

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR

Euroopa andmekaitseinspektori esialgse arvamuse kokkuvõte eraelu puutumatuse ja konkurentsivõime kohta suurandmete ajastul

(Arvamuse täistekst (inglise, prantsuse ja saksa keeles) on Euroopa andmekaitseinspektori veebilehel www.edps.europa.eu.)

(2014/C 225/07)

KOKKUVÕTE

Eli lähenemisviisid andmekaitse, konkurentsi ja tarbijakaitse valdkonnas on suunatud ühiste eesmärkidele, sealhulgas majanduskasvu ja innovatsiooni edendamisele ning üksiktarbijate heaolu tagamisele. Tegelikult teevad aga nende valdkondade poliitikud koostööd vähesel määral.

Digitaalrajanduse tohutu kasvu taga on veebiteenused. Paljusid neist teenustest turustatakse tasuta, ent isikuandmete edastamise nõue teeb need klientidele ometi mingis mõttes tasuliseks. On aeg hinnata sellise vahetustehingu kulusid ja tulusid nii tarbijate kui ka ettevõtjate seisukohalt.

Eri poliitikavaldkondade reguleerivate asutuste ja ekspertide tihedam dialoog oleks abiks mitte üksnes tarbijakaitse- ja konkurentsieskirjade jõustamisel, vaid aitaks edendada ka eraelu puutumatust soodustavate teenuste turgu.

1. Sissejuhatus

1. Digitaalrajanduses peitub tarbijatele ja kodanikele arvukalt eeliseid. Veebiteenused pakuvad enneolematuid võimalusi suhtlemiseks, innovatsiooniks ja probleemide tõhusaks lahendamiseks. Samal ajal avaldavad kõnealuste teenuste kasutajad enda kohta tohutul hulgal teavet. Tavapärased andmekehvandamise ja -analüüsi tehnoloogiad ei suuda ohjata veebiteenuste kasutamise käigus loodavate andmete mahtu ja mitmekesisust, ent kõnealust teabevoogu on tänapäeval võimalik kontrolli all hoida suurandmete kontseptsiooni abil⁽¹⁾. Suurandmetest saadava väärtuse kasv tugedab olulisel määral internetiturgude suurimate tegijate autoriteeti. Suurandmed ei pruugi alati hõlmata isikuandmeid, ent paljudes internetipakkumistes, mida tutvustatakse või mida tarbijad tajuvad tasuta teenustena, on isikuandmed omamoodi asendamatu vahetuskaup kõnealuste teenuste eest tasumisel. Need kasvavad turud kätkevad endas eeliste kõrval seega ka konkreetseid riske tarbijate heaolule ning eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse õigusele.
2. Eli andmekaitse, tarbijakaitse ja konkurentsi valdkonna põhimõtted ja eeskirjad on välja töötatud eesmärgiga tagada õitsev siseturg ning kaitsta üksikisikut. Nende poliitikasuundade kohaldamist lähendades on võimalik lahendada suurandmetega seotud probleeme. Praeguseni on aga olnud pigem tavaks, et need poliitikasuundad

⁽¹⁾ Terminiga „suurandmed“ tähistatakse ettevõtete, valitsuste ja muude suurorganisatsioonide valduses olevaid hiiglaslikke digitaalseid andmestikke, mida pärast omandamist arvutialgoritmide abil ulatuslikult analüüsitakse; artikli 29 alusel asutatud andmekaitse tööühm, arvamus 03/2013 eesmärgi piiritlemise kohta, lk 35. Ühe teise määratluse järgi hõlmavad suurandmed andmestikke, mis on nii suured, et neid ei ole võimalik koguda, säilitada, hallata ega analüüsida tavapäraste andmebaasitarkvara vahenditega; McKinsey Global Institute, „Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity“, juuni 2011. Käesolevas esialgses arvamuses tähistatakse üldterminiga „suurandmed“ suuremahulise isikuandmete kogumise ja analüüsitegevuse kombinatsiooni ülimalt mitmekesiste ja mahukate andmestike puhul.

