euroopa Komisjon. Ettepanek.

võrdsemad tingimused EL-i turul tegutsevate andmetöötlejate vahel, olenemata sellest, kus nad on asutatud.⁹ Selliselt on määrus omandanud peaaegu globaalse mõju.¹⁰

Territoriaalsed kohaldamisala reguleeriv IKÜM art 3 on keskse tähtsusega norm. Üksnes siis, kui on tuvastatud, et vaatlusalune andmetööstustoiming langeb määruse kohaldamisalasse, on põhjust hinnata tegevuse vastavust IKÜM-i sisulistele nõuetele. Kui suuremad globaalse haardega andmetöötled on hakanud IKÜM-i põhimõtteid rakendama igaks juhuks kõigile oma andmetööstusprotsessidele¹¹, siis väiksemad ja keskmise suurusega kolmandate riikide ettevõtjad ei pruugi suuta seda endale lubada. Arvestades, et üldmääruse põhimõtte rakendamine eeldab andmetöötledalt märkimisväärseid kulusid ning nõuete eiramine võib kaasa tuua hiigeltrahve¹², on äärmiselt oluline, et andmetöötledatele oleks ettenähtav, mis on IKÜM-i territoriaalse kohaldamisala eeldused. Vaid siis on andmetöötledatel võimalik adekvaatselt hinnata andmetööstlusega kaasnevaid riske ning vajadust viia oma tegevus kooskõlla IKÜM-i nõuetega. Euroopa Andmekaitsekoostöö (EAKN) on oma suuniste sissejuhatuses rõhutanud, et ühtne tõlgendus IKÜM art 3 sätestatud kriteeriumitele on ühtmoodi tähtis nii EL-is kui ka kolmandates riikides asuvatele vastutavatele ja volitatud töötledatele.¹³ Lisaks andmetöötledatele on territoriaalse kohaldamisala selge piiritlemine oluline ka andmesubjektidele, kes soovivad teada, milliste andmetööstustoimingute puhul saavad nad loota IKÜM-ist tulenevale kaitsele. Õigusakti ebaühtlase kohaldamise korral võivad andmesubjektid kaotada usu määruse efektiivsusesse.¹⁴ Viimaks on õigusselgus ja määruse ühtlane kohaldamine vajalik ka järelevalveasutustele ja kohtutele, kellele tekitab normi ebatäpsus täiendavat koormust õigusakti tõlgendamisel.¹⁵ Lisaks rikub ebaselgus selle osas, milline õigus konkreetsele tegevusele kohaldub, õigusselguse ja seaduslikkuse põhimõtteid.¹⁶ Seega esineb suur vajadus selgete suuniste ja tõlgendamisjuhiste järele, mis aitaksid piisavalt

⁹ Svantesson, D. J. B. 2020, lk 76.

¹⁰ Debrabander, F. *Life after privacy: reclaiming democracy in a surveillance society*. Cambridge: Cambridge University Press 2020, lk 51-52.

¹¹ Bradford, A. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. New York: Oxford University Press 2020, lk 142-143.

¹² IKÜM art 83(4) kohaselt võib määruse olulisemate nõuete rikkumise eest määrata trahvi, mille suurus on kuni 20 000 000 eurot või ettevõtja puhul kuni 4 % tema eelneva majandusaasta ülemaailmsest aastasest kogukäibest, olenevalt sellest, kumb summa on suurem.

¹³ Euroopa Andmekaitseinspektsioon. Suunised 3/2018 isikuandmete kaitse üldmääruse territoriaalse kohaldamisala kohta (artikkel 3). Versioon 2.1. (12.11.2019) – European Data Protection Board, lk 4. https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_3_2018_territorial_scope_after_consultation_et.pdf (13.03.2025).

¹⁴ Kuner, C. Protecting EU data outside EU borders under the GDPR. – Common Market Law Review 2023, Vol. 60, Issue 1, lk 80.

¹⁵ *Ibidem*, lk 80.

¹⁶ Hert, P., Czerniawski, M. Expanding the European data protection scope beyond territory: Article 3 of the General Data Protection Regulation in its wider context. – *International Data Privacy Law* 2016, Vol. 6, No. 3, lk 240.

kindlalt määrata, kas vaatlusalune isikuandmete töötlemine langeb IKÜM-i territoriaalsesse kohaldamisalasse.

IKÜM art 3 esitab mitu alternatiivset alust määruse kohaldumiseks. Esmalt kohaldub määrus art 3(1) kohaselt alati, kui isikuandmete töötlemine toimub EL-is asuva tegevuskoha tegevuse kontekstis, olenemata sellest, kas töötlemine toimub liidus või mitte. See norm võib kohalduda nii EL-is kui ka kolmandas riigis asutatud andmetöötlejale. Art 3(2) on seevastu suunatud selgelt üksnes kolmandate riikide andmetöötlejatele. Säte näeb ette, et IKÜM kohaldub sellistele andmetöötlustoimingutele, mis on seotud liidus asuvatele andmesubjektidele kaupade ja teenuste pakkumisega või nende liidus toimuva tegevuse jälgimisega. IKÜM art 3(2) on peetud üldmääruse suurimaks saavutuseks, kuna sellega on suudetud tuua EL õiguse kohaldamisalasse andmetöötlejad ka väljastpoolt EL-i territooriumi.¹⁷ IKÜM art 3(3) näeb ette, et määrust kohaldatakse ka kohtades, kus rahvusvahelise avaliku õiguse kohaselt kohaldub mõne EL-i liikmesriigi õigus. IKÜM pp 25 kohaselt võib selliseks kohaks olla näiteks liikmesriigi diplomaatiline esindus.

IKÜM-i territoriaalse kohaldamisala hindamisel on oluline meele pidada, et IKÜM art 3 eesmärk ei ole tuvastada, kas andmetöötleja tervikuna peab alluma IKÜM-i nõuetele, vaid määruse kohaldumist tuleb hinnata iga andmetöötlustoimingu puhul eraldi.¹⁸ Seetõttu ei tähenda asjaolu, et kolmanda riigi andmetöötleja üks tegevusharudest võib puudutada ka EL-i andmesubjekte, et see andmetöötleja peaks lähtuma IKÜM-i nõuetest ka nende andmetöötlustoimingute puhul, millel EL-iga side puudub. Lisaks EL-i liikmesriikide territooriumitele kohaldub IKÜM EMP ühiskomitee otsuse nr 154/2018¹⁹ kohaselt ka EMP riikides, s.o. Norras, Islandil ja Liechtensteinis. Seetõttu hõlmavad kõik IKÜM-i viited EL-i liikmesriikidele ja järelevalveasutustele ka vastavaid EMP riike ning nende järelevalveasutusi. Samast põhimõttest lähtub ka käesolev magistritöö.

Magistritöö õiguslikust probleemist lähtuvalt on töö eesmärk uurida, mis on IKÜM-i territoriaalse kohaldamisala eeldused, kuidas neid sisustada tuleks ning kas need eeldused on oma sisult piisavalt selged, et andmetöötlejatele, järelevalveasutustele ja ka andmesubjektidele oleks ettenähtav, millistes olukordades IKÜM kohaldub. Magistritöös käsitletakse IKÜM-i

¹⁷ Hert, P., Czerniawski, M., lk 238.

¹⁸ Euroopa Andmekaitsekojale, lk 5.

¹⁹ 6. juuli 2018. aasta EMP ühiskomitee otsus nr 154/2018, millega muudetakse EMP lepingu XI lisa (Elektroniline side, audiovisuaalteenused ja infoühiskond) ning protokoll nr 37 (mis sisaldab artikliga 101 ette nähtud loetelu) [2018/1022]. – ELT L 183, lk 23-26.

territoriaalse kohaldamisala eelduseid seoses EL-is asuva tegevuskohaga ning EL-is kaupade ja teenuste pakkumisega. Töö piiratud mahu ning autori hinnangu tõttu, et tegemist on territoriaalse kohaldamisala kõige vähem küsitavusi tekitava alusega, on töö skoobist välja jäetud andmesubjekti tegevuse jälgimine. Samuti ei käsitleta magistritöös eraldi IKÜM-i kohaldumist andmetöötlejatele, kelle asukoht on kohas, kus rahvusvahelise avaliku õiguse kohaselt kohaldatakse mõne EL liikmesriigi õigust.

Magistritööga otsitakse vastuseid järgmistele uurimisküsimustele:

- 1) Kuidas on sisustatud EL-i õiguses ettevõtja tegevuskoht ning kuidas hinnatakse, kas isikuandmete töötlemine toimub selle tegevuskoha tegevuse raames?
- 2) Milliseid kriteeriume tuleb arvestada, et hinnata, kas kolmandas riigis asuv andmetöötleja pakub kaupu või teenuseid EL-is asuvatele andmesubjektidele?
- 3) Kas kehtiv käsitlus IKÜM-i territoriaalse kohaldamisala kesketest mõistetest on piisav, et tagada õigusselgus andmetöötlejatele, järelevalveasutustele, kohtutele ja andmesubjektidele?

Töö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis uuritakse, millistele tunnustele peab andmetöötleja seos EL-iga vastama, et kohtupraktika, EAKN-i suuniste ning õiguskirjanduse kohaselt saaks tuvastada, et andmetöötlejal on liidus tegevuskoht. Seejuures vaadeldakse kriteeriumite erisusi juriidilisest ja füüsilisest isikust andmetöötlejate puhul. Samuti hinnatakse, kuidas tuleb mõista, et konkreetne andmetöötlustoiming toimub liidus asuva tegevuskoha tegevuse kontekstis. Magistritöö teises peatükis vaadeldakse IKÜM-i kohaldamisala andmetöötlejate puhul, kellel EL-is tegevuskoht puudub, kuid kes pakuvad oma kaupu või teenuseid EL-is asuvatele andmesubjektidele (n-ö suunamine²⁰). EAKN ja EK on välja pakkunud loetelu objektiivsetest asjaoludest, mis võivad viidata kaupade või teenuste pakkumisele EL-i turul. Magistritöös analüüsitakse nende asjaolude sobivust IKÜM-i territoriaalse kohaldamisala tuvastamiseks ning uuritakse ka kaupade ja teenuste pakkumisega seotud olulisemate mõistete tähendust.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuse leidmiseks kasutatakse peamise uurimismeetodina õigusdogmaatilist, kvalitatiivset ja analüütilist meetodit. IKÜM-i territoriaalse kohaldamisala sisustamisel ja tõlgendamisel tuginetakse eelkõige IKÜM art-le 3

²⁰ Käesolevas magistritöös kasutatakse mõisteid „kaupade ja teenuste pakkumine“ ning „suunamine“ sünonüümidena, kui kontekstis ei tulene selgelt teisiti.

ning seda selgitavatele põhjenduspunktile, EAKN-i ja selle eelkäija Artikli 29 tööühma²¹ suunistele, EK praktikale ning õiguskirjandusele. Põhimõtete ja mõistete sisustamisel on toetunud ka teistele EL-i õigusaktidele. Kuivõrd IKÜM-i territoriaalset kohaldamisala ei ole EK praktikas veel jõutud analüüsida, on magistrیتöös uurimuse aluseks võetud kohtuotsused, mis põhinevad andmekaitse direktiivil ja Brüssel I määrusel²², mis sisaldavad sarnaseid kontseptsioone IKÜM-i territoriaalse kohaldamisala eeldustega.

Varasemalt on IKÜM-i rahvusvahelise mõjuga seoses Tartu Ülikoolis uuritud 2023. aastal magistrیتöös „Asjakohaste kaitsemeetmete rakendamise õiguslikud probleemid isikuandmete edastamisel kolmandate riikide andmetöötajatele“²³ seda, kuidas IKÜM reguleerib isikuandmete edastamist väljapoole EL-i. Viidatud magistrیتöö teemapüstitusest tulenevalt on IKÜM art 3 kohaldamise eelduseid analüüsitud üksnes pinnapealselt ning suures pildis piiratud territoriaalse kohaldamisala laiendamise eesmärgi võrdlemisega IKÜM V peatükis sätestatud kaitsemeetmetega.

Märksõnad: andmekaitse, Euroopa Liidu õigus, kolmandad riigid.

²¹ Artikli 29 tööühm oli EAKN eelkäija, mis tegeles andmekaitse küsimustega enne IKÜM-i jõustumist. Eelkäija: Artikli 29 tööühm. – European Data Protection Board. https://www.edpb.europa.eu/about-edpb/who-we-are/legacy-art-29-working-party_et (02.03.2025).

²² 22. detsembri 2000. aasta nõukogu määrus nr 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades. – EÜT L 12, lk 1-23.

²³ Kalluste, M. Asjakohaste kaitsemeetmete rakendamise õiguslikud probleemid isikuandmete edastamisel kolmandate riikide andmetöötajatele. Magistrیتöö. Juhendajad Mario Rosentau, Mari-Liis Orav. Tartu: Tartu Ülikool 2023.

1. Andmetöötleva tegevuskoha määratlemine

IKÜM art 3 esitab alternatiivsed alused määruse territoriaalse kohaldamise tuvastamiseks olenevalt sellest, kas andmetöötleva on EL-is tegevuskoht või mitte. Seetõttu peab art 3 analüüs algama alati lõikest 1 ning üksnes siis, kui on tuvastatud, et andmetöötleva puudub liidus tegevuskoht, saab edasi liikuda teise lõike juurde. Seega on art 3(1) eelduste piiritlemine oluline kõigi andmetöötlevate jaoks.

IKÜM art 3(1) sätestab määruse kohaldamise eeldused EL-is asuva andmetöötleva puhul. Sätte kohaselt kohaldatakse määrust igale andmetöötlustoimingule, mida vastutav töötleva teostab oma EL-i tegevuskoha tegevuse raames, sõltumata sellest, kus töötlemine toimub. Sellega annab seadusandja selgelt märku, et IKÜM-i kohaldamisala ei ole seotud andmete füüsilise asukohaga, vaid asjaomase töötlustoimingu asukohaga.²⁴ Samuti ei ole oluline, kas EL-i tegevuskoha tegevuse kontekstis töötleb andmetöötleva Eestis, Norras, USA-s või Indias asuvate andmesubjektide isikuandmeid. Seda kinnitab ka IKÜM pp 14, mille kohaselt on määruse eesmärgiks kaitsta füüsiliste isikute isikuandmeid olenemata nende kodakondsusest või elukohast. Piisab sellest, kui andmetöötleva on EL-is tegevuskoht, et kõik selle tegevuskoha tegevuse raames läbiviidavad andmetöötlustoimingud peaksid vastama täielikult IKÜM-i nõuetele.

Seega on IKÜM art 3 lg 1 kohaldamiseks vaja tuvastada, millal on andmetöötleva EL-is tegevuskoht IKÜM art 3 mõttes. Samuti tuleb mõista, millistel juhtudel toimub andmetöötlus tegevuskoha tegevuse kontekstis ehk millal on tegemist asjakohase tegevuskohaga²⁵. Kui need eeldused on täidetud, on andmetöötlus IKÜM-i territoriaalses kohaldamisalas ning art 3(2) analüüs ei ole enam vajalik. Käesoleva peatüki eesmärk on analüüsida, kuidas on EK praktika, EAKN ning õiguskirjandus sisustanud mõistet „tegevuskoht“ andmekaitse direktiivi ja IKÜM-i kontekstis ning millised tegevused toimuvad tegevuskoha tegevuse raames.

²⁴ Article 29 Data Protection Working Party. Statement of the Article 29 Working Party. Data protection and privacy aspects of cross-border access to electronic evidence. Brüssel: 2017, lk 5. – https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48801 (06.03.2025).

²⁵ Sancho, D. The Concept Of Establishment And Data Protection Law: Rethinking Establishment. – University of Leicester. Journal contribution, lk 4. <https://hdl.handle.net/2381/40435> (14.03.2025).

1.1 Andmetöötleva tegevuskoht

IKÜM art 4 ei sisalda mõistet „tegevuskoht“ art 3 tähenduses. IKÜM art 4 p 16 defineerib küll mõiste „peamise tegevuskoht“, kuid see ei ole kohaldatav artiklile 3. Peamine tegevuskoht saab oluliseks siis, kui andmetöötlejal on tegevuskoht mitmes liikmesriigis ning on vaja tuvastada, millise liikmesriigi järelevalveasutusel on pädevus täita juhtiva järelevalveasutuse ülesandeid konkreetse andmetöötleva suhtes. Peamise tegevuskoha mõiste ei aita aga hinnata seda, kas juriidilisel isikul üldse on liidus tegevuskoht.²⁶ Seetõttu ei tule andmetöötleva peamine tegevuskoht käesolevas magistritöös käsitlemisele. Kuna IKÜM art 4 ei sisalda sobivat tegevuskoha definitsiooni, ei aita määruse enda tekst mõista, mida on tegevuskoha all silmas peetud.

Mõistet „tegevuskoht“ IKÜM art 3 tähenduses sisustab IKÜM-i põhjenduspunkt (pp) 22, mille kohaselt eeldab tegevuskoht „tegelikku ja tulemuslikku tegutsemist ning püsivat korda“. Täiendavalt on pp-s rõhutatud, et tegevuskoha õiguslik vorm „kas filiaali või juriidilisest isikust tütarettevõtja kaudu“ ei ole määrav. Seejuures on pp-i 22 ingliskeelses versioonis kasutatud tegevuskoha ees eessõna „an“ mitte „the“, mis viitab üheselt, et andmetöötlejal võib määruse tähenduses olla mitu tegevuskohta. Ka andmekaitse direktiiv sisaldas sisu poolest väga sarnast põhjenduspunkti 19, mis samuti sidus tegevuskoha mõiste tegeliku ja tulemusliku tegevusega ning stabiilsusega, rõhutades seejuures, et tegevuskoha juriidiline vorm ei ole oluline. Kuna „tegevuskoht“ on EL õiguse autonoomne mõiste²⁷, siis on EK tõlgendustel äärmiselt oluline roll mõiste sisustamisel. Seetõttu tuleb tegevuskoha mõiste tõlgendamisel võtta arvesse ka andmekaitse direktiivi aegseid suunised ja kohtupraktikaid. Lisaks andmekaitsealasele kohtupraktikale saab tegevuskoha mõiste sisustamisel tuge ka muude EL õiguse valdkondade kohtupraktikast, kuivõrd asutamise kontseptsioon on ka teistes valdkondades seotud majandustegevuse tegelikkuse ja stabiilsusega.²⁸ Tegevuskoha mõiste sisustamine on mõnevõrra erinev olenevalt sellest, kas andmetöötlejaks on juriidiline või füüsiline isik. Seetõttu on magistritöös käsitletud tegevuskoha tekkimise eeldusi nende puhul eraldi.

²⁶ Euroopa Andmekaitsekohtu, joonealune viide 4.

²⁷ EL-i õiguse ühetaolise kohaldamise põhimõtte kohaselt tuleb kõiki õigusnorme, mis ei viita otseselt liikmesriikide siseriiklikele sätetele, tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt. Vt nt EKo C-168/08, *Laszlo Hadadi (Hadady) versus Csilla Marta Mesko, abielunimi Hadadi (Hadady)*, ECLI:EU:C:2009:474, p 38; EKo 201/13, *Johan Deckmyn, Vrijheidsfonds VZW versus Helena Vandersteen, Christiane Vandersteen, Liliana Vandersteen, Isabelle Vandersteen, Rita Dupont, Amoras II CVOH, WPG Uitgevers België*, ECLI:EU:C:2014:2132, p 14.

²⁸ Vt nt EK C-230/14, *Weltimmo s. r. o. versus Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*, ECLI:EU:C:2015:426, kohtujurist P. Cruz Villalón ettepanek, p 29-31.

1.1.1 Juriidilisest isikust andmetöötleva

EL-i liikmesriigis asutatud ja üksnes liidu piires tegutseva andmetöötleva puhul puudub kahtlus, et ettevõtja omab liidus tegevuskohta. Kui andmetöötleva tegutseb aga nii Euroopas kui ka kolmandates riikides, tuleb täpsemalt analüüsida, kas EL-is toimuv tegevus võib endaga kaasa tuua tegevuskoha tekkimise. Näiteks olukorras, kus kolmandas riigis asutatud veebipood müüb märkmikke mh Euroopa klientidele, kelle pakid saadetakse välja Saksamaal asuvast laohoonest, tuleb hinnata, kas laohoone võib olla veebipoe tegevuskohaks. Samuti tuleb tegevuskoha mõistet analüüsida ka sellise juriidilise isiku puhul, mis on küll asutatud EL-is, kuid mille äritegevus toimub üksnes kolmandas riigis. Sellisel juhul tekib küsimus, kas üksnes EL-i liikmesriigi registreering on piisav tegevuskoha tekkeks.