kulgevad paralleelselt ning ühishuvi pakkuvates küsimustes ei tehta eriti koostööd⁽¹⁾. Peale selle on ELi poliitikut ja reguleerivad asutused praeguseeni peamiselt keskendunud turgudele, kus kaubeldakse toodete ja teenustega raha eest. Ajal, mil nii tarbijad kui ka ettevõtjad kohanevad pidevate tehnoloogiamuutustega ja ajendavad selliseid muutusi, peavad ka poliitikut ja reguleerivad asutused nendega sammu pidama, nagu on näha hiljuti võetud poliitilisest kohustusest kujundada lõplikult välja digitaalne ühtne turg⁽²⁾.

3. Euroopa andmekaitseinspektor edendab ELi institutsioonides ja asutustes andmekaitsekultuuri rakendamist, mille puhul võetakse andmekaitsepõhimõtteid arvesse kõikides asjakohastes poliitika- ja õigusvaldkondades⁽³⁾. Selle eesmärgiks saavutamiseks soovib Euroopa andmekaitseinspektor käesoleva esialgse arvamusega elavdada dialoogi ekspertide ja praktikute, sealhulgas ELi institutsioonide ning riikide konkurentsi, tarbijakaitse ja andmekaitse valdkonna reguleerivate asutuste vahel. Hiljem analüüsib Euroopa andmekaitseinspektor kõnealuse dialoogi käigus tekkinud vaatenurki ja ideid järeларvamuses, mis hõlmab ka soovitusi edaspidisteks meetmeteks.
4. Käesoleva arvamuse 2. peatükis käsitletakse esmalt digitaalmajanduse suundumusi ning isikuandmete rolli suurandmete ajastul. 3. peatükis kirjeldatakse ELi andmekaitse-, tarbijakaitse- ja konkurentsieskirjade asjakohaseid aspekte. 4. peatükis analüüsitakse kolme poliitikavaldkonna vastakmõju, käsitledes järgmisi küsimusi:

— isikuandmete kontrollimise roll turuvõimu saavutamisel digitaalmajanduses ja selle mõju andmekaitsele;

— tarbijariskid, mis tulenevad turukontsentratsioonist ja turgu valitseva seisundi kuritarvitamisest tohtu hulga isikuandmete töötlemisel ettevõtetes;

— eraelu puutumatust soodustavate teenuste elava turu⁽⁴⁾ kasvu edendamine tarbijate teadlike valikute tagamise abil.

⁽¹⁾ Käesolevas esialgses arvamuses käsitletakse üksikasjalikumalt teemasid, millest Euroopa andmekaitseinspektor kõneles ka ühel 13. juunil 2013 Brüsselis toimunud seminaril: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2013/13-06-13_Speech_CB_Brussels_EN.pdf. Samal teemal arutleti andmekaitse ja eraelu puutumatuse volinike 32. rahvusvahelisel konverentsil 2010. aastal Jeruusalemmas. Peale selle pidas komisjoni asepresident Joaquín Almunia novembris 2012 kõne konkurentsist ja eraelu puutumatusest andmeturgudel (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-860_en.htm). Veebruaris 2013 toimunud konverentsil „New Frontiers of Antitrust 4th International Concurrences Conference” kutsus komisjoni õigusküsimuste peadirektoraadi peadirektor pärast ümarlauaarutelu „Isikuandmed – kas konkurentsioigus põrkub eraelu puutumatusega?” üles võtma suuremal määral arvesse andmekaitse ja konkurentsioiguse vastakmõju; Françoise Le Bail, „Protection de la vie privée et des données personnelles: l'Europe à l'avant garde”, *Concurrences Revue des droits de la concurrence, Competition Law Journal, Demain la concurrence New Frontiers of Antitrust Colloque 1 Concurrences*, nr 2-2013. Sarnane arutelu on käimas ka USAs, eeskätt pärast föderaalset kaubanduskomisjoni otsust Google'i ja DoubleClicki ühinemise kohta (vt joonealune märkus 76), millega seoses kaubanduskomisjoni volinik Jones Harbour esitas lahkarvamuse, http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-matter-google/doubleclick/071220harbour_0.pdf; Harbouri arvamustega saab tutvuda tema essees „The Transatlantic Perspective: Data Protection and Competition Law” väljaandes „Data Protection Anno 2014: How to Restore Trust?”, toim: Hijmans, H. ja Kranenborg, H., 2014, lk 225–234.

⁽²⁾ 2013. aasta oktoobris võttis Euroopa Ülemkogu kohustuseks kujundada 2015. aastaks välja ühtne digitaalne turg, sätestades sealhulgas suurandmete haldamise ja pilvandmetöötuse ühtse turu sobivad raamtingimused, arendamiseks e-valitsust, e-tervist, e-arveldamist ja e-riigihanget, kiirendamiseks e-identimise ja usaldusteenuste ning e-arveldamise ja makseteenuste kasutuselevõttu ning tagamaks sisu ja andmete ülekantavuse; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139197.pdf. Euroopa andmekaitseinspektor avaldas arvamuse Euroopa digitaalarengu tegevuskava ELi raampoliitika programmi kohta: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-04-08_Digital_Agenda_EN.pdf.

⁽³⁾ Vt Euroopa andmekaitseinspektori strateegia aastateks 2013 ja 2014: „Towards excellence in data protection” („Püüdlus tipptasemel andmekaitse suunas”); https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Strategy/13-01-22_Strategy_EN.pdf. Lisaks määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 28 lõike 2 alusel korrapäraselt avaldatavatele arvamustele komisjoni või teiste institutsioonide või organite tehtud seadusandlike ettepanekute või poliitikadokumentide kohta ning pidades silmas, et asjaomase määruse artikli 41 lõike 2 kohaselt kuulub Euroopa andmekaitseinspektori kohustuste hulka institutsioonide ja asutuste ning andmesubjektide nõustamine kõikides isikuandmete töötlemisega seotud küsimustes, võib Euroopa andmekaitseinspektor avaldada nõuandvaid dokumente omal algatusel, et anda panus aruteludes selliste õigusvaldkonna ja ühiskonnaga seotud suundumuste üle, millel võib olla oluline mõju isikuandmete kaitsele. Vt nt Euroopa andmekaitseinspektori arvamuse pilvandmetöötuse ja andmekaitse õigusraamistiku seose kohta (ELT C 253, 3.9.2013, lk 1). Euroopa andmekaitseinspektor võib avaldada nõuandeid ka muudes asjakohastes valdkondades.

⁽⁴⁾ Komisjoni mõistes tähendavad eraelu puutumatust soodustavad tehnoloogiad „info- ja sidetehnoloogia meetmete ühtset süsteemi, mis kaitseb eraelu puutumatust isikuandmete kustutamise või vähendamise ning tarbetu ja/või soovimatu töötlemise takistamise kaudu, ilma et see vähendaks infosüsteemi funktsionaalsust”; komisjoni teatis andmekaitse edendamiseks eraelu puutumatust soodustavate tehnoloogiate kaudu, KOM(2007) 228 (lõplik). Käesolevas dokumendis tähistatakse terminiga „eraelu puutumatust soodustavad teenused” sellistel tehnoloogiatel põhinevaid tarbijatele suunatud teenuseid.

Oluline on ka rahvusvahelise, ELi ja riikide tasandi järelevalveasutuste ühine mõttetöö, jõustamistegevus ja koostöö⁽¹⁾.