1.1.1.1 Filiaal, tütarettevõtte, harukontor

Juriidilise isiku „asutuse“²⁹ formaalse tõlgenduse kohaselt on juriidiline isik asutatud üksnes selles riigis, kus see on registreeritud. IKÜM pp-i 22 tõlgendades on selge, et andmetöötleva tegevuskoha mõiste läheb sellest tõlgendusest kaugemale, nähes ette, et isiku tegevuskohaks võib olla ka tütarettevõtte või filiaali asukoht. EK on samuti kinnitanud, et andmekaitseõiguse kontekstis tuleb andmetöötleva asukohta mõista laiemalt kui seda lubab formaalne tõlgendus.³⁰ Selliselt langevad tegevuskoha kriteeriumi alusel IKÜM-i kohaldamisalasse ka juriidilised isikud, mis on asutatud küll kolmandates riikides, kuid on loonud püsiva, tegeliku ja tulemusliku tegevuskoha ka vähemalt ühes EL liikmesriigis. Kuivõrd filiaalid ja tütarettevõtted on selgelt osa emaettevõtte ärimudelist ning teenivad selle huve, siis on autori hinnangul põhjendatud, et neid peetakse andmetöötleva tegevuskohtadeks. Filiaal ja tütarettevõtte on eraõiguses selgelt defineeritud mõisted, mistõttu ei teki andmetöötlevatel ega järelevalveasutustel küsitavusi selle osas, kuidas neid sisustada. Kuna filiaali ja tütarettevõtte asutamine eeldab teadlikku tegevust, ei saa tegevuskoha tekkimine EL-i olla ka andmetöötleva jaoks üllatuslik. Eelnevast tulenevalt on asjaolu, et juriidilise isiku tegevuskohaks võib olla selle filiaal ja tütarettevõtte, autori hinnangul piisavalt selge ja ettenähtav.

²⁹ Andmekaitse direktiivi inglisekeelse versiooni termin „*establishment*“ on eesti keelde tõlgitud kui „asutus“, samas kui IKÜM-is on „*establishment*“ tõlgitud kui „tegevuskoht“. Hoolimata tõlke erisusest tuleb neid termineid käsitleda ühtselt. Käesolevas magistritöös kasutatakse neid termineid olenevalt kontekstist läbisegi.

³⁰ EKo C-230/14, *Weltimmo s. r. o. versus Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*, ECLI:EU:C:2015:639, p 29.

EK on oma otsustega laiendanud tegevuskoha mõistet veelgi, minnes kaugemale üksnes filiaalidest ja tütarettevõtetest. Andmekaitse direktiivi pp-i 19 tõlgendades on EK korduvalt leidnud, et seadusandja eesmärk on olnud näha ette eriti lai territoriaalne kohaldamisala.³¹ Nii võib kohtu hinnangul tegevuskohaks olla mis tahes tegelik ja tulemuslik, kasvõi minimaalne tegevus, kui seda teostatakse stabiilse asukoha kaudu.³² EK praktika ning Artikli 29 tööühma selgituste kohaselt tuleb andmetöötleva tegevuse tegelikkuse ja tulemuslikkuse tuvastamisel vaadata registreeringu asemel hoopis ettevõtte ärimudelit³³ ning mõista, kuidas toimuvad tegelikud andmetöötlustoimingud³⁴. Nii täidab tegevuskoha funktsiooni lisaks filiaalile ja tütarettevõttele ka harukontor³⁵ ning muu stabiilne kohalolu EL-i territooriumil. Selliselt on kõrvale jäetud pp-i 19 teine pool, mis selgitab, et tegevuskoha õiguslikuks vormiks võib olla „lihtsalt“ filiaal või tütarettevõtte.

Kõige märgilisemaks lahendiks tegevuskoha mõiste sellisest laiendamisest on andmekaitse direktiivi aegne EK otsus kohtuasjas *Weltimmo*, kus kohus pidi hindama, kas andmetöötlusele kohaldub Ungari või Slovakkia andmekaitseõigus. Selles otsuses hindas kohus andmetöötleva asukohta³⁶ olukorras, kus juriidiline isik oli küll asutatud Slovakkias, kuid kogu selle tegevus toimus Ungaris, seejuures Ungaris filiaali või tütarettevõtet loomata. EK leidis oma otsuses, et Weltimmol oli Ungaris tegelik ja tulemuslik tegevus, kuna andmetöötleva põhitegevuseks oli Ungaris asuva kinnisvara kuulutuste avaldamine ungarikeelsel veebilehel. Juriidilisel isikul oli Ungaris ka esindaja, kes tegeles Ungari klientide kaebustega ning esindas ettevõtet Ungari kohtutes. Samuti oli ettevõtte avanud Ungaris pangakonto ning kasutas igapäevase äritegevuse tarbeks Ungari postkontorit. EK leidis, et kõik need asjaolud võivad kinnitada „asutuse“ ehk tegevuskoha olemasolu Ungaris.³⁷ Seejuures on oluline meele pidada, et *Weltimmo* lahend põhineb andmekaitse direktiivil, mis ei näinud territoriaalse kohaldamisala eeldusena ette suunamise kriteeriumit. Seetõttu on kohus toonud tegevuskoha hindamisse sisse asjaolud, mis autori hinnangul sobiksid IKÜM-i kontekstis paremini sisustama IKÜM art-s 3(2) sätestatud suunamise kriteeriumit (vt ptk 2.3 Kaupade ja teenuste pakkumine). Seetõttu on autor seisukohal, et andmetöötleva tegevuskoha olemasolu analüüsis ei peaks tähelepanu pöörama

³¹ Vt nt C-131/12, *Google Spain*, p 54 ja C-230/14, *Weltimmo*, p 27.

³² C-230/14, *Weltimmo*, p 31.

³³ C-230/14, *Weltimmo*, kohtujurist P. Cruz Villalón ettepanek, p 34.

³⁴ Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 8/2010 on applicable law. (16.12.2010), lk 14. – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp179_en.pdf (14.03.2025).

³⁵ EKo C-384/10, *Jan Voogsgeerd versus Navimer SA*, ECLI:EU:C:2011:842, p 54.

³⁶ EAKN on selgitanud, et mõistes „asukoht“ ja „tegevuskoht“ on selles kontekstis samatähenduslikud. Vt Euroopa Andmekaitsekoostöökoostöö, joonealune märkus 11.

³⁷ C-230/14, *Weltimmo*, p 32-33.

veebilehel kasutatavale keelele või sellele, millisele riigile omaseid kaupu või teenuseid veebilehel pakutakse. Need asjaolud annavad rohkem aimdust selle kohta, millistele turgudele andmetöötaja oma tegevust suunab, mitte selle kohta, kus asub juriidilise isiku tegevuskoht. Seda eriti interneti teel pakutavate teenuste puhul. Nende asjaoludega arvestamine muudaks tegevuskoha niigi laia mõiste ülemääraseks. Seega on autor seisukohal, et tegevuskoha olemasolu tuleks hinnata üksnes andmetöötaja tegeliku kohalolu järgi liikmesriigi territooriumil, jättes kõrvale asjaolud, mis viitavad toote või teenuse sihtrühmale.

Hoolimata territoriaalse kohaldamisala sätete vahepealsest täienemisest on ka IKÜM-i kontekstis jätkuvalt asjakohane, et EK kinnitas *Weltimmo* lahendis, et tegevuskoha mõiste sisustamisel ei ole alati oluline, millises riigis on konkreetne juriidiline isik asutatud või kus on selle filiaalid või tütarettevõtted. Juriidilise isiku registreeringu asemel on oluline vaadata, kus andmetöötaja oma tegevusi tegelikult läbi viib. Kohtujurist Pedro Cruz Villalón on oma ettepanekus selgitanud, et mõiste „asutus“ selline tõlgendus on kooskõlas termini tõlgendustega teistes EL õigusharudes.³⁸ Sama seisukohta on jaganud ka kohtujurist Henrik Saugmandsgaard Øe, kes leidis kaasuses *Verein für Konsumenteninformation*, et üksnes asjaolu, et Amazon EU ei ole Austriasse registreeritud ning seal ei olnud ka ettevõtte tütarettevõtet või filiaali, ei tähenda, et seal ei võiks olla asutust andmekaitse direktiivi mõttes.³⁹

Autor on seisukohal, et andmekaitse direktiivi pp-i 19 ning IKÜM-i pp 22 grammatilise tõlgendamise tulemusel ei saa jõuda järeldusele, et andmetöötaja õigusliku vormi võib tegevuskoha analüüsis täielikult kõrvale jätta. Põhjenduspunktide sõnastused näevad autori hinnangul selgelt ette, et tegevuskoha mõistet saab sisustada kas filiaali või tütarettevõtte vormi kaudu. Sellegi poolest on autori hinnangul põhjendatud ja tervitatav tegevuskoha mõiste laiendamine igasugusele tegelikule ja tulemuslikule tegevusele EL-is. Hinnates tegevuskohta tegeliku tegevuse kaudu, mitte lähtudes formaalsest registreeringust, väldib EK olukordi, kus andmetöötajad saavad vältida IKÜM-i nõudeid selle kaudu, et loovad EL-i mitteformaalse asukoha. Ühtlustades IKÜM-i kohaldumise olenemata sellest, kas andmetöötaja tegutseb EL-is filiaali või harukontori kaudu või muus vormis, täidab IKÜM oma eesmärgi tagada õiguse ühetaoline kohaldumine kõigile isikuandmete töötajatele EL-is.

³⁸ C-230/14, *Weltimmo*, kohtujurist P. Cruz Villalón ettepanek, p 29-30.

³⁹ EK C-191/15, *Verein für Konsumenteninformation versus Amazon EU Sàrl*, ECLI:EU:C:2016:388, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek, p 119.

Samas tekitab tegevuskoha tuvastamine üksnes läbi tegeliku ja tulemusliku tegevuse küsimuse sellest, milline tähtsus on andmetöötleja registreeritud asukohal. *Weltimmo* kaasuses oli juriidiline isik registreeritud Slovakkias, kuid kohus leidis, et vaidlusalused isikuandmete töötlemise toimingud toimusid *Weltimmo* Ungari tegevuskohas. Seejuures puudus ettevõtte mistahes äriine tegevus Slovakkias.⁴⁰ Konkreetse vaidluse raames ei võtnud kohus seisukohta selle osas, kas ka Slovakkias registreeritud asukohta, kus äriist tegevust ei toimu, tuleks pidada andmetöötleja tegevuskohaks. Kuna IKÜM pp-i 22 kohaselt eeldab tegevuskoht tegelikku ja tulemuslikku tegevust, siis tuleb autori hinnangul ilmselt asuda seisukohale, et selline „näilik“ tegevuskoht, millel puudub igasugune seos isikuandmete töötlemisega, ei ole piisav, et kaasa tuua IKÜM-i kohaldumist. Selliselt võivad ka EL-is registreeritud ettevõtte andmetöötlustoimingud jääda välja IKÜM-i territoriaalsest kohaldamisalast, kui EL-is tegelikku äritegevust ei toimu.

1.1.1.2 Üksik töötaja

EK on *Weltimmo* lahendis laiendanud tegevuskoha mõistet veelgi, leides, et tegevuskoha tekkimiseks võib piisata ka üksnes üksiku esindaja viibimisest EL liikmesriigi territooriumil. Seda eelkõige interneti teel tegutsevate andmetöötlejate puhul.⁴¹ Kuigi kohtujurist P. Cruz Villalón on oma seisukohas öelnud, et üksik töötaja võib tegevuskoha moodustada üksnes „teatud tingimustel“⁴², ei ole ei tema ega EK täpsemalt selgitanud, mis need tingimused on. *Weltimmo* kaasuse asjaolude kohaselt oli juriidilisel isikul Ungaris esindaja, kes muu hulgas tegeles klientide kaebustega ning esindas ettevõtet kohtus, kuid EK ei ole andnud lõplikku hinnangut, kas need asjaolud on piisavad, et lugeda tegevuskoha olemasolu tõendatuks. Kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe on *Verein für Konsumenteninformation* kaasusega seoses samuti välja toonud, et tegevuskoha olemasolule võib viidata võimalik müügijärgne teenindus, milleks on näiteks pretensioonide teenindus, kuid temagi ei ole selle osas võtnud selget seisukohta.⁴³ Samuti ei ole EK *Weltimmo* kaasuses täpsustanud, kuidas tuleb hinnata tegevuse piisavat püsivust üksiku töötaja puhul. Seega on kohus oluliselt laiendanud tegevuskoha mõistet, andmata seejuures juhiseid, kuidas uut tõlgendust praktikas rakendada. *Weltimmo* puhul oli tegevuse tegelikkus ja püsivus Ungaris üsna selge, arvestades, et juriidilise isiku kogu tegevus toimuski just Ungaris. Paraku ei ole aga andmetöötlejate ärimudelid tihti nii must-valged. Seetõttu on kohtulahend toonud endaga autori hinnangul kaasa rohkelt segadust.

⁴⁰ C-230/14, *Weltimmo*, p 39.

⁴¹ *Ibidem*, p 29.

⁴² C-230/14, *Weltimmo*, kohtujurist P. Cruz Villalón ettepanek, p 34.

⁴³ C-191/15, *Verein für Konsumenteninformation*, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek, p 121.

Kohtuotsuse valguses on jäänud õhku küsimus sellest, millistele kriteeriumitele peab töötaja tegevus vastama, et üksnes tema kohaolust piisaks tegevuskoha tekkeks EL-is, kui juriidiline isik on registreeritud kolmandasse riiki. Näiteks ei ole selge, millist rolli peab vastav töötaja täitma andmetöötleja struktuuris, kui püsiv peab olema tema viibimine EL-i territooriumil ning kas töötaja peab ka ise kokku puutuma isikuandmete töötlemisega.

Weltimmo kaasusega tõusetuvat segadust aitavad vähendada Artikli 29 tööühma juhised ning EK praktika tööõiguse valdkonnas. Esmalt on Artikli 29 tööühm selgitanud, et selleks, et üksikut töötajat saaks pidada tegevuskohaks, peab ta tegema rohkemat kui üksnes esindama tööandjat. Selle asemel peab tal olema aktiivne roll andmetöötlusprotsessides.⁴⁴ Seega ei saa mitte igasuguse töötaja viibimine EL-i territooriumil kaasa tuua tegevuskoha teket. Vastav töötaja peab täitma juriidilise isiku struktuuris sellist rolli, et tema panus moodustaks olulise osa ettevõtte tegevusest. Sellest seisukohast saab autori hinnangul järeldada, et üksik töötaja saab tegevuskoha moodustada üksnes siis, kui ta täidab juriidilises isikus juhtrolli või kui tegemist on väikese ettevõttega, kus üksikutel töötajatel on oluline vastutus ettevõtte andmetöötlusprotsesside üle. Arvestades EK lähenemist jätta kõrvale formaalsused ning sisustada tegevuskohta juriidilise isiku tegeliku ärimudeli kaudu, tuleb autori hinnangul järeldada, et töötaja ametinimetus või formaalne kuulumine ettevõtte juhtorganitesse ei ole olulised. Selle asemel tuleb vaadata töötaja ülesannete tegelikku sisu. Küll aga jääb jätkuvalt ebaselgeks, milline ikkagi peab olema töötaja töö iseloom, et see kujutaks endast aktiivset rolli andmetöötlusprotsessides. Autori hinnangul võiks seda eeldust potentsiaalselt täita näiteks isikuandmete töötlemise protsesside eest vastutav juhatuse liige või andmekaitseametnik. Täiendavat selgitamist vajab siiski, kas konkreetse töötaja mõju juriidilise isiku andmetöötlusprotsessidele peab väljenduma andmetöötluse strateegiliste otsuste tegemises, reaalses isikuandmete töötlemises või piisab näiteks ka andmetöötluseks vajaliku tehnilise struktuuri hooldamisest. Praegusel kujul ei ole autori hinnangul ettenähtav, millistel juhtudel võib töötaja asumine EL-i tuua endaga kaasa tegevuskoha tekke.

Lisaks töötaja tegevuse iseloomule on IKÜM pp-i 22 kohaselt oluline ka Euroopas tegutsemise püsivus. Seetõttu ei saa tegevuskoht ilmselt tekkida töötaja ajutise EL territooriumil viibimise tulemusena. Tööõiguse kontekstis on EK selgitanud, et töötaja töökohaks tuleb pidada riiki, kus töötaja harilikult oma lepingujärgseid ülesandeid täidab, ning see koht ei muutu üksnes seetõttu, et töötaja ajutiselt teise riiki asub.⁴⁵ Samast põhimõttest võiks lähtuda ka IKÜM art 3(1)

⁴⁴ Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 8/2010, lk 12.

⁴⁵ EKo C-29/10, *Heiko Koelzsch versus Luksemburgi Suurhertsogiriik*, ECLI:EU:C:2011:151, p 46.

sisustamisel. Seega ei tuleks näiteks USA andmetöötleva tegevuskohaks pidada EL liikmesriiki, kus tema töötaja kaks kuud reisil olles mh töökohustusi täidab. Samas on jätkuvalt ebaselge, kust jookseb ajutise ja püsiva tegevuse piir. Näiteks olukorras, kus töötaja tegutseb iga aasta perioodiliselt osa aastast EL-is ning ülejäänud aja kolmandas riigis või kui töötaja tegutseb EL-is ühe aasta seoses konkreetse projekti täitmisega, ei ole ühtset vastust, kas tegemist on püsiva või ajutise EL-is tegutsemisega.

Samuti jääb õhku küsimus sellest, kas tegevuskoht võib EL-i tekkida ka siis, kui töötaja Euroopasse asumine toimub töötaja enda initsiatiivil ning ei ole seotud juriidilise isiku tahte ega ärilise strateegiaga. Ühelt poolt on EK rõhutanud, et tegevuskoha tuvastamisel tuleb lähtuda ettevõtte ärimudelist⁴⁶, millele tuginedes võiks autori hinnangul jõuda järeldusele, et tegevuskoha teke peab olema suuremal või vähemal määral seotud andmetöötleva ärilise strateegiaga. Selliselt ei tohiks tegevuskoht tekkida üksnes töötajast tingitud asjaoludel. Samas tõusetub ka küsimus, kas tööandja peab soovima töötaja Euroopasse asumist või piisab ka tööandja teadlikkusest ja heakskiidust. Teiselt poolt on Artikli 29 tööriühm rõhutanud, et tegevuskoha tuvastamiseks tuleb vaadata andmetöötleva tegelikke andmetöötlustoiminguid.⁴⁷ Selliselt peaks tegevuskoht tekkima Euroopasse igal juhul, kui töötaja tegelikult, tulemuslikult ja püsivalt oma tööülesandeid EL liikmesriigis teostab. Seda seisukohta toetab ka EK üldine paindlik tõlgendus tegevuskoha mõistele. Kuivõrd vastus on argumenteeritav mõlemat pidi, ei ole autori hinnangul andmetöötlevate tegelikult ettenähtav, kas ka töötaja omaalgatuslik EL liikmesriiki asumine võib kaasa tuua tegevuskoha tekke.

1.1.1.3 Infrastruktuuri asukoht

EK toob *Weltimmo* kaasuses ka välja, et tegevuskohaolemasolule viitab tegevuseks vajaliku infrastruktuuri olemasolu liikmesriigi territooriumil. *Weltimmo* kaasuse asjaolude kohaselt oli selliseks infrastruktuuriks liikmesriigis pangakonto avamine ja kohaliku postiteenuse kasutamine oma igapäevase äritegevuse tarbeks.⁴⁸ Kohaliku infrastruktuuri olulisust tegevuskoha mõiste sisustamisel on EK rõhutanud ka Euroopa Liidu toimimise lepingu art-ga 49 sätestatud asutamishuvivabaduse kontekstis. Kohus selgitas, et isegi kui ettevõtte pakub oma teenuseid teatava regulaarsusega liikmesriigi territooriumil, kuid tal puudub selline infrastruktuur, mis võimaldaks teenuseid seal püsivalt pakkuda, siis ei saa tegemist olla

⁴⁶ C-230/14, *Weltimmo*, kohtujurist P. Cruz Villalón ettepanek, p 34.

⁴⁷ Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 8/2010, lk 14.

⁴⁸ C-230/14, *Weltimmo*, p 33.

tegevuskohaga.⁴⁹ Tulenevalt kohtu tõlgendusest ei saa autori hinnangul tegevuskohaks pidada näiteks kaupade müümist iga-aastaselt laadal või messil, kui tootjal selles riigis muud tegevust ei ole. Sellisel juhul puudub tootjal vajalik infrastruktuur, näiteks müügipunkt või ladu toodete hoiustamiseks, et müüa oma tooteid selles riigis ka muul ajal. Seevastu infrastruktuuri olemasolu viitab selgelt juriidilise isiku tahtele pakkuda oma teenuseid liikmesriigis teatava püsivusega. Selline on olukord näiteks siis, kui USA ilusalongide kett avab Prantsusmaal juuksurisalongi, millel on olemas kõik vajalikud ruumid ja vahendid juuksuriteenuse pakkumiseks.

Siiski mitte igasuguse infrastruktuuri olemasolu ei sobi tegevuskoha määramiseks. Nii ei tohiks elektroonilise kaubanduse direktiivi⁵⁰ pp-i 19 kohaselt interneti teel teenuseid pakkuva ettevõtte tegevuskohaks pidada võrgulehekülge toetava tehnika asukohta.⁵¹ Sellest põhimõttest tulenevalt ei saa tegevuskohta määrata näiteks serverite asukoha järgi. Seda seisukohta toetab ka Artikli 29 tööühma selgitus, mille kohaselt ei määra EL-i andmekaitseõiguse kohaldamisala andmete füüsiline asukoht, vaid määravaks on töötlemistoimingu teostamise asukoht.⁵² Veebilehte toetava tehnoloogia asukohaga mitteametamine on mõistlik, kuna serverite asukoha ning andmetöötleja tegevuse vahel puudub tihti territoriaalne side. Erinevalt näiteks äripindadest ja rasketehnikast ei ole andmetöötleja jaoks üldjuhul oluline, kus serverid paiknevad. Tihtipeale ostetakse veebilehe majutust hoopis teenusena sisse, millisel juhul haldab serverid volitatud töötleja, mitte andmetöötleja ise.

Olenevalt infrastruktuuri olemusest võib selle olemasolu anda teavet tegevuse tegelikkuse ja tulemuslikkuse kohta. Seda näiteks kinnisvara või tehnika korral, mis on vajalikud äritegevuse läbiviimiseks. Üldjuhul hinnatakse infrastruktuuri olemasolu abil aga pigem tegevuse püsivust. Kohaliku infrastruktuuri kasutamine näitab, et andmetöötleja tegevus liikmesriigis ei ole juhuslik ega ajutine, vaid väljendab ärilist otsust siduda juriidilise isiku tegevus vastava riigiga pikemaks ajaks.

⁴⁹ EKo C-215/01, *Bruno Schnitzer*, ECLI:EU:C:2003:662, p 40.

⁵⁰ 8. juuni 2000. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv nr 2000/31/EÜ infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul (direktiiv elektroonilise kaubanduse kohta). – EÜT L 178, lk 1-16.

⁵¹ Kohtujurist Cruz Villalón on leidnud, et see pp on asjakohane ka andmekaitse direktiivi tõlgendamisel. C-230/14, *Weltimmo*, kohtujurist P. Cruz Villalón ettepanek, p 35.

⁵² Article 29 Data Protection Working Party. Statement of the Article 29 Working Party on Data protection and privacy aspects of cross-border Access to electronic evidence. (29.11.2017), lk 5. – https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48801 (06.03.2025).

1.1.1.4 Volitatud töötleja

Eelnevast analüüsist nähtub, et EK on oma praktikaga laiendanud tegevuskoha mõistet igasugusele tegelikule, tulemuslikule ja püsivale tegevusele EL-i territooriumil. Seejuures on aga oluline mees pidada, et see kohaldub üksnes andmetöötleja enda struktuuri kuuluvatele üksustele. Seda ei tohi aga mõista selliselt, et vastutaval töötlejal saaks tegevuskoht tekkida EL-is selle kaudu, et ta kasutab liidus asuvat volitatud töötlejat. Ka EAKN on rõhutanud, et liidus asuvat volitatud töötlejat ei tohi pidada vastutava töötleja tegevuskohaks.⁵³ Kuigi volitatud töötleja töötleb andmeid vastutava töötleja nimel ning volitatud töötleja tegevus võib olla vältimatult vajalik vastutava töötleja eesmärkide saavutamiseks, ei muuda see volitatud töötlejat osaks vastutava töötleja struktuurist.

IKÜM näeb selgelt ette erinevad kohustused vastutavale ja volitatud töötlejale, mistõttu on EAKN seisukohal, et IKÜM-it kohaldatakse neile eraldi ning üksteisest sõltumatult.⁵⁴ Selliselt ei too volitatud töötleja asumine EL-is automaatselt kaasa IKÜM-i kohaldumist kolmandas riigis asuval vastutavale töötlejale. Küll aga peab EL-is asuv andmetöötleja tagama oma tegevuse vastavuse IKÜM-i nõuetele ka siis, kui isikuandmete töötlemine toimub koos kolmanda riigi andmetöötlejaga. Nii kohaldub IKÜM liidus asuval volitatud töötlejale täies mahus ka siis, kui ta töötleb andmeid vastutava töötleja nimel, kes ise IKÜM-ile art 3 kohaselt ei allu.⁵⁵ Kui EL-i tegevuskohaga andmetöötleja soovib aga kaasata kolmanda riigi volitatud töötlejat, peab ta andmetöötluslepingu kaudu tagama, et volitatud töötleja täidaks kõiki IKÜM art-ga 28 volitatud töötlejale kehtestatud nõudeid.⁵⁶ Seega peab kolmandas riigis tegutsev volitatud töötleja kaudselt alluma IKÜM-iga sätestatud volitatud töötleja kohustustele.

1.1.2 Füüsilisest isikust andmetöötleja

Lisaks juriidilistele isikutele saavad iseseisvateks andmetöötlejateks olla ka füüsilised isikud. Selle tuvastamiseks tuleb esmalt hinnata, kas füüsiline isik töötleb isikuandmeid enda kindlaks määratud eesmärkidel või oma tööandja või muu endaga seotud juriidilise isiku huvidest lähtuvalt. Tööülesannete raames isikuandmete töötlemise puhul on vastutavaks töötlejaks

⁵³ Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 10, 12.

⁵⁴ *Ibidem*, lk 10.

⁵⁵ Svantesson, D. J. B. 2020, lk 86.

⁵⁶ Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 11.

tööandja⁵⁷, mistõttu tuleb andmetöötleva tegevuskohta hinnata samuti tööandjast lähtuvalt. Seega ei ole töötaja asukoht IKÜM art 3(1) kontekstis üldjuhul oluline, v.a. erandlikel juhtudel, kui üksik töötaja on piisav, et luua eraldi tegevuskoht juriidilisele isikule (vt. ptk. 1.1.1.2 Üksik töötaja).

Juriidiliste isikutega samadel põhimõtetel tuleks autori arvates hinnata ka FIE-de ja vabakutseliste töötajate tegevuskohta. Mõlemal juhul töötleb füüsiline isik isikuandmeid oma kutse- või majandustegevuse raames, mistõttu on nende tegevuse iseloom väga sarnane juriidilistele isikutele. Majandustegevuses tegutseva andmetöötleva tegevuskoha kindlaks tegemisel ei ole IKÜM pp 22 kohaselt määravaks tegevuse õiguslik vorm. Seetõttu ei peaks ka FIE-de ja vabakutseliste töötajate tegevuskohta määrama füüsilise isiku tegevuskoha eelduste järgi üksnes seetõttu, et nad ei ole soovinud tegutseda läbi juriidilise isiku.

Olukord on aga keerulisem siis, kui andmetöötlejaks on füüsiline isik, kes töötleb isikuandmeid väljaspool majandustegevust. Tihti ei lange selline tegevus IKÜM-i kohaldamisalasse määruse sisulise kohaldamisala piirangute tõttu. Nimelt näeb IKÜM art 2(2)(c) ette, et määrust ei kohaldata isikuandmete töötlemisele isiklike ja koduste tegevuste raames. Kui füüsilise isiku tegevus väljub aga isikliku ja koduse tegevuse erandist, näiteks kui ta avaldab teise isiku kohta isikuandmeid sotsiaalmeedias⁵⁸ või filmib valvekaameraga avalikku teed oma maja ees⁵⁹, on ka tema puhul vajalik hinnata määruse territoriaalset kohaldamisala.

Kuigi ei ole tavapärane rääkida füüsilise isiku tegevuskohast, ei näe IKÜM ette, et tegevuskoht saaks olla üksnes juriidilisel isikul. Vastupidi, IKÜM art 4(7) ja (8) sätestavad selgelt, et andmetöötlejaks võib olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik. Seejuures ei ole IKÜM ette näinud eraldi juhiseid, kuidas hinnata füüsilisest isikust andmetöötleva tegevuskohta. Ka EAKN-i ja Artikli 29 töörühma suunised ega EK praktika ei ole analüüsinud IKÜM-i ega andmekaitse direktiivi territoriaalset kohaldamisala füüsilisest isikust andmetöötlevate puhul eraldi. Seetõttu tuleb hinnata füüsilise isiku tegevuskohta sarnaselt juriidilise isiku tegevuskohaga.

⁵⁷ Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 1/2010 on the concepts of „controller“ and „processor“. (16.02.2010), lk 10. – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf (16.03.2025).

⁵⁸ Andmekaitse Inspektsioon. Vastus selgitustaotlusele nr 2.1.-5/23/216-3. 28.02.2023. – Andmekaitse Inspektsiooni avalik dokumendiregister. <https://adr.rik.ee/aki/dokument/13828667> (14.04.2025).

⁵⁹ EKo C-212/13, *František Ryneš versus Úřad pro ochranu osobních údajů*, ECLI:EU:C: 2014:2428, p 35.

Ka füüsiliste isikute puhul tuleb lähtuda IKÜM pp-st 22 ehk hinnata füüsilise isiku tegevuse tegelikkust, tulemuslikkust ja püsivust. Analoogselt juriidilistele isikutele kehtiva põhimõttega, et isikuandmete töötlemisel tegevuskoha tegevuse kontekstis ei ole oluline, et tegemist oleks juriidilise keha registreeritud asukohaga, ei ole ka füüsiliste isikute puhul määravaks n-ö registreering ehk kodakondsus või alaline elukoht. Claes G. Granmar on leidnud, et tegevuskoha sidumine kodakondsuse või alalise elukohaga ei oleks kooskõlas EL-i õiguse põhimõtetega. Selle asemel on tema hinnangul tegevuskoha mõiste eesmärgiga kõige enam kooskõlas hinnata IKÜM-i kohaldamisala füüsilise isiku asukoha järgi andmetöötluse hetkel.⁶⁰ Nii võivad C. G. Granmari arvates IKÜM-i kohaldamisalasse langeda nii EL elanikud kui ka näiteks kolmandate riikide turistid, kui nad teostavad andmetöötlustoiminguid EL-i territooriumil. Autor nõustub, et füüsilise isiku tegevuskoha sidumine tema kodakondsusega ei ole IKÜM-i eesmärgi arvestades asjakohane. Nii näiteks ei peaks määruse kohaldamisalasse kuuluma andmetöötlustoimingud, mida teostab juba aastaid Indias elav Prantsusmaa kodanik India andmesubjekti isikuandmetega. Sellisel juhul on side EL-iga liiga nõrk, et õigustada IKÜM-i kohaldamist. Autor jagab C. G. Granmari seisukohta ka selle osas, et füüsilise isiku tegevuskoha sidumine tema elukohaga muudaks IKÜM-i kohaldamisala liiga ettenägematuks, kuivõrd EL-i õiguses puudub ühtne definitsioon alalisele elukohale. Ei saa aga lubada olukorda, kus füüsilisest isikust andmetöötaja tegevuskoht võib oleneda sellest, millise riigi kohus või järelevalveasutus parasjagu tegevuskohta hindab.

Kuigi autor nõustub C. G. Granmariga selle osas, et füüsilise isiku tegevus on tegelik ja tulemuslik üldjuhul just selles kohas, kus ta viibib, ei ole autor veendunud, et just igakordne viibimiskoht on kõige adekvaatsem kriteerium tema tegevuskoha määramiseks. Kui vaadata kitsalt seda, kus füüsiline isik andmetöötluse ajal paiknes, jääb analüüsist täielikult välja tegevuskoha püsivuse kriteerium, mille näeb ette IKÜM pp 22. Ka C. G. Granmar põhjendab oma seisukohta just sellega, et igasuguse ajalise kriteeriumi kohaldamine füüsilise isiku viibimisele EL-i territooriumil tõstataks rohkem küsimusi kui annaks vastuseid, mistõttu ei tuleks füüsiliste isikute puhul püsivuse kriteeriumiga arvestada.⁶¹ Näiteks kuuluks sellisel juhul IKÜM kohaldamisele ka olukorras, kus isikuandmete töötlejaks on India kodanik ja alaline elanik, kes lendab Indiast Monacosse ning töötleb isikuandmeid nende mõne tunni jooksul, mil tal on vahepeatus Prantsusmaa lennujaamas. Seetõttu ei nõustu autor C. G. Granmari seisukohaga, et püsivuse kriteerium tuleks füüsiliste isikute tegevuskoha määramisel täielikult

⁶⁰ Granmar, C. G. Global applicability of the GDPR in context. – International Data Privacy Law 2021, Vol 11, No. 3, lk 233-235.

⁶¹ *Ibidem*, lk 234-235.

kõrvale jätta. IKÜM art 3(1) ja pp 22 sõnastus ei tee erisusi füüsilise ja juriidilise isiku tegevuskoha vahel ega võimalda tegevuse püsivusest mööda vaadata üksnes seetõttu, et selle kohaldamine on keeruline. Seega ei oleks püsivuse kriteeriumi arvestamata jätmine sätte eesmärgiga kooskõlas.

Küll aga nõustub autor C. G. Granmariga selle osas, et füüsilise isiku tegevuskoha püsivus tõstatab palju küsimusi. Ilmselt ei peaks tegevuskohta tekkima turistile, kes viibib EL-is üksnes mõned tunnid või päevad. Pikemaajalise Euroopas oleku puhul ei ole aga selge, millal muutub andmetöötaja tegevus EL-is püsivaks. Autori hinnangul saab füüsilise isiku puhul „püsivast korrast“ rääkida eelkõige tema elukoha või hariliku viibimiskoha kontekstis. Sellisel juhul on füüsiline isik ise soovinud oma elukorraldust püsivalt ja pikema aja vältel siduda konkreetse paigaga, kuhu on liikunud ka tema huvide kese. Kui aga lähtuda seisukohast, et füüsilise isiku tegevuskohta tuleks hinnata üksnes tema asukoha järgi andmetöötamise ajal, jättes kõrvale elukoha ja hariliku viibimiskoha kriteeriumid, siis peaks teatud tingimustel ka ajutine EL-is viibimine olema püsiv IKÜM pp 22 mõttes. Töö kirjutamise ajal puudub aga selgus, millistel tingimustel see juhtuda saab, kuivõrd puuduvad ametlikud juhised tegevuskoha määramiseks, mis arvestaksid füüsilise isiku ja juriidilise isiku olemuste erinevustega. Seetõttu ei ole autori hinnangul võimalik võtta selget seisukohta, mis hetkest alates saab kolmandas riigis elaval füüsilisel isikul tekkida EL-i tegevuskoht.

Füüsilise isiku puhul tuleb püsivuse kriteeriumit sisustades arvestada ka selle mõjuga andmetöötajale väljaspool EL-i. Olenemata sellest, kas lähtuda tegevuskoha määramisel igakordsest või harilikust viibimiskohast, on selge, et füüsilisel isikul ei saa kummagi lähenemise korral olla tegevuskohta mitmes riigis korraga. Seetõttu määrab see, kuidas läheneda püsivuse kindlakstegemisele, ka selle, kas füüsiline isik peab art 3(1) alusel IKÜM-i nõuetega arvestama ka siis, kui ta töötleb isikuandmeid kolmandas riigis. Kui lähtuda igakordse viibimiskoha eeldusest, siis ei ole füüsilisel isikul kolmandas riigis viibimise ajal kunagi EL-i tegevuskohta ning IKÜM art 3(1) alusel tema andmetööstustoimingutele IKÜM-i kord ei kohaldu. Kui lähtuda aga harilikust viibimiskohast, siis jääb isiku tegevuskohaks EL-i liikmesriik ka ajutiselt välisriigis viibides ning IKÜM kohaldub täies mahus ka andmetöötajale näiteks turismireisi ajal. Seetõttu on füüsilise isiku tegevuse püsivuse selge piiritlemine oluline nii EL-is kui ka kolmandas riigis elavatele füüsilistele isikutele.

Autori hinnangul ei ole kumbki esitatud lähenemistest füüsilise isiku tegevuskoha määramiseks lõpuni sobilik. Igakordse viibimiskoha käsitus jätab täielikult kõrvale tegevuskoha püsiva

korra kriteeriumi, mis ei ole kooskõlas IKÜM pp-ga 22. Samuti muudaks see lähenemine IKÜM-i territoriaalse kohaldamisala liiga avaraks, võimaldades IKÜM-it kohaldada ka füüsilistele isikutele, kes viibivad EL-i territooriumil üksnes loetud tunnid. Selliselt koheldaks füüsilisi isikuid oluliselt karmimalt kui juriidilisi isikuid, kelle puhul üksnes ajutine tegevus EL-i territooriumil ei too tingimata kaasa määruse kohaldumist. Näiteks peaks selle käsitluse kohaselt Itaalias puhkusel viibiv Kanadas elav turundusspetsialist järgima IKÜM-i nõudeid, kui ta postitab pildi koos oma sõbrannadega oma isiklikule sotsiaalmeedia kanalile, kuid mitte siis, kui ta laeb üles postituse oma tööandja konto alt. Seevastu harilikust viibimiskohast lähtumisel peaksid EL elanikud põhjendamatult alluma IKÜM-i korrale ka kolmandas riigis viibides, kui andmetöötlusel puudub EL-iga muu seos kui andmetöötleja harilik viibimiskoht. Autor nõustub siinkohal C. G. Granmariga selle osas, et IKÜM ei peaks art 3(1) alusel kohalduma üksnes seetõttu, et andmetöötlejaks on EL-i kodanik või elanik.⁶² Seega peaks sobiv lähenemine paiknema kusagil igakordse ja hariliku viibimiskoha vahepeal. Töö kirjutamise ajal puudub aga selgus, mille alusel füüsilise isiku tegevuskoha püsivust hinnata tuleks. Füüsilise isiku olemuse eripäradega arvestavate ametlike juhiste puudumise tõttu ei ole füüsilise isiku tegevuskoha püsiva korra sisustamine ettenähtav.

1.2 Töötlemine tegevuskoha tegevuse kontekstis

Üksnes tegevuskoha olemasolu EL-i territooriumil ei tähenda veel, et kõik andmetöötleja teostatavad andmetöötlustoimingud alluvad IKÜM-i korrale. IKÜM art 3(1) kohaselt kohaldub määrus üksnes sellisele andmetöötlusele, mis toimub „liidus asuva [...] tegevuskoha tegevuse kontekstis“. Teisisõnu peab esinema mingisugune seos konkreetse andmetöötlustoimingu ja EL-is asuva tegevuskoha vahel. EAKN soovib seda seost hinnata iga töötlustoimingu puhul eraldi.⁶³ Nii ei pea andmetöötleja kohaldama IKÜM-i reegleid kolmandas riigis toimuvale andmetöötlusele üksnes seetõttu, et tal on mh ka EL-is tegevuskoht. Tegemist on olulise põhimõttega, mille kohaselt ei hinnata IKÜM-i kohaldumist andmetöötleja tegevusele tervikuna, vaid üksnes nendele andmetöötlustoimingutele, millel esineb seos EL-iga. Näiteks ei peaks IKÜM-i kohaldamisalasse kuuluma Jaapani kontoris töötavate töötajate isikuandmete töötlemine üksnes seetõttu, et juriidilisel isikul on filiaal ka Austrias. Analüüsis tuleb lähtuda andmetöötleja tegelikest praktikatest, mitte formaalsest ülesannete jaotusest. Isegi kui omavaheliste kokkulepete või sisekorra reeglite kohaselt EL-i tegevuskohas isikuandmete

⁶² Granmar, C. G., lk 234.