5. Viimases, 5. peatükis heidetakse pilk võimalikele poliitikameetetele ning kutsutakse komisjoni, riikide järelevalveasutusi, surverühmitusi ja õigusala töötajaid üles pidama selles küsimuses ulatuslikumat ja põhjalikumat arutelu. Iga jaotise alguses esitatud loetelupunktide ja ristviidete eesmärk on tutvustada lugejale kolme ELi poliitikavaldkonnaga seotud põhiargumente ja nende vahelisi kokkupuutepunkte. Kokkuvõtte nendest seostest on esitatud käesoleva dokumendi lisas.

5. Kokkuvõtte: vaja on täiendavat uurimist ja arutelu

Hoogsalt laienev digitaalne turg või turud [...] mõjutavad üha rohkem kõiki äritegevuse tahkusi. Konkurentsi tõhusa toimimise tagamine nendel turgudel on edaspidi esikohal [...] tarbijate tehinguandmete järjest laialdasem kogumine, töötlemine ja kasutamine turunduseesmärkidel [...] pakub üha enam võimalusi konkurentsieelise saamiseks ja [see võib] aina suuremal määral tekitada kahju tarbijatele.

(Väljavõtte Ühendkuningriigi konkurentsi- ja turgude ameti esimehe David Currie' kõnest loengutesarjas Beesley Lectures, 7.11.2013)

85. Käesolevas esialgses arvamuses on analüüsitud ja kaalutud ELi õiguse kolme valdkonna vahelisi võimalikke kokkupuutepunkte ja lahknemisi kiiresti muutuval suurandmete ajastul. Kuigi eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse on avalikud huvid ja aluslepingutes talletatud põhiõigused, on võimalik, et vähese koostöö tõttu konkurentsi-, tarbijakaitse- ja andmekaitsepoliitika arendamisel jääb vajaka nii konkurentsieeskirjade jõustamise tõhususest kui ka stiimulitest selliste teenuste väljatöötamiseks, mis soodustaksid eraelu puutumatus ja vähendaksid tarbijatele kahju tekitamise tõenäosust. Digitaalajanduses on isikuandmed oluline immateriaalne vara väärtuse loomisel ja omamoodi vahetuskaup veebiteenuste eest. Sellel võib aga olla kaugemaleulatav mõju teatavate põhimõistete tõlgendamisele, nagu läbipaistvus, turgu valitsev seisund, tarbijate heaolu ja tarbijatele tekitatav kahju.
86. Nendele küsimustele tervikliku lahenduse leidmiseks on vaja lisauuringuid, -analüüse ja -arutelusid, aga see võiks hõlmata järgmisi meetmeid (kas kõiki või osa neist):
 - tarbijate, teenuseosutajate ja reguleerivate asutuste suurem teadlikkus tehnoloogia arengu praegustest ja tulevastest suundumustest asjaomastel digitaalajanduse turgudel ja nende mõjust konkurentsivõimele, tarbijate heaolule ja valikutele ning eraelu puutumatus soodustavate teenustega seotud innovatsioonile;
 - tõhusad juhised eraelu puutumatus, tarbijakaitse- ning konkurentsieeskirjade kohaldamise kohta veebiteenuste, eeskätt „tasuta“ teenustena tutvustatavate teenuste puhul, võttes arvesse klientide ja konkurentide arvamusi ning tarbijaeelistusi ja -probleeme;
 - ametiasutuste koostöö uurimisel ja jõustamisel, näiteks koostades stsenaariume ja võimalikke nõudeid turuvõimu väljaselgitamiseks digitaalajanduses, samuti üksteisega konsulteerimine konkreetsete juhtumite uurimisel;
 - 21.sajandi digitaalturgudega seotud konkurentsiõigusaktide läbivaatamine, sealhulgas nende kokkupuuted muude õigusvaldkondadega ja võimalused tulemuslikuks koostööks teiste asjaomaste ametiasutustega.

⁽¹⁾ See hõlmab kontakte koostööplatvormiga Global Privacy Enforcement Network ja rahvusvahelise konkurentsivõrgustikuga, samuti ulatuslikumat koostööd ELi ametiasutuste ja USA föderalse kaubanduskoja vahel.

87. Isikuandmed on digitaalmajanduses olnud kasvu eestvedaja ja toetaja rollis. Üksiktarbijatele peaks jääma kõnealusest kasvust saadavatest tulemustest õiglasem osa. Üha enam tunnistavad konkurents- ja andmekaitseasutused, et tegemist on pöördelise katsumusega digitaalmajanduses usalduse loomisel ja vastutuse tagamisel. Andmekaitse on erakordne võimalus anda üksikisikutele vahendid, mille abil nad saavad ennast kaitsta ning tõhustada konkurents- ja tarbijakaitse-eeskirjade jõustamist.
88. Järgmine samm on välja uurida, kuidas tihendada reguleerivate asutuste koostööd nende eesmärkide saavutamiseks. Sedalaadi koordineerimine ei tohiks piirduda ainult Euroopaga, vaid peaks peegeldama digitaalmajanduse valdkonnas tegutsevate ettevõtjate üleilmset haaret. Euroopa andmekaitseinspektor on valmis andma oma panuse sellesse arutellu.

Brüssel, 26. märts 2014

Euroopa Andmekaitseinspektor

Peter HUSTINX

Andmekaitse, konkurents ja tarbijakaitse ELis – võrdlev ülevaade

	Andmekaitse	Konkurentsioigus	Tarbijakaitse	Kokkupuutepunktid digitaalmajanduses
Õigusraamistik	<ul style="list-style-type: none"> — ELi põhiõiguste harta artiklid 7 ja 8 — ELi toimimise lepingu artikkel 16 	<ul style="list-style-type: none"> — ELi toimimise lepingu artiklid 101–106 	<ul style="list-style-type: none"> — ELi põhiõiguste harta artikkel 38 — ELi toimimise lepingu artiklid 12 ja 169 	<ul style="list-style-type: none"> — ELi põhiväärtused ja majanduslik missioon
Asjakohased teised õigusaktid	<ul style="list-style-type: none"> — Direktiiv 95/46/EÜ — Määrus (EÜ) nr 45/2001 — Direktiiv 2002/58/EÜ — Andmekaitse üldmäärus (arutlusel) 	<ul style="list-style-type: none"> — Määrus (EÜ) nr 1/2003 (konkurentsioiguse ajakohastamine) — Määrus (EÜ) nr 139/2004 (ühinemised) 	<ul style="list-style-type: none"> — Direktiiv 93/13/EMÜ (ebaõiglased lepingutingimused) — Direktiiv 98/6/EÜ (hindade avaldamine) — Nõukogu direktiiv 2005/29/EÜ (ebausad kaubandustavad) — Direktiiv 2006/114/EÜ (eksitav reklaam) — Määrus (EÜ) nr 2006/2004 (ametiasutuste koostöö) — Direktiiv 2011/83/EL (tarbijate õigused) 	<ul style="list-style-type: none"> — Eeskirjad siseturu nõuetekohase toimimise edendamiseks — Eeskirjad üksiktarbijate kaitse tagamiseks
Kohaldamisala	<ul style="list-style-type: none"> — Kõik vastutavad töötajad, kes on registreeritud ELis või kasutavad ELis paiknevaid seadmeid. Sätteid kohandatakse olenevalt töödeldavate andmete laadist ja mahust — (Kohaldamisala laiendatakse andmekaitse üldmääruse alusel, et hõlmata kõiki vastutavaid töötajaid, kes pakuvad kaupu või teenuseid ELis asuvatele andmesubjektidele või jälgivad nende käitumist) 	<ul style="list-style-type: none"> — Ükskõik milline majandustegevus, mis võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust — Turgu valitsevatel ettevõtjatel on erikohustus vältida konkurentsi moonutamist 	<ul style="list-style-type: none"> — Kõik siseturul tarnitavad või tarbitavad kaubad ja teenused 	<ul style="list-style-type: none"> — Siseturuga seotud majandustegevuse mõju üksikisikutele ELis