⁶³ Euroopa Andmekaitseamet, lk 7.

töötlemist toimuma ei peaks, kuid sellegi poolest isikuandmeid töödeldakse, kohaldub IKÜM sellisele töötlemisele ikkagi.

Isikuandmete töötlemine toimub konkreetse tegevuskoha tegevuse kontekstis igal juhul siis, kui isikuandmeid töödeldakse selles tegevuskohas. See on eelkõige nii siis, kui EL-is asutatud juriidilisel isikul on ainult üks tegevuskoht või kui andmetöötaja on loonud EL-i liikmesriiki tegevuskoha selleks, et pakkuda konkreetse liikmesriigi andmesubjektidele teenuseid, mille raames töödeldakse EL-i tegevuskohas nende isikuandmeid.⁶⁴ Näiteks võib selline olukord esineda, kui USA ilusalongide kett avab juuksurisalongi Euroopas, kus broneeringute tegemiseks ning uudiskirjade saatmiseks töödeldakse klientide isikuandmeid. Sellisel juhul on side tegevuskoha ja selles töödeldavate isikuandmete vahel ilmselge.

Seos ettevõtte andmetööstustoimingute ja EL-is asuva tegevuskoha vahel saab EK praktika kohaselt esineda ka juhul, kui liikmesriigis asuvas tegevuskohas vastavat isikuandmete töötlemist üldse ei toimugi.⁶⁵ IKÜM art 3(1) kohaselt peab töötlemine toimuma üksnes „tegevuskoha tegevuse raames“, mitte aga selgelt tegevuskohas endas.⁶⁶ EK on korduvalt rõhutanud nii andmekaitse direktiivi kui ka IKÜM-i kontekstis, et andmete töötlemise toimumist tegevuskoha „tegevuse kontekstis“ ei tohi õigusaktide eesmärkide tõttu tõlgendada kitsalt.⁶⁷ Samas leiab EAKN, et seda ei tohiks tõlgendada ka liiga laialt ega jõuda järeldusele, et ka selline kolmandas riigis toimuv andmetöötlus, mille seosed EL-i tegevuskohaga on „ülimalt kauged“, peaks alluma IKÜM-i korrale.⁶⁸ Seetõttu on oluline, et oleks olemas selged juhised, mis aitaksid mõista, kui laialt või kitsalt tegevuskoha tegevuse kontekstis andmetöötlust mõista tuleks. EAKN-i suunised seda ülesannet paraku ei täida. EAKN on üksnes nentunud, et seda, kas töötlemine toimub tegevuskoha tegevuse kontekstis, tuleb analüüsida juhtumipõhiselt, arvestades kõigi üksikjuhtumi asjaoludega ning kehtiva kohtupraktikaga.⁶⁹ Selliselt ei ole nõukogu esitanud ühtegi praktilist soovitusi selle eelduse sisustamiseks.

⁶⁴ Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 8/2010, lk 13.

⁶⁵ C-131/12, *Google Spain*, p 56.

⁶⁶ EKo C-191/15, *Verein für Konsumenteninformation*, ECLI:EU:C:2016:612, p 78; C-131/12, *Google Spain*, p 52.

⁶⁷ Vt nt EKo C-645/19, *Facebook Ireland Ltd, Facebook Inc., Facebook Belgium BVBA, versus Gegevensbeschermingsautoriteit*, ECLI:EU:C:2021:483, p 91; EKo C-210/16, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein versus Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, ECLI:EU:C:2018:388, p 56; C-230/14, *Weltimmo*, p 25.

⁶⁸ Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 7.

⁶⁹ *Ibidem*, lk 7.

Artikli 29 tööühm on andmekaitse direktiivi kontekstis selgitanud, et töötlemise seotuse analüüsimisel andmetöötleja tegevuskohaga tuleb hinnata tegevuskoha osalemise määra isikuandmete töötlemise toimingus, kui töötlemine ei toimu tegevuskohas endas. Tööühm leidis, et kui tegevuskoha panus on väga väike, siis ei saa töötlemist pidada tegevuskoha tegevuse kontekstis toimuvaks. Näiteks, kui andmetöötleja kogub EL-i tegevuskoha raames isikuandmeid ning edastab need siis kolmandas riigis asuvale emaettevõttele, kes töötleb isikuandmeid selleks, et analüüsida klientide käitumist ning teostada elektroonilist otseturundust, siis ei saa Artikli 29 tööühma hinnangul jõuda järeldusele, et isikuandmete turunduslikel eesmärkidel töötlemine toimuks EL-i tegevuskoha tegevuse raames. Üksnes asjaolu, et EL-i tegevuskoht kogub ja edastab isikuandmeid, ei ole piisav side kogu järgneva andmetöötlusega.⁷⁰ Uuemate suuniste puudumise tõttu ei ole autori hinnangul selge, kas selline tõlgendus on asjakohane ka IKÜM-i kontekstis. Ühelt poolt on EAKN öelnud, et IKÜM art 3(1) ei peaks kohalduma, kui side andmetöötluse ja tegevuskoha vahel on ülimalt kauge, mis justkui kinnitab Artikkel 29 tööühma seisukohta. Teisalt ei ole selge, kas näites toodud olukorras, kus otseturundust teostatakse tegevuskoha klientidele ning ka kontaktandmed selleks on saadud tegevuskoha kaudu, on seos EAKN-i hinnangul ülimalt kauge. Ilmselt tuleks aga nii Artikkel 29 tööühma kui ka EAKN-i suuniste kohaselt jõuda järeldusele, et kui EL-i tegevuskoht panustaks ka ise aktiivselt turundusstrateegiate välja töötamisesse, siis kohalduks sellisele töötlemisele IKÜM art 3(1), isegi kui tegevuskohas neid turundusstrateegiaid ellu ei viida. Kuna tegevuskoht mõjutab andmetöötluse eesmärgi ja vahendeid, osaleb see aktiivselt andmetöötluse strateegilises planeerimises, mistõttu võib autori hinnangul olla side andmetöötluse ja tegevuskoha vahel piisav, et IKÜM kohalduks vastavatele andmetöötlustoimingutele.

Seos tegevuskoha ja andmetöötlustoimingu vahel võib tuleneda ka andmetöötluse sisust ja laadist. Näiteks on Artikli 29 tööühm leidnud, et EL-i tegevuskoha töötajate isikuandmete töötlemine toimub igal juhul tegevuskoha tegevuse kontekstis. Seda ka siis, kui töötaja andmete töötlemist teostatakse osaliselt või täielikult mõnes kolmandas riigis.⁷¹ Kuivõrd töötajad on juriidilise isiku struktuuris selgelt seotud just konkreetse tegevuskohaga ning panustavad eelkõige selle tegevuskoha toimimisse ja edendamisesse, siis on nende isikuandmetega teostatud töölustoimingud igal juhul seotud konkreetse tegevuskohaga. Töötajate puhul on sellise seose tuvastamine suhteliselt lihtne, kuna nad on kas selgelt seotud üksnes ühe tegevuskohaga, või on võimalik tööõiguse kohtupraktikale tuginedes tuvastada nende

⁷⁰ Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 8/2010, lk 14-15.

⁷¹ *Ibidem*, lk 16.

tööülesannetega enim seotud tegevuskoht. Küll aga ei ole autori hinnangul paljudel juhtudel võimalik seostada kliente võid muid organisatsiooniväliseid isikuid konkreetse tegevuskohaga. Seda eriti internetipõhiste ärimudelite puhul, kus andmesubjekt ei puutu otseselt kokku ühegi tegevuskohaga. Seetõttu ei pruugi see eeldus alati aidata jõuda järeldusele, millal on andmetöötlus toimunud EL-i tegevuskoha tegevuse kontekstis.

EK on tegevuskoha tegevuse kontekstis töötlemise mõistet laiendanud veelgi oma märgilise otsusega *Google Spain* kaasuses. Nimelt leidis EK, et EL-i tegevuskohal ei pea isikuandmete töötlemisega mingit otsest sidet olema, vaid piisab ka EL-i ja kolmanda riigi tegevuskohtade vahelisest majanduslikust seosest.⁷² *Google Spain* lahendi asjaolude kohaselt toimus Google'i otsingumootori haldamine üksnes läbi USAs asutatud emaettevõtte Google Inc. ning Hispaania tegevuskoht Google Spain SL tegeles vaid reklaampinna turustamise ja müümisega. Sellest hoolimata leidis EK, et otsingumootori teenuse kaudu isikuandmete töötlemine toimub siiski Hispaania tegevuskoha tegevuse raames. Sellist seisukohta põhjendas EK asjaoluga, et Hispaanias müüdavad reklaamid võimaldavad muuta tasuta pakutava otsingumootori teenuse Google'i jaoks kulutõhusaks.⁷³ Lisaks kuvab Google'i otsingumootor konkreetsete otsingusõnadega seotud isikuandmeid ja reklaami kõrvuti.⁷⁴ Google Inc. ja Google Spain SL-i tegevused on kohtu hinnangul omavahel lahutamatu seotud, kuna otsingumootori haldamist ja reklaamipindade müümist ei ole võimalik üksteisest eraldada vastavas ärimudelis.⁷⁵ Sellise järelduseni jõudis kohus vaadates kaugemale sätte sõnastusest ning tõlgendades seda õigusakti ja EL õiguse eesmärkide laiemas kontekstis.⁷⁶ Majandusliku seose piisavust tegevuskoha ja andmetöötlusprotsesside vahelise sideme tuvastamisel on EK kinnitanud ka Facebook Ireland Ltd.-d (nüüd Meta Platforms Technologies Ireland Limited) puudutavas lahendis. Viimati mainitud otsuses on EK leidnud, et isikuandmete töötlemise protsesside kasumlikuks muutmine ei pea olema isegi tegevuskoha peamine ülesanne, vaid piisab ka asjaolust, et reklaamipindade pakkumine oli Belgia tegevuskoha kõrvaltegevus.⁷⁷ Artikli 29 töörühm on selgitanud, et see põhimõte võib teatud asjaoludel laieneda ka muudele ärimudelitele, mis rahastavad „tasuta“ teenuste pakkumist kasutajate isikuandmete töötlemisega.⁷⁸ Küll aga ei tohiks töörühma hinnangul *Google Spain* otsus viia andmekaitseõiguse territoriaalse kohaldamisala nii laia

⁷² C-131/12, *Google Spain*, p 60.

⁷³ *Ibidem*, p 55-56.

⁷⁴ *Ibidem*, p 57.

⁷⁵ *Ibidem*, p 46.

⁷⁶ Hert, P. Czerniawski, M., lk 234.

⁷⁷ C-645/19, *Facebook Ireland jt*, p 94.

⁷⁸ Article 29 Data Protection Working Party. Update on Opinion 8/2010 on applicable law in light of the CJEU judgement in *Google Spain*. (16.12.2015), lk 5. – <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/640614/en> (16.03.2025).

tõlgendamiseni, mille kohaselt piisab igasugusest kaugest seosest järeldamiseks, et töötlemine toimub tegevuskoha tegevuse kontekstis.⁷⁹ Näiteks ei ole töörühma sõnul lahutamatu sideme tekkimiseks kindlasti piisav üksnes ühte kontserni kuulumine, kui muud seosed konkreetse andmetöötluse ja EL-i tegevuskoha vahel puuduvad. Seda ka siis, kui tegevuskoha tegevus võib läbi ühte kontserni kuulumise andmetöötlustoimingut kaudselt rahastada.⁸⁰

Google Spain lahend ning selle erinevad tõlgendused on jätanud autori hinnangul ülesse palju küsimusi selle kohta, milline ikkagi peab olema side tegevuskoha ja andmetöötlustoimingu vahel. Kuivõrd EK on sedastanud, et tegevuskoht ei pea ise omama mingit rolli isikuandmete töötlemisel, tekib küsimus, kas kolmandas riigis teostatav isikuandmete töötlemine võib toimuda ka EL-is asuva sellise tegevuskoha tegevuse kontekstis, mille ülesanne on üksnes hoida korras ja hooldada tehnoloogiat, mida kasutatakse isikuandmete töötlemiseks. Ka sellises olukorras on teoreetiliselt võimalik järeldada lahutamatu sideme olemasolu tegevuskoha tegevuse ja isikuandmete töötlemise vahel. Ilma seadmeid hooldamata ja nende töökindlust tagamata ei ole kolmandas riigis võimalik isikuandmeid töödelda. Seega saaks EK esitatud põhimõtteid rakendades pidada igasugust andmetöötlust toetavat tegevust piisavaks IKÜM-i kohaldamiseks art 3(1) alusel. Selline lähenemine oleks aga vastuolus Artikli 29 töörühma ja EAKN-i eelviidatud seisukohtadega, et määruse territoriaalset kohaldamisala ei tohi ajada liiga laiaks.

Kohtuotsusega loodud segadust võib aidata lahendada õiguskirjanduses avaldatud seisukoht, et *Google Spain* otsust ei tuleks pidada pretsedendiks teiste sarnaste olukordade lahendamiseks. D. J. B. Svantesson on avaldanud seisukoha, et *Google Spain* otsust tuleks vaadelda konkreetse kaasuse asjaolusid arvestades. Nimelt on EK oma otsuses põhjendanud eriti laia territoriaalse kohaldamisala kohaldamist seadusandja sooviga vältida võimalust, et EL-i andmesubjektid jäävad ilma oma privaatsusõiguse kaitsest seetõttu, et andmetöötlejad hiilivad keerukate ärimudelite loomisega kõrvale andmekaitse direktiiviga sätestatud kohustustest.⁸¹ Seetõttu on Svantesson leidnud, et *Google Spain* põhimõtteid ei tuleks kohaldada olukordades, kus EL-i andmekaitseõigus kohaldub ka ilma sellise tõlgenduseta.⁸² Samale järeldusele on oma ettepanekus jõudnud ka kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe.⁸³ Seda argumentatsiooni järgides

⁷⁹ Article 29 Data Protection Working Party. Update on Opinion 8/2010, lk 5.

⁸⁰ *Ibidem*. Annex 2, lk 1.

⁸¹ C-131/12, *Google Spain*, p 53-54, 58.

⁸² Svantesson, D. J. B. Article 4(1)(a) 'establishment of the controller' in EU data privacy law – time to rein in this expanding concept? – International Data Privacy Law 2016, Vol. 6, No.3, lk 215-216.

⁸³ C-191/15, *Verein für Konsumenteninformation*, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek, p 124-125.

on autori hinnangul kaotanud *Google Spain* lahendis esitatud lai tõlgendus tegevuskoha mõistele olulisuse peale IKÜM-i jõustumist. Selline tõlgendus oli vajalik üksnes selleks, et tuua IKÜM-i kohaldamisalasse kõik andmetööstustoimingud, mille puhul andmetöötaja soovis saada kasu EL-is asuvate andmesubjektide isikuandmete töötlemisest. IKÜM-is reguleerib neid olukordi aga art 3(2), mis on loodud just selleks, et laiendada määruse territoriaalset kohaldamisala väljaspool EL-i toimuvatele andmetööstusprotsessidele. Seetõttu tuleb autori hinnangul asuda seisukohale, et *Google Spain* otsuses avaldatud põhimõtted seoses analüüsiga, millal toimub isikuandmete töötlemine EL-i tegevuskoha tegevuse kontekstis, on muutunud asjakohatuks.

Kui jätta kõrvale *Google Spain* kaasuse eriti lai tõlgendus, muutub tegevuskoha tegevuse kontekstis isikuandmete töötlemise kontseptsioon oluliselt selgemaks. Sellisel juhul toimub andmetööstus tegevuskoha tegevuse kontekstis üksnes siis, kui isikuandmeid töödeldakse tegevuskohas endas või on töödeldavad isikuandmed oma sisu või laadi poolest tihedalt seotud konkreetse EL-i tegevuskohaga. Välja jäävad aga olukorrad, kus tegevuskoht kuulub küll andmetöötaja organisatsioonilisse struktuuri, kuid sellel puudub igasugune tegelik side isikuandmete töötlemisega.

2. Territoriaalse kohaldamisala eeldused kaupade ja teenuste pakkumisel

Kui andmetöötaja ei ole registreeritud EL-i ning tal ei ole liidus ka tegevuskohta või ei toimu konkreetne töötlemistoiming tegevuskoha tegevuse kontekstis, tuleb IKÜM-i kohaldatavust andmetöötlustoimingule hinnata IKÜM art 3(2) alusel. Kui lg 1 keskendub andmetöötlejale ning teda iseloomustavatele omadustele nagu tegevuskoht, siis lg 2 seob määruse andmesubjektide asukohaga. Nii kohaldub IKÜM kõigile andmetöötlustoimingutele, mis tehakse Euroopas asuvate andmesubjektide isikuandmetega, kui andmetöötaja pakub oma kaupu või teenuseid Euroopas. Käesolevas peatükis uuritakse esmalt, millal on tegemist liidus asuva andmesubjektiga ning kuidas peab andmetöötlus olema seotud kaupade ja teenuste pakkumisega. Seejärel analüüsib autor erinevaid praktilisi asjaolusid, mis võivad viidata kaupade ja teenuste pakkumisele EL-i turul, ning annab hinnangu, kas nendele eeldustele tuginemine on piisavalt selge ja ettenähtav.

2.1 Andmesubjekti asukoht

IKÜM art 3(2) eesmärk on kaitsta EL-i andmesubjektide õiguseid, olenemata sellest, kes on andmetöötaja. Nii haarab säte IKÜM-i kohaldamisalasse ka kolmandate riikide andmetöötajad, kui andmetöötluste protsessid on tihedalt seotud EL-i andmesubjektide õigustega. Sätte kohaldamiseks on esmalt vaja aru saada, keda tuleb üldse pidada liidus asuvaks andmesubjektiks.

Erinevalt tegevuskohast, mis eeldab tegevuse püsivat iseloomu Euroopas, ei ole andmesubjekti asukoha puhul oluline EL-i territooriumil viibimise kestus. IKÜM art 3(2) sõnastus „liidus asuvate andmesubjektide isikuandmete töötlemise suhtes“ ei seo IKÜM-i kohaldatavust andmesubjekti kodakondsuse, alalise elukoha või hariliku viibimiskohaga. Seda kinnitab ja kordab üle ka IKÜM pp 14. Seega kohaldub IKÜM ka selliste füüsiliste isikute andmete töötlemisele, kes viibivad Euroopas ajutiselt, nt turismireisil. Selline lähenemine on kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 8, mille kohaselt on õigus isikuandmete kaitsel igapäev. Nii näeb ka harta ette, et EL-i andmekaitseõigus peab ulatuma kaugemale kui üksnes liikmesriikide kodanikud ja elanikud. Samas tähendab see ka, et EL-i andmesubjektid ei saa üldjuhul nautida IKÜM-i kaitset siis, kui nad ise viibivad kolmandates riikides. Nii ei ole mingit põhjust nõuda IKÜM-i reeglite järgimist New Yorgi suveniiripoe pidajalt, kelle poodi külastavad tihti Euroopa turistid.

Kuivõrd isikuandmete töötlemine võib olla pikaajaline protsess ning andmesubjekti asukoht võib selle aja jooksul muutuda, siis on oluline selgeks teha, mis ajahetke seisuga tuleb isiku asukohta vaadata. EAKN on oma suunistes leidnud, et selleks määravaks hetkeks on „asjaomane käivitav tegevus“ ehk hetk, millal toimub kaupade või teenuste pakkumine, olenemata isikuandmete töötlemise kestusest.⁸⁴ Sellest seisukohast võib järeldada, et kui andmesubjekt laeb Prantsusmaal lennujaamas alla mobiilirakenduse, mida andmetöötleja pakub EL-i turul, ning seejärel lendab koheselt tagasi oma elukohariiki USAsse ning jätkab seal rakenduse kasutamist, on kogu edasisele andmetöötlusele kohaldatavad IKÜM-i nõuded. Autor ei näe sellise lähenemisega probleemi. Kuna andmetöötleja pakub oma teenust EL-is, siis peab tema tegevus juba nagunii olema kooskõlas IKÜM-i nõuetega. Seega ei ole ka ühe USA andmesubjekti andmetöötlusele IKÜM-i nõuete kohaldamine andmetöötleja jaoks ebamõistlikult koormav. Samuti ei kahjusta see kuidagi andmesubjekti, kui tema isikuandmete töötlemisele kohalduvad tugevamad kaitsed, kui see, mida pakub tema elukohariik.⁸⁵ Suure tõenäosusega ei tugine kumbki pool võimaliku vaidluse korral IKÜM-i kohaldumisele, kui vaidlust lahendatakse kolmanda riigi kohtus. Sellegipoolest ei näe autor probleemi, et põhimõtteliselt peaks andmetöötlusele kohalduma IKÜM-i kord määruse art 3(2) alusel.

Andmesubjekti asukoha määramine asjakohase käivitava tegevuse ajal tähendab ka, et kui andmesubjekt asub töötlemistegevuse alguses kolmandas riigis, ei kehti IKÜM-i nõuded ka siis, kui andmesubjekt hiljem EL-i liigub. EAKN on toonud suunistes näite olukorrast, kus Austraalia ettevõtte pakub teenust üksnes Austraalias, kuid jätkab teenuse osutamist, kui kasutaja reisib EL-i. Kuivõrd andmetöötleja on ette näinud üksnes Austraalia andmesubjektide isikuandmete töötlemise ning teenust pakutakse üksnes Austraalia turul, siis ei tähenda teenuse kasutaja ajutine viibimine EL-i territooriumil, et andmetöötlustoimingud alluksid IKÜM-i nõuetele.⁸⁶ Samas tähendab see ka, et kui EL-i liikmesriigi alaline elanik hakkab internetipõhist teenust kasutama kolmandas riigis turismireisil olles, jääb ta ilma IKÜM-i kaitsest ka siis, kui ta tegelikult tarbib teenust peamiselt oma koduriigis olles. Kuigi selline järeldus võib esmapilgul tunduda ebaõiglane, on see autori hinnangul ainuõige lähenemine. Vastupidine muudaks IKÜM-i kohaldamise liialt ettenägematuks ning tähendaks sisuliselt, et absoluutselt kõik andmetöötlejad peaksid igaks juhuks alluma IKÜM-i korrale, et mitte sattuda rikkumise, kui mõni kasutajatest reisib EL-i. Samuti muudab selline lähenemine IKÜM-i kohaldumise ettenähtavaks, kuivõrd oleks ebamõistlik eeldada kõikidelt andmetöötlejatelt, et nad uuriksid

⁸⁴ Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 15.

⁸⁵ A. Bradford on toonud välja, et enamus riigid peavad IKÜM-it andmekaitse kõrgeimaks standardiks. Bradford, A., k 148.

⁸⁶ Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 15.

enne isikuandmete töötlemise hakkamist välja andmesubjekti elukoha või kodakondsuse. Seega nõustub autor EAKN-i lähenemisega, mille kohaselt kaupade ja teenuste pakkumisel tuleb andmesubjekti asukoht määrata kindlaks isikuandmete kogumise aja seisuga.

2.2 Andmetöötluse seotus kaupade ja teenuste pakkumisega

Sarnaselt IKÜM art 3(1) sõnastusele, mis näeb ette, et andmetöötlus peab toimuma EL-i tegevuskoha tegevuse kontekstis, sätestab ka IKÜM art 3(2), et määrus kohaldub üksnes nendele andmetöötlustoimingutele, mis on seotud asjakohase kaupade ja teenuste pakkumisega EL-i andmesubjektidele ehk tegevuse suunamisega EL-i turule. Muude teenuste ja tegevustega seotud andmetöötlusele IKÜM ei kohaldu. Selliselt on tagatud määruse kohaldamisala laienemine kolmandate riikide andmetöötlejatele üksnes siis, kui töötlusel on reaalne seos EL-iga.

EAKN-i suunistes ning õiguskirjanduses ei ole selgitatud, kui tihe peab olema seos tegevuse suunamise ning andmetöötluse vahel. On selge, et IKÜM art 3(2) näeb ette määruse kohaldumise sellisele andmetöötlusele, mis on Euroopasse suunatud kaupade ja teenuste pakkumiseks vältimatult vajalik. Näiteks kohaldub määrus andmetöötlusele, mis on kauba kohaletoimetamise aadressida, veebipõhise teenuse tarbeks profiili loomisega ning muude andmetega, mida töödeldakse andmesubjekti ja andmetöötleja vahel sõlmitud lepingu täitmiseks.

Lisaks vältimatult vajalikule töötlusele peaks määrus ilmselt kohalduma ka peamist eesmärki toetavale ning seda võimaldavale andmetöötlusele. Selline tõlgendus on kooskõlas IKÜM-i üldise eesmärgiga kaitsta tõhusalt EL-i andmesubjektide õigusi. Autori hinnangul ei oleks mõeldav, et IKÜM kohaldub küll kauba ostmise ja transportimisega seotud andmetöötlusele, kuid mitte andmesubjekti ja andmetöötleja vahelisele suhtlusele või otseturundusele, mida andmetöötleja teostab kontaktandmete kaudu, mis on saadud tänu kauba müügile. *Hobohmi* otsuses on EK tarbijalepingu kontekstis selgitanud, et suunamise kriteerium hõlmab endas lisaks sellele teenusele, mida otseselt liikmesriiki suunati, ka muid teenuseid, mis täidavad sama majanduslikku eesmärki.⁸⁷ Selle kaudu on EK leidnud, et suunatuks tuleb pidada ka sellist tegevust, mis täiendab EL-i suunatud teenust.⁸⁸ Seega peaks autori hinnangul tõlgendama seost

⁸⁷ EKo C-297/14, *Rüdiger Hobohm versus Benedikt Kampik Ltd & Co. KG, Benedikt Aloysius Kampik, Mar Mediterraneo Werbe- und Vertriebsgesellschaft für Immobilien SL*, ECLI:EU:C:2015:844, p 34.

⁸⁸ *Ibidem*, p 37.

andmetöötuse ning kaupade ja teenuste pakkumise vahel laialt. *Hobohmi* kohtulahendit tuleks autori hinnangul andmekaitseõiguse kontekstis mõista nii, et IKÜM art 3(2) kohaldamisalasse kuuluvad kõik andmetööstustoimingud, mis on kasvõi minimaalselt seotud EL-i andmesubjektile kauba või teenuse pakkumisega, sh ka kõikvõimalikud järeltegevused. Selline käsitus on ka kooskõlas EK üldise praktikaga tõlgendada andmekaitseõiguse territoriaalse kohaldamisala mõisteid laialt.

Tegevuse suunamine eeldab andmetöötaja otsust isikuandmete töötlemise eesmärkide ja vahendite üle. Seega saavad need tegevused olla omased üksnes vastutavale töötlejale⁸⁹. Seetõttu on EAKN seisukohal, et andmetöötuse seotust tegevuse suunamisega tuleks alati hinnata läbi vastutava töötleja ka siis, kui tegelikku töötlemist teostab volitatud töötleja. Selliselt kohaldub EAKN-i hinnangul IKÜM-i kord määruse art 3(2) alusel volitatud töötleja tegevusele alati, kui andmetöötus on seotud vastutava töötleja EL-i suunatud tegevusega.⁹⁰ Tegemist on autor hinnangul üllatusliku järeldusega. Selline lähenemine on vastuolus EAKN-i seisukohaga IKÜM art 3(1) kontekstis, kus EAKN on leidnud, et EL-i andmekaitseõigus ei kohaldu kolmandas riigis tegutsevatele volitatud töötlejatele üksnes seetõttu, et määrus kohaldub vastutava töötleja tegevusele. Selle asemel on jäetud vastutava töötleja kohustuseks tagada läbi andmetöötuslepingu sõlmimise, et volitatud töötleja täidaks määrusest tulenevaid kohustusi. Seetõttu on üllatav, et olukorras, kus vastutav ja volitatud töötleja asuvad mõlemad kolmandates riikides, kohaldub IKÜM volitatud töötlejale vahetult. Ka R. Jay on leidnud, et IKÜM-i vahetu kohaldumine kolmanda riigi volitatud töötlejatele on ebavajalik, kuna vastutavad töötlejad peavad juba niigi tagama kõigi määruse nõuete täitmise.⁹¹ EAKN-i välja pakutud lähenemine ei ole autori hinnangul ettenähtav ning koormab ebamõistlikult volitatud töötlejaid. Sisuliselt on volitatud töötlejad asetatud art-ga 3(2) halvemasse olukorda kui art-ga 3(1). Nii peaks volitatud töötleja hakkama ise läbi viima analüüsi sellest, kas konkreetsed andmetööstustoimingud on seotud EL-i andmesubjektidele kaupade või teenuste pakkumisega, et hinnata, kas nad peavad järgima IKÜM-i nõudeid. See ei sobi aga kokku volitatud töötleja passiivse rolliga andmetöötuse eesmärkide ja vahendite valimisel. Samuti ei peaks volitatud töötleja jaoks olema oluline see, kus vastutav töötleja, kelle nimel isikuandmeid töödeldakse, on asutatud või millise tegevuskoha tegevuse kontekstis konkreetne andmetöötus toimub. Autori hinnangul ei ole erinev lähenemine IKÜM art 3(1) ja (2) puhul õigustatud ning mõlemal juhul peaks kolmandas riigis asuv volitatud töötleja jääma määruse vahetust kohaldamisalast

⁸⁹ IKÜM art 4(7) defineerib vastatavat töötlejat läbi eesmärkide ja vahendite kindlaks määramise.

⁹⁰ Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 21.

⁹¹ Jay, R. Guide to the General Data Protection Regulation: A Companion to Data Protection Law and Practice. (4th edition). London: Sweet & Maxwell 2017, lk 110.

välja. Vastutus selle eest, et kolmanda riigi volitatud töötleva täidaks IKÜM-i nõudeid, peaks jääma vastutava töötleva kanda, kellel on endal oluliselt lihtsam hinnata, kas konkreetne andmetöötlus on määruse kohaldamisalas või mitte. Kolmanda riigi volitatud töötleva kohustused peaksid tulenema üksnes andmetöötluslepingust.

Olukord on teine, kui volitatud töötleva ise pakub oma teenuseid volitatud töötlevana EL-i turul. Näiteks kui pilveteenuse osutaja reklaamib oma pilveruumi kasutamise võimalust EL-i andmetöötlevatele. Sellisel juhul on kolmanda riigi volitatud töötleva ise soovinud oma teenuseid EL-i turule suunata ning IKÜM-i kohaldamine andmetöötlusele, mis on sellise tegevuse suunamisega soetud, on põhjendatud. See, kas IKÜM peaks volitatud töötlevale otse kohalduma, oleneb seega sellest, kes on tegevuse suunajaks. Autori hinnangul on määruse vahetu kohaldamine põhjendatud üksnes sellele andmetöötlevale, kes teenuseid selgelt EL turule suunab.

2.3 Kaupade ja teenuste pakkumine

IKÜM art 3(2)(a) kohaselt kohaldub IKÜM väljaspool EL-i asuvatele vastutavate ja volitatud töötlevate tegevusele, kui nad töötlevad EL-is asuvate andmesubjektide andmeid ning andmetöötlus on seotud kaupade ja teenuste pakkumisega. Seejuures on C. G. Granmar toonud välja, et mõistete „kaup“ ja „teenus“ sisu on EL õiguses tõlgendatud niivõrd laialt, et need hõlmavad sisuliselt igasugust kaubanduslikku tegevust, mis kutsub üles majanduslikku tehingut sõlmima.⁹² R. Jay hinnangul tuleb IKÜM-it kohaldada mh ka ebaseaduslike toodete ja teenuste pakkumisele.⁹³ Kuigi mõisteid „kaup“ ja „teenus“ sisustatakse tavaliselt läbi nende majandusliku väärtuse, näeb IKÜM art 3(2)(a) selgelt ette, et määrus kohaldub kaupade ja teenuste pakkumisele olenemata sellest, kas andmesubjektilt selle eest tasu küsitakse. See aga ei tähenda, et kaubal või teenusel majanduslik väärtus puuduks. Andmesubjektilt tasu küsimise asemel võivad mitmed internetipõhised tegevused olla rahastatud hoopis reklaamipindade müümise, nagu oli olukord *Google Spain* kaasuses⁹⁴.

IKÜM art-s 3(2)(a) sätestatud kaupade ja teenuste pakkumine on oma olemuselt sarnane tegevuse suunamisega Brüssel I *bis* määruse⁹⁵ art 17(1)(c) kontekstis. Seda kinnitab IKÜM pp

⁹² Granmar, C. G., lk 241.

⁹³ Jay, R., lk 75.

⁹⁴ C-131/12, *Google Spain*.

⁹⁵ 12. detsembri 2012. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1215/2012 kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (uuesti sõnastatud). – ELT L 351, lk 1-32.

23, kus on toodud loetelu asjaoludest, mis võivad viidata kaupade ja teenuste pakkumisele. Need kriteeriumid on üle võetud *Pammeri* lahendist⁹⁶, kus EK selgitas, kuidas hinnata teenuste suunamist liikmesriiki tarbijalepingu kontekstis ning tõi välja mitteammendava loetelu asjaoludest, mis võivad viidata interneti teel kättesaadavate teenuste suunamisele konkreetsesse liikmesriiki. Ka EAKN on suunistes kinnitanud, et *Pammeri* lahendi põhimõtted on abiks kaupade ja teenuste pakkumise kriteeriumi sisustamisel.⁹⁷ Siiski rõhutab EAKN, et kaupade ja teenuste pakkumine ning tegevuse suunamine ei ole samatähenduslikud terminid⁹⁸, selgitamata täpsemalt, milles sarnasused ja erinevused seisnevad. EAKN ei ole andnud ka täpsemaid juhiseid kaupade ja teenuste pakkumise tuvastamiseks kui *Pammeri* lahendi põhimõtete kordamine. Seetõttu on ebaselge, kas EAKN-i hinnangul on kaupade ja teenuste pakkumisele analoogia korras kohaldatav üksnes *Pammeri* lahend või ka muud kohtualluvuse määramisel vaadeldavad tegevuse suunamise põhimõtted. Käesolevas peatükis esitab autor oma nägemuse *Pammeri* lahendis esitatud põhimõtete kohaldumisest.

Täiendavalt näeb pp 23 ette, et selleks, et teha kindlaks, kas andmetöötleja pakub kaupu või teenuseid EL-i turul, on oluline vaadata, „kas on ilmne, et vastutav töötleja kavatseb pakkuda teenuseid ühe või mitme liidu liikmesriigi andmesubjektidele“. Seega on põhjenduspunkti sõnastuse kohaselt olulisem see, kas andmetöötleja subjektiivselt soovib oma kaupu või teenuseid EL-is pakkuda, kui see, kas ta teeb seda objektiivselt vaadatuna.⁹⁹ C. G. Granmari hinnangul tuleks objektiivne ja subjektiivne lähenemine siduda läbi konkurentsioiguses kasutatava „objektiivse kavatsuse“ mõiste. Selle kontseptsiooni kohaselt tuleks andmetöötleja kavatsust pakkuda oma kaupu ja teenuseid EL-i turul hinnata läbi juriidilise isiku objektiivsete tegevuste, mitte füüsilise isiku mõttemaailma.¹⁰⁰ Autor nõustub, et andmetöötleja kavatsuse hindamine saab toimuda üksnes läbi objektiivsete asjaolude. Praktikas ei ole järelevalveasutustel ega kohtutel võimalik hinnata andmetöötleja kavatsusi läbi subjektiivsete asjaolude. Samuti ei näe autor võimalust, et olukorras, kus andmetöötleja objektiivselt suunab oma tegevusi EL-i andmesubjektidele, saaks andmetöötlus jääda määruse kohaldamisalast välja üksnes seetõttu, et andmetöötleja väidab, et ta ei soovinud oma kaupu või teenuseid EL-i andmesubjektidele pakkuda. Seetõttu on autori hinnangul kesksel kohal just objektiivsete asjaolude alusel pakkumise tuvastamine.

⁹⁶ EKo liidetud kohtuasjad C-585/08, *Peter Pammer versus Reederei Karl Schlüter GmbH & Co KG*, ja C-144/09, *Hotel Alpenhof GesmbH versus Oliver Heller*, ECLI:EU:C:2010:740.

⁹⁷ Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 17-18.

⁹⁸ *Ibidem*, lk 18.

⁹⁹ Svantesson, D. J. B. 2020, lk 90.

¹⁰⁰ Granmar, C. G., lk 241.

Mitte igasugune kaupade ja teenuste pakkumine rahvusvahelisel tasandil ei too kaasa IKÜM-i kohaldumist. C. G. Granmar selgitab, et määrus ei saa kohalduda sellisele tegevusele, mis on kas suunatud üksnes kolmandatesse riikidesse või globaalsele turule, kui seejuures ei ole EL-i turgu eriliselt esile toodud.¹⁰¹ Sama seisukohta on EAKN väljendanud ka oma suunistes toodud näites, kus Šveitsi ülikooli rahvusvahelisele õppekavale sisseastumise kandideerimise protsessis ei eristatud kuidagi EL-i liikmesriikide tudengeid kolmandatest riikidest pärit üliõpilastest. Kuna selles olukorras ei ole ülikool eriliselt suunanud oma tegevust just EL-i liikmesriikide tudengitele, siis ei laiene EAKN-i hinnangul kandideerimisega kaasnevale andmetöötlusele IKÜM-i kaitse.¹⁰² Seega ei piisa üksnes sellest, kui juriidiline isik soovib oma tegevust laiendada väljapoole oma asukohariiki, et tema tegevus langeks IKÜM-i kohaldamisalasse, vaid ta peab selgelt suunama oma tegevuse just EL-i andmesubjektidele. Seda põhimõtet täpsustab ka IKÜM pp 23 selgitades, et üksnes veebilehe olemasolu ja selle kättesaadavus EL-is ei ole piisavad, et tuvastada andmetöötleja tegevuse suunamist Euroopa andmesubjektidele.¹⁰³ Seetõttu on oluline tuvastada andmetöötleja selliseid tegevusi, mis viitavad selgelt töötleja soovile pakkuda oma kaupu ja teenused just EL-i andmesubjektidele. See kriteerium oluliselt kitsendab IKÜM-i territoriaalset kohaldamisala, kuna ei võimalda määrust kohaldada igasugusele rahvusvahelisele tegevusele, mis võib puudutada mh EL-i andmesubjekte. Kuigi see kitsendus ei tule üheselt välja IKÜM art 3(2)(a) sõnastusest, on autori hinnangul tegemist mõistliku tõlgendusega, kuna see võimaldab piirata IKÜM-i kohaldumist olukordadele, millel on selge puutumus EL-iga.

Täiendavalt ei ole autori hinnangul vajalik, et tegevuse suunamise ja andmesubjekti andmete töötlemise vahel esineks põhjuslik seos. Kuigi EAKN ei ole selle osas seisukohta võtnud, on autor seisukohal, et selles küsimuses saab eeskujuks võtta EK otsuse *Emreki* kaasuses, kus kohus leidis, et põhjusliku seose nõudmine tegevuse suunamise ning lepingu sõlmimise vahel läheks vastuollu sättega taotletud eesmärgiga kaitsta tarbijat kui lepingu nõrgemat poolt.¹⁰⁴ Sarnaselt ei tohiks ka IKÜM-i kohaldamisel omada tähtsust see, kas konkreetne tegevuse suunamine ajendas andmesubjekti andmetöötlejaga oma isikuandmeid jagama. Kui andmetöötleja on väljendanud soovi töödelda Euroopa andmesubjektide andmeid, siis tuleb igasugusele sellisele töötlemisele kohaldada ka IKÜM-i nõudeid, olenemata sellest, kuidas andmesubjektid andmetöötleja kaubatest või teenustest teadlikuks said. Seega ei pea autori

¹⁰¹ Granmar, C. G., lk 241.

¹⁰² Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 19.

¹⁰³ C-585, *Pammer*, p 83; Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 17.

¹⁰⁴ C-218/12, *Emrek*, p 24.

hinnangul esinema põhjuslikku seost andmetöötaja tegevuse suunamise ning isikuandmete töötlemise vahel.

Käesolevas alapeatükis analüüsib autor erinevaid objektiivseid asjaolusid, mis IKÜM pp 23, EAKN suuniste, EK kohtupraktika ning õiguskirjanduse kohaselt võivad viidata andmetöötaja soovile pakkuda kaupu või teenuseid EL-i andmesubjektidele. Seejuures tuleb meele pidada, et EAKN on rõhutanud, et need asjaolud eraldi võetuna ei ole üldjuhul piisavad, et üheselt tuvastada andmetöötaja kavatsust, kuid võivad sellele viidata kogumis.¹⁰⁵

2.3.1 Reklaam

EK praktika kohaselt saab kaupade ja teenuste pakkumisest ehk tegevuse suunamisest konkreetses liikmesriigis rääkida eelkõige olukorras, kui andmetöötaja seal oma tooteid või teenuseid reklaamib, olenemata konkreetse reklaami vormist.¹⁰⁶ Klassikaliste reklaamivormide puhul nagu raadio, televisioon, ajakirjandus, kataloogid ja muud füüsilised reklaamid liikmesriigi pinnal, on üldjuhul üsna kerge ära tunda, et andmetöötaja on soovinud oma tegevust just selles piirkonnas reklaamida.¹⁰⁷ Sellele viitab EK sõnul asjaolu, et reklaami avaldamiseks on tehtud suuri rahalisi kulutusi.¹⁰⁸ Lisaks raadio-, tele- ja trükireklaamidele kohaldub see põhimõte autori hinnangul ka kaupade ja teenuste tutvustamisele erinevatel EL-i liikmesriikides toimuvatel laatadel ja messidel või muudel sarnastel üritustel.

Keerulisem võib reklaami suunatuse tuvastamine olla internetis avaldatud reklaamide puhul, millele võib inimestel olla ligipääs üle maailma ilma, et ettevõtte peaks ise selle nimel täiendavaid kulutusi tegema või reklaami mõnda konkreetsesse riiki suunama. Seetõttu on EK leidnud, et üksnes reklaami või ka ettevõtte veebilehe kättesaadavust EL-is ei saa pidada tegevuse suunamiseks Euroopa tarbijatele.¹⁰⁹ Teisisõnu, kui andmetöötaja ei ole ise pingutanud selle nimel, et tema reklaam jõuaks Euroopa andmesubjektideni, vaid andmesubjekt näeb seda juhuslikult, siis ei saa reklaami avaldamist pidada tegevuse suunamiseks IKÜM-i kontekstis ning reklaamitava toote või teenuse osutamisega seotud andmetöötlusele ei kohaldu IKÜM-i nõuded.

¹⁰⁵ Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 18.

¹⁰⁶ C-585/08, *Pammer*, p 65.

¹⁰⁷ EKo C-96/00, *Rudolf Gabriel*, ECLI:EU:C:2002/436, p 44.

¹⁰⁸ C-585/08, *Pammer*, p 67.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p 68-74.

Internetis avaldatud reklaami korral saab EAKN-i suuniste kohaselt tegevuse suunamisest rääkida olukordades, kui reklaami avaldaja on aktiivselt panustanud sellesse, et reklaam jõuaks Euroopa turule.¹¹⁰ EAKN ei ole oma suunistes aga täpsustanud, mida tuleks sellise panusena mõista. Autori hinnangul saab selliseks panuseks olla näiteks reklaamiteenuse pakkuja asukohapõhise reklaamimise (ingl. *location targeting*) funktsionaalsuse kasutamine, mis võimaldab valida, millistes riikides või piirkondades reklaami näidatakse. Kui ettevõtte on otsustanud oma reklaami võimendada EL-is või ka mõnes üksikus liikmesriigis, siis on selge, et ta on soovinud saada Euroopa andmesubjektide tähelepanu. Samale järeldusele tuleb autori hinnangul jõuda ka siis, kui andmetöötleja ostab reklaampinda sellistel veebilehtedel, mille kasutajad on peamiselt EL-i andmesubjektid. Näiteks oleks vaieldamatult tegemist tegevuse EL-i suunamisega, kui juriidiline isik ostab reklaampinda veebilehel postimees.ee. Sarnaselt saab reklaami suunamisest rääkida siis, kui andmetöötleja kasutab oma kaupade või teenuste sotsiaalmeedias reklaamimiseks sisuloojat või mõjuisikut, kes on eelkõige tuntud EL-is.

Kaudselt võib reklaami EL-i turule suunamist väljendada autori hinnangul ka see, kui ettevõtte on määranud reklaami esitamise ajaks kellaajad, mis kattuvad tippkasutusaegadega Euroopa ajatsoonide järgi. Erinevalt asukoha põhise suunamisest ei saa ajatsoonide puhul alati üheselt väita, et reklaami sihtgrupiks on just Euroopa andmesubjektid, kuna ka Aafrika riigid asuvad samades ajatsoonides, kuid siiski on tegemist tugeva indikatsiooniga. Samuti võib reklaami suunatusele teatud olukordades viidata ka reklaamis kasutatav keel (vt selle kohta täpsemalt ptk 2.3.4 Kasutatav keel ja maksevääring).

Autori hinnangul on kaupade ja teenuste reklaamimise mõju tegevuse suunamise hindamisel oma sisult selge. EK praktika kohaselt ei ole üksnes reklaami avaldamine internetis ilma täiendavate suunavate tegevusteta piisav, et tuvastada kaupade või teenuste pakkumine EL-i turul. Selleks, et reklaami saaks pidada tegevuse suunamiseks EL-i andmesubjektidele nõuab see olenemata reklaami vormist andmetöötleja teadlikku tegevust. Selliselt on nii järelevalveasutustel kui ka kolmandate riikide andmetöötlejatel endal võimalik vähese vaevaga mõista, millised tegevused on käsitletavad kaupade ja teenuste pakkumisena IKÜM art 3(2)(a) tähenduses. Järelikult on reklaami avaldamine tegevuse suunamise eeldusena ettenähtav.

¹¹⁰ Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 18.

2.3.2 Andmetöötleja avaldused

Kaupade ja teenuste pakkumist EL-is saab tuvastada ka andmetöötleja sõnaselgete avalduste kaudu. Selliseks avalduseks saab EK praktika kohaselt olla näiteks ettevõtte veebilehel mainimine, et kaupu või teenuseid on võimalik tarbida ka Euroopas, või ettevõtte tegevuse rahvusvahelisuse välja toomine, viidates seejuures ka klientidele EL liikmesriikidest.¹¹¹ EAKN on välja toonud, et kaupade pakkumise korral on selgeks viiteks tegevuse suunamisele ka asjaolu, et andmetöötleja transpordib kaupu EL-i liikmesriikidesse.¹¹² Lisaks tuleks autori hinnangul pidada tegevuse suunamiseks seda, kui andmetöötleja toob eraldi välja, et pakutavad kaubad või teenused vastavad EL-i õiguses sätestatud nõuetele või andmetöötleja tegevus üldiselt on kooskõlas EL-i õigusega. Näiteks võib järeldada, et andmetöötleja soovib pakkuda oma kaupu EL-i turul, kui üldtingimustes on sätestatud tarbija õiguste direktiivile¹¹³ viidates õigus 14 päeva jooksul internetist ostetud kaubad tagastada. Kõik sellised avaldused viitavad autori hinnangul üheselt ja selgelt, et andmetöötleja soovib oma kaupu või teenuseid EL-i andmesubjektidele pakkuda.

EAKN-i suunised toovad välja, et andmetöötleja selgesõnalised väljendused võivad ka välistada kaupade ja teenuste pakkumise EL-i turul. Nii on EAKN esitanud näite mobiilirakendusest, mida on võimalik alla laadida mh Euroopas, kuid mille kasutustingimustes on välja toodud, et see on mõeldud üksnes USA turule. EAKN järeldab selles olukorras, et mobiilirakenduses toimuv isikuandmete töötlemine ei kuulu IKÜM-i kohaldamisalasse.¹¹⁴ Autori hinnangul on tegemist ohtliku seisukohaga, kuna see võimaldab andmetöötlejatel kõrvale põigelda IKÜM-i kohaldumisest olukordades, kus praktikas ka siis, kui tegelikult töödeldakse EL-i andmesubjektide andmeid. Autori hinnangul ei tohiks andmetöötluse IKÜM-i kohaldamisalast välja jäämiseks piisata üksnes sellest, kui otseselt Euroopas reklaami ei tehta ning kasutustingimustesse märgitakse, et teenus ei ole suunatud Euroopa kasutajatele.

Kindlasti ei tohiks autori hinnangul olla IKÜM-i kohaldamisala piiramine kasutustingimuste kaudu võimalik mobiilirakenduste puhul, nagu oli olukord eelmainitud EAKN-i näites. Nii Google Play Store kui ka App Store võimaldavad piirata rakenduste kättesaadavust riikide ja

¹¹¹ C-585/08, *Pammer*, p 80-81.

¹¹² Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 18-19.

¹¹³ 25. oktoobri 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/83/EL tarbija õiguste kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/577/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 304, lk 64-88.

¹¹⁴ Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 16.

piirkondade põhiselt. Seejuures tuleb rakendust üles laadides igakordselt valida, millistes riikides on rakendus kättesaadav.¹¹⁵ Seetõttu ei saa autori hinnangul samastada veebilehte ja mobiilirakendust ning jõuda analoogia korras järeldusele, et üksnes mobiilirakenduse kättesaadavus ei anna teavet andmetöötleva soovist suunata oma tegevust EL-i andmesubjektidele. Uuringud on näidanud, et tegelikult andmetöötlevad aktiivselt kasutavad võimalusi rakenduste kättesaadavuse piiramiseks. IKÜM-i jõustumise järgselt lõpetasid enam kui kolmandike mobiilirakenduste haldajad oma rakenduste pakkumise EL turul ning uute rakenduste lisandumise määr on langenud 47,2% võrreldes IKÜM-eelse ajaga.¹¹⁶ Seega on andmetöötlevatel reaalne ja praktikas laialt kasutatav võimalus piirata kasutajate ringi üksnes kolmanda riigi või riikide andmesubjektidele. Seetõttu ei peaks autori hinnangul olema võimalik jätta IKÜM kohaldamata üksnes kasutustingimustes avaldatu tõttu.

Eelnevast tulenevalt saavad andmetöötleva avaldused anda teavet tegevuse suunamise kohta üksnes siis, kui tegemist on suunamist kinnitava avaldusega. Selliste avaldustega annab andmetöötleva üheselt märku, et ta soovib pakkuda oma kaupu ja teenuseid mh ka EL-i andmesubjektidele. Tegevuse EL-i turule suunamist eitavad avaldused ei oma aga autori hinnangul sisulist tähtsust suunamise tuvastamisel. Kui muude objektiivsete asjaolude kohaselt on andmetöötleva oma kaupu või teenuseid Euroopa turul pakkunud, siis ei ole võimalik IKÜM-i kohaldamisalast pääseda üksnes kasutustingimustesse märgitud välistava klausliga. Kui objektiivselt kaupade ja teenuste pakkumist ei toimu, siis ei kohaldu IKÜM ka ilma vastavat klauslit märkimata.

2.3.3 Tippdomeeninimi

Üheks kaudseks asjaoluks tegevuse suunamise tuvastamisel on EK praktika kohaselt veebilehel sellise tippdomeeni kasutamine, millel ei ole seost andmetöötleva asukohaga.¹¹⁷ Autor nõustub, et EL-i liikmesriigi tippdomeeni (näiteks „.ee“, „.de“) kasutamisest võib esmapilgul jääda mulje, et andmetöötleva soovib oma tegevust ühte või mitmesse EL-i liikmesriiki suunata. See ei pruugi aga alati nii olla. Kuigi tihti arvestatakse tippdomeeni valimisel ettevõtte asukoha või

¹¹⁵ Distribute app releases to specific countries. – Play Console Help. https://support.google.com/googleplay/android-developer/answer/7550024?hl=en&ref_topic=7071529&sjid=8243925010139578469-EU (16.03.2025).; Manage availability for your app. – Apple Developer <https://developer.apple.com/help/app-store-connect/manage-your-apps-availability/manage-availability-for-your-app/> (16.03.2025).

¹¹⁶ Janßen, R., Kesler, R., Kummer, M. E., Waldfoegel, J. GDPR and the Lost Generation of Innovative Apps. – NBER Working Paper Series. Working Paper 30028. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w30028/w30028.pdf (28.03.2025).

¹¹⁷ C-585/08, *Pammer*, p 83.

sihtklientuuriga, et suunata oma tegevust konkreetsele turule või tõsta oma usaldusväärsust, siis ei ole ettevõtte asu- või tegevuskoht ainsaks faktoriks tippdomeeni valimisel. Näiteks võib otsustavaks muutuda domeeni hind, mis on väikestel ja vähem tuntud riikidel üldjuhul madalam kui üldistel tippdomeenidel (ingl. *generic top-level domain*, näiteks „.com“).¹¹⁸ Samuti võivad mõningate liikmesriikide tippdomeenid olla atraktiivsed turunduslikel põhjustel. Näiteks on viimastel aastatel kogunud populaarsust Montenegro tippdomeen „.me“, mis võimaldab muuta domeeni nimesid personaalsemaks.¹¹⁹ Oluline faktor tippdomeeni valikus on ka domeeninime saadavus. Kuna üldised tippdomeenid on üldjuhul populaarsemad, siis on ka vabade domeeninimede valik selle võrra väiksem, kuid soovitud domeen võib olla mõne väikse riigi tippdomeeniga jätkuvalt saadaval. Seega ei pruugi EL liikmesriigi tippdomeeni kasutamine alati viidata andmetöötaja soovile pakkuda oma kaupu või teenuseid EL-i andesubjektidele. Mida populaarsem on liikmesriigi tippdomeen kolmandate riikide veebilehtede seas, seda väiksem peaks olema kaal, mis tippdomeeni nimele asetatakse kaupade ja teenuste pakumise hindamisel.

Mõne Euroopa spetsiifilise tippdomeeni kasutamise puhul saab siiski kindlamalt väita, et andmetöötaja on soovinud oma tegevust selles riigis teostada. Seda seetõttu, et domeeni haldajad on sidunud domeeni registreerimise registreerija kohaloluga vastavas riigis või EL-i/EMP liikmesriigis. Kohaolu võib olenevalt riigist viidata elu- või asukohale, kodakondsusele või tegevuse asukohale. Nii on näiteks Euroopa Liidu domeeni „.eu“ võimalik registreerida füüsilise isiku poolt, kes elab EL-is, Islandil, Liechtensteinis või Norras või on mõne eelnimetatud riigi kodanik. Juriidiline isik saab EL domeeni registreerida aga üksnes siis, kui see on asutatud mõnes EL või EMP liikmesriigis.¹²⁰ Seega ei ole kolmanda riigi juriidilisel isikul üldse võimalik registreerida oma veebilehte „.eu“ tippdomeeniga. Sarnased nõuded on ka mitmete riikide tippdomeenidel, näiteks Prantsusmaal „.fr“¹²¹ ja Itaalias „.it“¹²². Kuivõrd need nõuded eeldavad, et juriidiline isik oleks asutatud mõnes EL liikmesriigis, siis tuleks esmalt analüüsida IKÜM-i kohaldumist andmetöötajate tegevusele IKÜM art 3(1) alusel.

¹¹⁸ How much does a domain name cost in 2025? – WIXBlog. <https://www.wix.com/blog/how-much-does-a-domain-name-cost> (08.02.2025).

¹¹⁹ .me domain. – WIXEncyclopedia. <https://www.wix.com/encyclopedia/definition/me-domain> (08.02.2025).

¹²⁰ Domeeni reeglid. – EURid. <https://eurid.eu/et/kuidas-eu-domeeni-registreerida/eu-domeenide-reeglid/> (10.02.2025).

¹²¹ Practical guide for holders of domain names Under the .fr. – AFNIC, 2024. https://www.afnic.fr/wp-media/uploads/2020/12/Guidepratique_Titulaire_VA.pdf (10.02.2025).

¹²² How to register. – Registro.it. <https://www.nic.it/en/find-your-it/how-register> (10.02.2025).

EK ja EAKN on täiendavalt leidnud, et igasugune sellise tippdomeeni nime kasutamine, mis ei ole ettevõtte asukohariigi domeen, võib viidata tegevuse suunamisele Euroopasse.¹²³ Seda ka neutraalsete domeeninimede puhul.¹²⁴ Töö autor ei nõustu nõukogu sellise seisukohaga. EAKN toob küll välja, et seda asjaolu ei peaks iseseisvalt vaadatuna pidama piisavaks, et tuvastada kaupade või teenuste pakkumine, kuid autori hinnangul ei peaks neutraalse domeeninime kasutamine olema üldse vaadeldavaks faktoriks. Neutraalsed tippdomeenid nagu „.com“, „.org“ jne on tänapäeval niivõrd laialdaselt levinud ning muutunud globaalseks standardiks, et sellise domeeni kasutamisest ei saa autori meelest mitte mingisuguseid järeldusi teha. Nagu eelnevalt kirjeldatud, on mitmeid faktoreid, mida hinnata domeeninime valides. Seejuures on „.com“ muutunud sisuliselt vaikimisi valikuks. Asjaolu, et andmetöötaja on valinud oma asukohariigi domeeni asemel üldise tippdomeeni ei pruugi veel tähendada, et ta üldse sooviks oma teenuseid pakkuda ka väljaspool oma riiki. Veel vähem saab see olla märgiks, et tegevusi suunatakse Euroopa andmesubjektidele. Seetõttu on autor seisukohal, et neutraalsete või üldiste tippdomeenide kasutamine ei peaks olema asjaoluks, mille abil hinnata andmetöötaja tegevuse suunamist Euroopa andmesubjektidele.

2.3.4 Kasutatav keel ja maksevääring

IKÜM pp 23 selgitab, et veebilehel sellise keele või maksevääringu kasutamine, mis on üldiselt kasutusel ühes või mitmes liikmesriigis, ning võimalus selle keele või maksevääringu kaudu kaupu või teenuseid tellida, võib olla märgiks, et andmetöötaja soovib oma teenuseid EL-i suunata. Samas rõhutab pp ka, et kui see sama keel on üldiselt kasutatav andmetöötaja asukohariigis, siis ei saa seda keelt tegevuse suunamise analüüsis kasutada. Nii ei saa näiteks Mehhikos või Venetsueelas asutatud andmetöötaja puhul pidada tegevuse EL-i suunamise märgiks asjaolu, et ettevõtte veebileht on hispaaniakeelne. Kohe kindlasti ei saa indikatsiooniks olla ka inglise keele kasutamine. Kuigi tegemist on EL-i ühe ametliku keelega¹²⁵, siis arvestades keele laia kasutamist ka mujal maailmas, ei ole võimalik selle pinnalt mingeid järeldusi teha. Seetõttu ei anna maailmas laialt kasutusel olevad keeled üldjuhul kuigi head indikatsiooni andmetöötaja soovist oma kaupu või teenuseid EL-i turul pakkuda. Mida väiksem ja vähemlevinud on veebilehel kasutatav EL-i liikmesriigi keel, seda suurema kaalu saab sellele autori hinnangul omistada andmetöötaja tegevuse suunamise analüüsis. Sellegi poolest, nagu EAKN ka suunistes väljendab, ei saa veebilehel kasutatav keel olla kunagi piisavaks asjaoluks,

¹²³ Euroopa Andmekaitse-nõukogu, lk 18.

¹²⁴ C-585/08, *Pammer*, p 83.

¹²⁵ Languages. – European Union. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/languages_en (13.03.2025).

et selle pinnalt üheselt hinnata, kas andmetöötaja pakub oma kaupu või teenuseid EL-i turul.¹²⁶ Seda ka kõige väiksemate EL-i keelte puhul. Näiteks võib olla USA-s asutatud andmetöötaja veebileht eestikeelne ka seetõttu, et see on suunatud USA-s elavate eestlaste kogukonnale. Sellisel juhul ei saa jõuda järeldusele, et andmetöötaja sooviks suunata oma tegevusi EL-i.

Ka eurode ning muude EL-i liikmesriikide vääringute kasutamine ei pruugi olla kuigi tugev indikatsioon andmetöötaja soovist pakkuda oma kaupu või teenuseid EL-i andmesubjektidele. Mitmed piirkonnad väljaspool EL-i nagu Monaco, Andorra, Kosovo ja Montenegro kasutavad samuti eurosid oma ametliku vääringuna.¹²⁷ Seega kasutavad ka need andmetöötajad, kes soovivad oma teenuseid suunata nendesse riikidesse, samuti eurosid, isegi kui neil puudub soov pakkuda kaupu ja teenuseid ka EL-is. Samuti võivad veebilehed võimaldada maksete teostamist eurodes seetõttu, et kasutusel olev tarkvara võimaldab euromakseid ning andmetöötaja ei ole pidanud vajalikuks seda funktsiooni eemaldada. Seetõttu tuleks ka vääringu kriteeriumisse autori hinnangul suhtuda pigem kriitiliselt ning sellele ei tohiks omistada liiga suurt tähendust tegevuse suunamise hindamisel.

EAKN ei ole aga piirdunud üksnes EL-is kasutusel olevate keelte ja maksevääringutega, vaid on toonud välja, et igasuguse keele või vääringu kasutamine, mis ei ole ettevõtja asukohariigis üldiselt kasutatav, võib viidata tegevuse suunamisele Euroopasse.¹²⁸ Tegemist on autori hinnangul üllatava järeldusena, kuna on raske näha seost tegevuse EL-i suunamise ning keele või maksevääringu vahel, mida liidus laialdaselt ei kasutata. EAKN ei ole oma sellist lähenemist ka täpsemalt sisustanud, mistõttu ei ole võimalik üheselt mõista, mida nõukogu silmas on pidanud. Igal juhul on autor seisukohal, et kolmandate riikide keelte ja vääringute kasutamist andmetöötaja veebilehel või äritegevuses, ei tuleks pidada viiteks kaupade või teenuste pakumisest EL-i turul. Kuna isegi EL-i keelte ja vääringute kasutamine ei ole kuigi selge indikatsioon andmetöötaja tahte väljaselgitamiseks, siis ammugi ei tohiks seda olla kolmandate riikide keeled ja vääringud.

¹²⁶ Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 18.

¹²⁷ The euro outside Europe. – European Central Bank. https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/show-me/html/euro_outside_europe.en.html (13.03.2025).

¹²⁸ Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 18.

2.3.5 Kontaktandmed

EK on *Pammeri* lahendis välja toonud, et tegevuse suunamisena ei saa käsitada ettevõtja e-posti aadressi, postiaadressi või ilma rahvusvahelise suunakoodita telefoninumbri esitamist.¹²⁹ Küll aga võib kohtu hinnangul tegevuse suunamisele viidata mh see, kui telefoninumbri on lisatud rahvusvaheline suunakood.¹³⁰ Ka siseriiklikud kohtud on kasutanud rahvusvahelise suunakoodi olemasolu telefoninumbri ees argumendina tegevuse suunamise kinnitamiseks.¹³¹ Autor ei nõustu, et rahvusvahelise suunakoodi lisamine kontakttelefoninumbri on märgiks tegevuse suunamisest EL-i turule. Rahvusvaheline suunakood võimaldab numbrile helistada igast riigist, mitte piirkonna spetsiifiliselt. Nii võib India andmetöötaja lisada suunakoodi telefoninumbri ette ühtmoodi selleks, et võimaldada helistamist Hiina klientidel ja Prantsusmaa klientidel. Seetõttu ei anna rahvusvahelise suunakoodi lisamine telefoninumbri ette mitte mingisugust adekvaatset indikatsiooni sellest, kas kolmanda riigi andmetöötaja soovib pakkuda oma kaupu ja teenuseid EL-i turule. Kohtulahendid, mis näevad ette rahvusvahelise suunakoodi sobivust tegevuse suunamise hindamiseks, on tehtud Brüssel I määruse artikli 15(1)(c) alusel. Brüssel I määruse eesmärk on aga tuvastada, millise konkreetse liikmesriigi õigus peaks lepingule kohalduma, mitte hindama, kas EL õigus tervikuna kohaldub. Seega on selle määruse kontekstis mõistetav, et igasugune tegevuse asukohariigist väljaspool tegutsemine võib olla indikatsiooniks, et kohalduma peaks tarbija asukohariigi õigus. See loogika ei ole aga ülekantav IKÜM art 3(2)(a) tähenduses kaupade ja teenuste pakkumisele. Seetõttu on autori hinnangul väär, et EAKN on sellele tingimusele oma suunistes viidanud¹³².

Kasutatavad kontaktandmed saavad autori hinnangul olla indikatsiooniks tegevuse suunamisest EL-i olukorras, kus andmetöötajal on lisaks kolmanda riigi telefoninumbri ka mõne EL-i liikmesriigi telefoninumber, nagu oli olukord näiteks *Emreki* kaasuses¹³³. E-posti aadress võib anda indikatsiooni tegevuse suunamisest, kui andmetöötaja kasutab e-posti aadressis mõne EL-i liikmesriigi tippdomeeni (vt selle kohta täpsemalt 2.3.3 Tippdomeeninimi) või viitab e-posti aadressi nimi muul viisil selgelt EL-i andmesubjektidele. Samuti viitab andmetöötaja soovile suunata oma tegevusi EL-i see, kui ettevõtte veebilehel on esitatud kontaktandmed piirkondade kaupa ning üheks piirkonnaks on ka E. Muul juhul ei saa kontaktandmed autori hinnangul anda aimdust andmetöötaja soovist suunata oma tegevusi EL-i turule.

¹²⁹ C-585/08, *Pammer*, p 77.

¹³⁰ *Ibidem*, p 83.

¹³¹ EKo C-190/11, *Daniela Mühleitner versus Ahmad Yusufi, Wadat Yusufi*, ECLI:EU:C:2012:542, p 13.

¹³² Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 18.

¹³³ EKo C-218/12, *Lokman Emrek versus Vlado Sabranovic*, ECLI:EU:C:2013:666, p 16.

2.3.6 Tegevuse rahvusvaheline laad

EAKN on *Pammeri* lahendist inspireerituna esitanud ühe tegevuse suunamisele viitava asjaoluna ka tegevuse rahvusvahelise laadi¹³⁴, täpsustades, et selle alla kuuluvad „näiteks teatavad turismiga seotud tegevused“.¹³⁵ Seejuures ei ole EAKN selgitanud, millistele turismiteenustele seda põhimõtet kohaldama peaks. Autori hinnangul võiks selle alla ilmselt käia lennufirmade tegevus, kes korraldavad lende EL-i liikmesriikide lennujaamadest. Samuti sobib selle eelduse alla EAKN-i toodud näide idufirmast, mis pakub turistidele linna kaardistamise rakendust, mis on loodud töötama lisaks New Yorgile ja San Franciscoble ka Pariisis ja Roomas. Seega on rakenduse väljatöötajad selgelt valinud oma teenuse sihtrühmaks EL-i andmesubjektid.¹³⁶ Sellisel juhul on teenuse pakkumine EL-i turul ilmselge.

EAKN ei ole aga selgitanud, kas IKÜM-i korrale peaksid alluma ka kolmandate riikide hotellid või muuseumid, kelle tegevus on samuti peamiselt suunatud turistide teenindamisele. A. Kloth on seisukohal, et sellistele teenustele ei peaks IKÜM kohalduma. Ta illustreerib oma mõtet näitega, kus EL-i turist broneerib omale Californiasse reisi läbi USA reisiagentuuri, mille kodulehte saab mh kasutada inglise, hispaania ja prantsuse keeles ning kus saab tasuda saab mh eurodes.¹³⁷ P. Hert ja M. Czerniawski on leidnud, et sellises olukorras IKÜM ilmselt kohaldub, isegi et nii asjaomase teenuse osutamine kui ka selle eest tasumine toimuvad kolmandas riigis.¹³⁸ A. Kloth leiab, et side andmetöötlaste ja EL-i vahel on liiga nõrk, et sellist järeldust õigustada.¹³⁹ Käesoleva magistritöö autor nõustub A. Klothi seisukohaga. Kuna määruse kohaldumiseks IKÜM art 3(2)(a) alusel on vaja tuvastada, et andmetöötlaste suunab oma tegevust just EL-i turule, siis ei saa näites toodud asjaoludel ilmselt rääkida tegevuse suunamisest IKÜM art 3(2)(a) mõttes. Seetõttu ei saa mitte igasugune turismiga seotud tegevus langeda IKÜM-i kohaldamisalasse, isegi kui asjaomane teenus on ka Euroopa turistide seas populaarne. Selleks peavad esinema täiendavad eeldused, mis viitaks andmetöötlaste soovile pakkuda oma teenuseid just EL-i andmesubjektidele. Seetõttu on tegevuse rahvusvahelise laadi tuvastamine autori hinnangul väga nõrk indikatsioon tegevuse EL-i turule suunamisest.

¹³⁴ C-585/08, *Pammer*, p 83.

¹³⁵ Euroopa Andmekaitsekohtu, lk 18.

¹³⁶ *Ibidem*, lk 16.

¹³⁷ Kloth, A.

¹³⁸ Hert, P., Czerniawski, M., lk 239.

¹³⁹ Kloth, A.

Suuremat tähtsust IKÜM-i kohaldamisala tuvastamisel omab autori hinnangul hoopis tegevuse rahvusvahelise laadi puudumine. Kui faktilistest asjaoludest on selge, et kolmanda riigi andmetöötleva tegevus on suunatud üksnes tema asukohariiki ning sellel puudub täielikult rahvusvaheline mõõde, ei saa tegevusele ka IKÜM-i kord kohalduda. Seda ka juhul, kui andmetöötleva töötleb mõne EL-is asuva andmesubjekti andmeid. EAKN on toonud näite olukorrast, kus kolmanda riigi äriühing töötleb enda töötajate isikuandmeid, kes viibivad EL-is tööreisil. Kuna sellise töötlemisega ei kaasne EL-is asuvatele andmesubjektidele teenuse pakkumist, ei ole ka IKÜM-i kohaldamine asjakohane.¹⁴⁰ Kuivõrd töötajate isikuandmete töötlemisel puudub rahvusvaheline laad ka siis, kui töötajad viibivad ajutiselt EL-is, siis on selge, et IKÜM ei kohaldu vastavale andmetöötlustoimingule.

2.3.7 Asjaolude hindamine kogumis

Esinevad üksikud objektiivsed asjaolud, mille pinnalt saab üsna kindlalt väita, et andmetöötleva eesmärgiks on oma tegevuse Euroopa turule suunamine. Sellisteks asjaoludeks on näiteks reklaami avaldamine EL liikmesriikides, teatavate tippdomeeninimede kasutamine, liikmesriigis telefoninumbri või postiaadressi avamine, kaupade EL-i transportimine ning andmetöötleva sõnaselged avaldused. Muud eelpool analüüsitud asjaolud annavad parimal juhul üksnes aimdust andmetöötleva soovist pakkuda oma kaupu ja teenuseid ka väljaspool oma asukohariiki. Nendest asjaoludest ei ole aga võimalik tuvastada andmetöötleva soovi pakkuda oma kaupu ja teenuseid kindlasti just EL-is asuvatele andmesubjektidele. Seetõttu ei ole üldjuhul võimalik rahvusvaheliselt tegutsevate andmetöötlevate puhul jõuda järeldusele, et nad suunavad oma tegevusi selgelt just EL-i turule.

Seda probleemi ei aita autori hinnangul paljudel juhtudel lahendada ka EAKN-i seisukoht, et tegevuse suunamisele viitavaid asjaolusid tuleb vaadata kogumis. Samamoodi nagu EL liikmesriigi keele kasutamine veebilehel, välisvääringus maksmise võimalus või tegevuse rahvusvaheline laad ei võimalda eraldivõetuna järeldada, et tegevus on suunatud erilise EL-i andmesubjektidele, ei saa seda kinnitada ka kõigi nende asjaolude korraga esinemisel. Näiteks ei tuleks autori hinnangul nendele asjaoludele tuginedes jõuda järeldusele, et USA-s asuv kunstmuuseum suunab oma tegevust EL-i andmesubjektidele seetõttu, et nende kodulehte on võimalik kasutada ka prantsuse keeles ja pileti eest on internetipangas võimalik maksta mh eurodes. Kuigi selles näites esinevad mitu tegevuse suunamisele viitavat asjaolu korraga, ei ole

¹⁴⁰ Euroopa Andmekaitsekoostöö, lk 17.

autori hinnangul põhjendatud kunstimuseumi teostavale isikuandmete töötlemisele seoses piletite müügiga kohaldada IKÜM-i nõudeid. Seega kuigi mitme asjaolu korraga esinemine võib teatud juhtudel tegevuse suunamise tuvastamisel muuta usutavamaks, et andmetöötleja soovis oma kaupu ja teenuseid muuhulgas EL-i turul pakkuda, ei võimalda need autori hinnangul siiski jõuda tõsikindlale järeldusele, et andmetöötleja tegevus oli eriliselt suunatud EL-i andmesubjektidele. EAKN on suunistes toonud ainult ühe näite sellest, kuidas IKÜM kohaldub tegevuse suunamisele viitavate asjaolude koostoimes. Näite kohaselt on üldmääruse kohaldamine põhjendatud, kuna kolmanda riigi äriühingu veebileht on saadaval neljas EL-i keeles ning kaupu transporditakse kuude EL-i liikmesriiki.¹⁴¹ Autori hinnangul on tegemist väga lihtsakoelise näitega, kus tegevuse suunatus EL-i turule on kaupade EL-i transportimise tõttu ilmselge. See näide ei aita aga lahendada keerulisemaid elulisi olukordi, kus kaupade ja teenuste pakkumine EL-i turul ei ole nii üheselt mõistetav. Autori hinnangul oleksid piiripealsemate näidete esitamine oluliselt kasulikum IKÜM-i kohaldamisala piiride mõistmiseks. Näiteks on hetkel ebaselge, kas EAKN-i hinnangul peaks IKÜM kohalduma ka siis, kui veebipõhist teenust on võimalik kasutada itaalia tippdomeeniga veebilehel ning selle eest on võimalik maksta eurodes, kuid muid viiteid tegevuse EL-i suunamisele ei esine. Vastus sellele küsimusele seisneb selles, kui üheselt peab kaupade ja teenuste pakkumine EL-i turul olema tuvastatav. EAKN-i suunised sellele aga vastust ei anna, mistõttu on tegevuse suunamise eelduse piirid jätkuvalt väga segased.

Lõplik hinnang sellest, kas ühele või teisele tegevusele peaks IKÜM kohalduma, on väga subjektiivne ning andmetöötlejale, andmesubjektidele ja ka järelevalveasutustele ettenägematu. Selgete suuniste puudumine viib tõenäoliselt IKÜM-i ebaühtlase kohaldamiseni ning olukordadeni, kus sarnastel faktilistel asjaoludel jõuavad erinevate riikide järelevalveasutused või kohtud erinevatele tulemustele. Seetõttu on autori hinnangul hädavajalik, et olemas oleksid põhjalikumad suunised koos näidetega keerulisematest elulistest olukordadest. Praegusel kujul ei ole EAKN-i suunised ja nendes kasutatavad lihtsakoelised näited piisavad, et tõhusalt täita oma funktsiooni.

¹⁴¹ Euroopa Andmekaitsekoostöö, lk 18-19.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli uurida, mis on IKÜM-i territoriaalse kohaldamisala eeldused, kuidas neid sisustada tuleks ning kas need eeldused on oma sisult piisavalt selged, et andmetöötajatele, järelevalveasutustele ja ka andmesubjektidele oleks ettenähtav, millistes olukordades IKÜM-it kohaldatakse. Seejuures keskendus magistritöö kahele alternatiivsele alusele, millal IKÜM võib töötlemistoimingutele kohalduda: isikuandmete töötlemine EL-is asuva tegevuskoha tegevuse kontekstis (IKÜM art 3(1)) ja kaupade või teenuste pakkumine EL-is asuvatele andmesubjektidele (IKÜM art 3(2)(a)). Magistritöö eesmärgi täitmiseks püstitati järgmised uurimisküsimused: 1) kuidas on sisustatud EL-i õiguses ettevõtja „tegevuskoht“ ning kuidas hinnatakse, kas isikuandmete töötlemine toimub selle tegevuskoha tegevuse raames; 2) Milliseid kriteeriume tuleb arvestada, et hinnata, kas kolmandas riigis asuv andmetöötaja pakub kaupu või teenuseid EL-is asuvatele andmesubjektidele; 3) kas kehtiv käsitlus IKÜM-i territoriaalse kohaldamisala kesketest mõistetest on piisav, et tagada õigusselgus andmetöötajatele, järelevalveasutustele, kohtutele ja andmesubjektidele. Töös tehtud analüüsi põhjal saab teha alljärgnevad järeldused.

EL-i õiguses on andmetöötaja tegevuskoht seotud tegeliku, tulemusliku ja püsiva tegevusega EL-i territooriumil. Juriidilisest isikust andmetöötaja puhul tähendab see EK praktika kohaselt, et tegevuskoha mõiste on oluliselt laiem ettevõtte formaalselt registreeritud asukohast. Tegevuskohaks võib olla ka EL-i territooriumil tegutsev filiaal, tütarettevõtte, harukontor või ka üksnes üksik töötaja. Selliselt on EK näinud ette, et ka minimaalne kohalolu EL-i territooriumil võib olla piisav juriidilise isiku tegevuskoha tekkeks. Seevastu füüsilise isiku tegevuskoha mõistet ei ole EK ega EAKN eraldi analüüsinud. Ka õiguskirjanduses ei ole välja pakutud autori hinnangul sobivat lahendust füüsilise isiku tegevuskoha tuvastamiseks. Seega ei ole magistritöö kirjutamise aja seisuga füüsilise isiku tegevuskoha mõistet sisustatud. Olenemata sellest, kas andmetöötajaks on füüsiline või juriidiline isik, ei saa tema tegevuskohaks kunagi pidada volitatud töötaja asukohta.

EK praktikas on leitud, et selleks, et andmetöötlus toimuks tegevuskoha tegevuse kontekstis, ei pea töötlemine toimuma tegevuskohas endas. Nii võib IKÜM kohalduda ka andmetöötlusele, mis toimub kolmandas riigis, kuid on oma sisu või laadi poolest tihedalt seotud konkreetse tegevuskohaga. Seega piisab lisaks otsesele seosele andmetöötluse ja tegevuskoha vahel ka sellest, kui tegevuskoht panustab vastavatesse protsessidesse kaudsemalt. EK praktikas on peetud piisavaks seoseks ka seda, kui tegevuskoht toetab andmetöötlust üksnes majanduslikult.

Autori hinnangul on tegemist vananenud seisukohaga, mida ei ole enam peale IKÜM-i jõustumist põhjust kohaldada. Selle asemel tuleks andmetööstustoimingute puhul, mis ei ole selgelt seotud EL-is asuva tegevuskohaga, lähtuda territoriaalse kohaldamisala tuvastamiseks IKÜM art-st 3(2).

Kui andmetöötajal ei ole EL-is tegevuskohta või ei toimu konkreetne andmetöötlus selle tegevuskohta raames, võib vastav tööstustoiming siiski jääda IKÜM-i kohaldamisalasse seetõttu, et see on seotud kaupade ja teenuste pakkumisega EL-i andmesubjektidele ehk tegevuse suunamisega EL-i turule. Seejuures ei piisa igasugusest tegevuse suunamisest rahvusvahelisele turule, vaid IKÜM-i kohaldamiseks peavad EL-i andmesubjektid olema eriliselt väljatoodud. EK ja EAKN on toonud välja rea objektiivseid asjaolusid, mis sellisele tegevuse suunamisele viitavad. Autori hinnangul on neist asjakohased reklaami suunamine EL turule, EL-i kasutajate jaoks eraldi kontaktandmete esitamine ning andmetöötaja selged avaldused, mis annavad mõista, et ta on soovinud kaasata kliente ka EL-ist. Seda võib andmetöötaja teha näiteks võimaldades kaupu transportida EL liikmesriikidesse, viies oma tegevuse kooskõlla EL-i õigusega ning selgelt välja tuues, et kaupu või teenuseid saab tarbida ka EL-is. Küll aga ei tohiks autori hinnangul olla võimalik välistada IKÜM-i kohaldumist üksnes sellega, kui andmetöötaja toob välja, et kaubad ja teenused ei ole mõeldud kasutamiseks EL-i turul. Autori hinnangul ei ole üldjuhul võimalik kaupade ja teenuste pakkumist tuvastada andmetöötaja asukohariigist erineva riigi tippdomeeninime, keele või maksevääringu kasutamisega ega tegevuse rahvusvahelise laadiga. Need asjaolud viitavad üksnes tegevuse suunamisele andmetöötaja asukohariigist välja, kuid ei tõsta eriliselt esile EL-i andmesubjekte. Mõningal juhul võivad need siiski olla asjakohased kogumis teiste eeldustega.

Magistritöö tulemusel selgus, et kuigi EAKN-i suunised ja EK praktika pakuvad mitmeid tõlgendusjuhiseid, ei ole IKÜM-i territoriaalse kohaldamisala kesksete mõistete käsitus alati piisavalt selge ja ettenähtav. EAKN on oma suunistes piirdunud üksnes lihtsakoeliste näidetega, mis ei võimalda mõista, kuidas põhimõtteid tuleks kohaldada piiripealsetes ja nüansirohketes olukordades. Segadust suurendab veelgi EK püüdlus laiendada neid keskseid mõisteid üha kaugemale, et haarata veelgi enam andmetöötlusprotsesse EL õiguse kohaldamisalasse. Näiteks ei ole selge, millistel asjaoludel piisab üksiku töötaja viibimisest EL-is tegevuskohta tekkeks ning kuidas tuleks tuvastada füüsilise isiku tegevuskohta. Täiendavad suunised on vaja ka kaupade ja teenuste pakkumise aluse sisustamiseks. Kuigi EK ja EAKN on esitanud loetelu erinevatest asjaoludest, mis viitavad tegevuse suunamisele EL-i, ei ole paljud nendest autori hinnangul asjakohased. Ebasobivate ja umbmääraste eelduste esitamine juhendmaterjalis võib

viia IKÜM-i ebaühtlase kohaldamiseni. Seetõttu on EAKN-i suunised kehtival kujul ebapiisavad ega muuda määruse kohaldamisala andmetöötajate, andmesubjektide, järelevalveasutuste ega kohtute jaoks ettenähtavaks.

Kokkuvõttes näitab töö, et kuigi IKÜM-i territoriaalne kohaldamisala on praktikas toimiv ja annab aluse EL-i andmesubjektide isikuandmete kaitseks ka kolmandas riigis tegutsevate andmetöötajate tegevuse eest, vajab selle tõlgendamine ja rakendamine suuremat täpsust ja juhendamist. Selleks võiks täiendada EAKN-i suuniseid viisil, et need käsitleksid ka füüsilise isiku tegevuskoha määramist ja seda, millal saab üksik töötaja luua EL-is enda tööandjale tegevuskoha. Samuti tuleks suunistesse lisada täiendavaid näiteid piiripealsematest ja keerukamatest olukordadest või juhtumitest, et täpsustada territoriaalse kohaldamisala piire. Viimaks tuleks kriitiliselt üle vaadata suunistes esitatud loetelu asjaoludest, mis viitavad kaupade ja teenuste pakkumisele EL-i turul. EK-I tuleks tulevikus kitsendada *Google Spain* kaasuses esitatud väga laia tõlgendust andmetöötajate tegevusele tegevuskohaga ning lähtuda edaspidi niivõrd kaugete seoste puhul territoriaalse kohaldamisala määramisel IKÜM art-st 3(2).

Käesoleva magistr töö panus õigusteadusesse seisneb IKÜM artikli 3 territoriaalse kohaldamisala eelduste põhjalikus ja struktureeritud käsitluses, keskendudes eelkõige nende tõlgendamise probleemidele ning praktilisele tähendusele õigusselguse tagamisel. Erinevalt varasematest käsitlustest, mis on piirdunud IKÜM-i sisuliste põhimõtete või andmeedastuse regulatsiooni analüüsiga, käsitleb käesolev töö määruse kohaldamisala piiritlemise küsimusi iseseisva ja keskse uurimisteemana. Selge ja ennustatav kohaldamisala on andmetöötajate, järelevalveasutuste ja kohtute jaoks mõõdapääsmatult vajalik, et tagada IKÜM-i ühetaoline, õiguspärane ja praktiliselt rakendatav kohaldamine.

Determining the Territorial Scope of the General Data Protection Regulation Based on the Data Controller's or Processor's Establishment and the Offering of Goods and Services

Summary

The rapid development of technology and internet-based services has led to extensive processing and sharing of personal data, including across borders. Meanwhile, the lack of international instruments helping to determine which country's national law should apply to international data processing, has rendered the traditional judicial boundaries inadequate for effective protection of data subjects' rights. The EU has made great effort to regulate personal data processing beyond its borders with the implementation of the General Data Protection Regulation (GDPR). Although the wide territorial scope of the GDPR helps protect the privacy of EU data subjects, it is not always clear under which circumstances the regulation applies to third-country data controllers and processors. This legal uncertainty impacts all parties involved – the data controllers and processors, supervisory authorities, courts and data subjects.

This master's thesis explores the prerequisites for the territorial scope of the GDPR, focusing on the interpretation and practical application of Article 3 of the Regulation. More specifically, the research concentrates on two of the criteria for the application of the GDPR: the processing of personal data in the context of the activities of an establishment in the EU (Article 3(1)) and the offering of goods and services to data subjects in the EU by a data controller or processor not established in the EU (Article 3(2)(a)). The aim of this thesis is to explore how these criteria should be interpreted and whether the current understanding ensures legal certainty. To this end, the thesis addresses three research questions: 1) how is the place of establishment determined in EU law and how is it assessed whether the personal data is processed in the context of the activities of an establishment; 2) what criteria should be considered in determining whether a third-country data controller or processor offers goods and services to data subjects in EU; 3) is the current interpretation of the key terms of the territorial scope of the GDPR sufficient to ensure legal clarity for data controllers and processors, supervisory authorities, courts and data subjects.

The thesis applies doctrinal legal methodology, combining qualitative and analytical approaches. The main materials for the research include GDPR Article 3 and relevant recitals,

guidance from European Data Protection Board (EDPB) and its predecessor Article 29 Working Party, decisions from the European Court of Justice (ECJ) and legal literature. Since case law for GDPR Article 3 remains limited, relevant decisions from other EU legislation, namely Data Protection Directive, Brussels I Regulation and Rome I regulation, are analysed.

The first part of the thesis analyses the legal concept of an establishment under Article 3(1) of the GDPR. It was found that the GDPR does not require a formal legal presence in the EU for an establishment to exist. Instead, the ECJ has found that any real, effective and stable arrangement on the territory of a member state might constitute an establishment. These criteria could be filled by a branch, subsidiary, office, or even the presence of a single employee operating in the EU may constitute an establishment. Thus, the ECJ has indicated that even minimal presence in the EU territory may be sufficient for the creation of an establishment for legal persons. However, the concept of an establishment in the context of a natural person has not been analysed by the ECJ nor by the EDPB. Likewise, legal literature has not, in the author's opinion, proposed a satisfactory solution for determining the establishment of a natural person. Therefore, as of the time of writing this thesis, the concept of an establishment for natural persons remains undefined. Regardless of whether the controller is a natural or a legal person, the establishment cannot be based on the location of a data processor.

It was found that according to ECJ case law, the processing of personal data does not need to occur at the establishment itself for the GDPR to apply. The Regulation can also apply to processing activities conducted in a third country if they are closely linked, in nature or substance, to the activities of the establishment. Thus, it is sufficient that there is not only a direct link between the data processing and the activities of the establishment but also an indirect contribution to those activities. The ECJ has considered it sufficient if the establishment merely supports the processing economically. In the author's view, this is an outdated position that should no longer be applied after the entry into force of the GDPR. Instead, where data processing is not clearly linked to an EU-based establishment, the determination of the territorial scope should rely on Article 3(2) GDPR.

The second part of the thesis focuses on Article 3(2)(a), which provides for the GDPR's applicability in cases where a non-EU controller offers goods or services to individuals in the EU. It was found that the mere engagement in international activities is not sufficient for the GDPR to apply; there must be a specific targeting of individuals in the EU. The EDPB has outlined several objective indicators to determine "targeting," such as the use of EU languages,

currencies, delivery to EU countries, EU-specific contact details, and references to EU law or consumers. The thesis critically evaluates these indicators and argues that their broad and non-exhaustive nature leaves room for interpretive inconsistency. In the author's view, relevant factors include directing advertising to the EU market, providing separate contact details for EU users, and making explicit statements that the controller intends to engage customers from the EU. Such intentions may be demonstrated, for example, by enabling the delivery of goods to EU countries, aligning operations with EU law, and clearly indicating that goods or services are available in the EU. In the author's opinion, using a domain name associated with an EU country, offering services in different languages or currencies, or the general international nature of an activity should not, by themselves, establish that goods or services are being offered to the EU. These factors merely indicate an international dimension, not specific targeting of EU data subjects. However, in some cases, they may be relevant when assessed cumulatively with other factors. Furthermore, the author argues that simply stating that goods or services are not intended for consumption within the EU is generally insufficient to avoid the application of the GDPR.

The findings demonstrate that while the GDPR's territorial scope is functionally designed to ensure a high level of protection for EU data subjects regardless of where processing takes place, its application in practice is not always straightforward. Although the EDPB's guidelines and the ECJ's case law provide certain interpretative tools, the understanding of the key concepts underlying the GDPR's territorial scope is not always sufficiently clear or predictable. More detailed guidelines are needed, particularly for clarifying the conditions for offering goods or services. Although the ECJ and the EDPB have listed several indicators of targeting, many of these, according to the author, are not appropriate or sufficiently precise. Inadequate and vague criteria may lead to inconsistent application of the GDPR. Therefore, the current EDPB guidelines are insufficient and do not ensure predictability for data controllers, data subjects, supervisory authorities, or courts.

One of the thesis's key contributions is its in-depth examination of the interaction between the legal definitions and practical business realities, particularly in the digital services context. It recommends revisiting and refining the EDPB's current guidelines to include more nuanced examples and clearer thresholds. In summary, this thesis shows that while the GDPR's territorial scope functions in practice and supports comprehensive personal data protection, its interpretation and application require further clarification and guidance. The EDPB guidelines should be supplemented to address, among other things, the determination of a natural person's

establishment and when the presence of a single employee can create an establishment in the EU. Additionally, the guidelines should include more nuanced examples of borderline and complex cases to better define the territorial boundaries of the GDPR. Finally, the ECJ should, in future case law, reconsider the expansive interpretation introduced in *Google Spain* and apply Article 3(2) GDPR when the connection between processing and an establishment is too remote.

LÜHENDID

EAKN	Euroopa Andmekaitsekoogu
EL	Euroopa Liit
EMP	Euroopa Majanduspiirkond
FIE	füüsilisest isikust ettevõtja
IKÜM	isikuandmete kaitse üldmäärus
pp	põhjenduspunkt

KASUTATUD KIRJANDUS

1. .me domain. – WIXEncyclopedia. <https://www.wix.com/encyclopedia/definition/me-domain> (08.02.2025).
2. Andmekaitse Inspeksioon. Vastus selgitustaotlusele nr 2.1.-5/23/216-3. 28.02.2023. – Andmekaitse Inspeksiooni avalik dokumendiregister. <https://adr.rik.ee/aki/dokument/13828667> (14.04.2025).
3. Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 1/2010 on the concepts of „controller“ and „processor“. (16.02.2010) – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf (16.03.2025).
4. Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 8/2010 on applicable law. (16.12.2010) – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp179_en.pdf (14.03.2025).
5. Article 29 Data Protection Working Party. Statement of the Article 29 Working Party on Data protection and privacy aspects of cross-border Access to electronic evidence. (29.11.2017) – https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48801 (06.03.2025).
6. Article 29 Data Protection Working Party. Update on Opinion 8/2010 on applicable law in light of the CJEU judgement in Google Spain. (16.12.2015) – <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/640614/en> (16.03.2025).
7. Bradford, A. The Brussels Effect: how the European Union rules the world. New York: Oxford University Press 2020.
8. Debrabander, F. Life after privacy: reclaiming democracy in a surveillance society. Cambridge: Cambridge University Press 2020.
9. Distribute app releases to specific countries. – Play Console Help. https://support.google.com/googleplay/android-developer/answer/7550024?hl=en&ref_topic=7071529&sjid=8243925010139578469-EU (16.03.2025).
10. Domeeni reeglid. – EURid. <https://eurid.eu/et/kuidas-eu-domeeni-registreerida/eu-domeenide-reeglid/> (10.02.2025).
11. Eelkäija: Artikli 29 tööühm. – European Data Protection Board. https://www.edpb.europa.eu/about-edpb/who-we-are/legacy-art-29-working-party_et (02.03.2025).
12. Euroopa Andmekaitse nõukogu. Suunised 3/2018 isikuandmete kaitse üldmääruse territoriaalse kohaldamisala kohta (artikkel 3). Versioon 2.1. (12.11.2019) – European Data

https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_3_2018_territorial_scope_after_consultation_et.pdf (13.03.2025).

13. Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), COM(2012) 11 final, 25.01.2012.
14. Granmar, C. G. Global applicability of the GDPR in context. – International Data Privacy Law 2021, Vol. 11, No. 3.
15. Hert, P., Czerniawski, M. Expanding the European data protection scope beyond territory: Article 3 of the General Data Protection Regulation in its wider context. – International Data Privacy Law 2016, Vol. 6, No. 3.
16. How much does a domain name cost in 2025? – WIXBlog. <https://www.wix.com/blog/how-much-does-a-domain-name-cost> (08.02.2025).
17. How to register. – Registro.it. <https://www.nic.it/en/find-your-it/how-register> (10.02.2025).
18. Janßen, R., Kesler, R., Kummer, M. E., Waldfogel, J. GDPR and the Lost Generation of Innovative Apps. – NBER Working Paper Series. Working Paper 30028. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w30028/w30028.pdf (28.03.2025).
19. Jay, R. Guide to the General Data Protection Regulation: A Companion to Data Protection Law and Practice (4th edition). London: Sweet & Maxwell 2017.
20. Kloth, A. One law to rule them all. On the extraterritorial applicability of the new EU General Data Protection Regulation. – Völkerrechtsblog, 05.02.2018. <https://voelkerrechtsblog.org/one-law-to-rule-them-all/> (22.11.2024).
21. Kuner, C. Protecting EU data outside EU borders Under the GDPR. – Common Market Law Review 2023, Vol. 60, Issue 1.
22. Languages. – European Union. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/languages_en (13.03.2025).
23. Manage availability for your app. – Apple Developer. <https://developer.apple.com/help/app-store-connect/manage-your-apps-availability/manage-availability-for-your-app/> (16.03.2025).
24. Practical guide for holders of domain names Under the .fr. – AFNIC, 2024. https://www.afnic.fr/wp-media/uploads/2020/12/Guidepratique_Titulaire_VA.pdf (10.02.2025).

25. Sancho, D. The Concept Of Establishment And Data Protection Law: Rethinking Establishment. – University of Leicester. Journal contribution. <https://hdl.handle.net/2381/40435> (14.03.2025).
26. Svantesson, D. J. B. Article 3. Territorial scope. – Kuner, C, Bygrave, L. A., Docksey, C. (toim). The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary. Oxford: Oxford University Press 2020.
27. Svantesson, D. J. B. Article 4(1)(a) ‘establishment of the controller’ in EU data privacy law – time to rein in this expanding concept? – International Data Privacy Law 2016, Vol. 6, No. 3.
28. Svantesson, D. J. B. Extraterritoriality and targeting in EU data privacy law: the weak spot undermining the regulation. – International Data Privacy Law 2015, Vol. 5, No. 4.
29. The euro outside Europe. – European Central Bank. https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/show-me/html/euro_outside_europe.en.html (13.03.2025).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

30. 6. juuli 2018. aasta EMP ühiskomitee otsus nr 154/2018, millega muudetakse EMP lepingu XI lisa (Elektrooniline side, audiovisuaalteenused ja infoühiskond) ning protokoll nr 37 (mis sisaldab artikliga 101 ette nähtud loetelu) [2018/1022]. – ELT L 183, lk 23-26.
31. 8. juuni 2000. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv nr 2000/31/EÜ infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul (direktiiv elektroonilise kaubanduse kohta). – EÜT L 178, lk 1-16.
32. 12. detsembri 2012. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1215/2012 kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (uuesti sõnastatud). – ELT L 351, lk 1-32.
33. 22. detsembri 2000. aasta nõukogu määrus nr 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades. – EÜT L 12, lk 1-23.
34. 24. oktoobri 1995. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – EÜT L 281, lk 31-50 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 13, kd 015, lk 355-374).
35. 25. oktoobri 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/83/EL tarbija õiguste kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu

direktiiv 85/577/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 304, lk 64-88.

36. 27. aprilli 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 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) (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 119, lk 1-88.
37. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, lk 391-407.
38. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, lk 47-390.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

39. EKo C-131/12, *Google Spain SL ja Google Inc. versus Agencia de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González*, ECLI:EU:C:2014:317.
40. EKo C-168/08, *Laszlo Hadadi (Hadady) versus Csilla Marta Mesko, abielunimi Hadadi (Hadady)*, ECLI:EU:C:2009:474.
41. EKo C-190/11, *Daniela Mühlleitner versus Ahmad Yusufi, Wadat Yusufi*, ECLI:EU:C:2012:542.
42. EKo C-191/15, *Verein für Konsumenteninformation*, ECLI:EU:C:2016:612.
43. EK C-191/15, *Verein für Konsumenteninformation versus Amazon EU Sàrl*, ECLI:EU:C:2016:388, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek.
44. EKo 201/13, *Johan Deckmyn, Vrijheidsfonds VZW versus Helena Vandersteen, Christiane Vandersteen, Liliana Vandersteen, Isabelle Vandersteen, Rita Dupont, Amoras II CVOH, WPG Uitgevers België*, ECLI:EU:C:2014:2132.
45. EKo C-210/16, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein versus Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, ECLI:EU:C:2018:388.
46. EKo C-212/13, *František Ryneš versus Úřad pro ochranu osobních údajů*, ECLI:EU:C:2014:2428.
47. EKo C-215/01, *Bruno Schnitzer*, ECLI:EU:C:2003:662.
48. EKo C-218/12, *Lokman Emrek versus Vlado Sabranovic*, ECLI:EU:C:2013:666.
49. EK C-230/14, *Weltimmo s. r. o. versus Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*, ECLI:EU:C:2015:426, kohtujurist P. Cruz Villalón ettepanek.
50. EKo C-230/14, *Weltimmo s. r. o. versus Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*, ECLI:EU:C:2015:639.

51. EKo C-297/14, *Rüdiger Hobohm versus Benedikt Kampik Ltd & Co. KG, Benedikt Aloysius Kampik, Mar Mediterraneo Werbe- und Vertriebsgesellschaft für Immobilien SL*, ECLI:EU:C:2015:844.
52. EKo C-384/10, *Jan Voogsgeerd versus Navimer SA*, ECLI:EU:C:2011:842.
53. EKo C-645/19, *Facebook Ireland Ltd, Facebook Inc., Facebook Belgium BVBA, versus Gegevensbeschermingsautoriteit*, ECLI:EU:C:2021:483.
54. EKo C-96/00, *Rudolf Gabriel*, ECLI:EU:C:2002/436.
55. EKo liidetud kohtuasjad C-585/08, *Peter Pammer versus Reederei Karl Schlüter GmbH & Co KG*, ja C-144/09, *Hotel Alpenhof GesmbH versus Oliver Heller*, ECLI:EU:C:2010:740.