	Andmekaitse	Konkurentsioigus	Tarbijakaitse	Kokkupuutepunktid digitaalmajanduses
Andmete kontrollimine ja asjaomased turud	<ul style="list-style-type: none"> — Nõuetele vastavad andmete töötlemise eesmärgid 	<ul style="list-style-type: none"> — Asjaomase turu mõiste ning toodete ja teenuste asendatavus 		<ul style="list-style-type: none"> — Isikuandmetest sõltuvate asjaomaste turgude määratlemine — Digitaalturu võimu ulatuse kindlaksmääramine
Läbipaistvus ja valikuvõimalus	<ul style="list-style-type: none"> — Õigus saada teavet ja tutvuda andmetega arusaadavas vormis — Vabatahtlikult antud konkreetne, teadlik ja üheselt mõistetav nõusolek — Õigus andmete ülekandmisele 	<ul style="list-style-type: none"> — Teenuste sidumine ja liitmine — Konkurentsi vältimine esmavajaliku vahendi tarnest keeldudes 	<ul style="list-style-type: none"> — Selge ja arusaadav teave hindade ja toodete kohta 	<ul style="list-style-type: none"> — Ühine arusaam isikuandmete väärtusest — Õigus enda andmetele nende ülekantavuse kaudu
Kahju vältimine	<ul style="list-style-type: none"> — Võimalikult väheste andmete kogumine — Töötlemise konfidentsiaalsus ja turvalisus 	<ul style="list-style-type: none"> — Tarbijate heaolu mõiste — Ebaõiglus teenuste hindade puhul — Teooria tarbijatele tekitatava kahju kohta ühine-miste korral — Riigiabi eeskirjade erandid 	<ul style="list-style-type: none"> — Hea usu põhimõtte lepingutes — Eksitavate väidete kasutamise keeld toodete ja teenuste puhul 	<ul style="list-style-type: none"> — Andmekaitse tarbijate heaolu osana — Eraelu puutumatust soodustavate õiguskaitsevahendite kasutamine konkurentsiküsimusi käsitlevates otsustes — Konkurentide koostöö lubamine eraelu puutumatust soodustavate teenuste väljatöötamisel

	Andmekaitse	Konkurentsioigus	Tarbijakaitse	Kokkupuutepunktid digitaalmajanduses
Järelevalve, jõustamine, karistused, õiguskaitsevahendid	<ul style="list-style-type: none"> — Riikide sõltumatud ametiasutused — ELi-ülene koostöö artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühmas ja (arutlusel oleva) järjepidevuse mehhanismi abil — Õigus kasutada kohtulikku õiguskaitsevahendit õiguste rikkumise korral — Õigus saada hüvitist — Halduskaristused, mis moodustavad teatava osa ettevõtja aastakäibest (arutlusel) 	<ul style="list-style-type: none"> — Jõustamine riikide konkurentsiasutuste ja ELi puhul komisjoni kaudu — Ametiasutused teevad koostööd Euroopa konkurentsivõrgustiku kaudu — Konkurentsivastaste lepingute rikkumiste puhul kohaldatavad karistused, mis võivad moodustada kuni 10 % kogukäibest — Tarbijate õigused kohtulikele õiguskaitsevahendile ei ole ühtlustatud 	<ul style="list-style-type: none"> — Ainult riikide ametiasutused — Tarbijakaitse koostöövõrgustiku raames tehakse igal aastal kindlaks ühised jõustamistegevuse prioriteedid, rakendades vastavuse koordineeritud kontrollimist ja valdkondlikke projekte — Ei ole välja töötatud ühist ELi lähenemisviisi tarbijaõiguse rikkumiste uurimisel, v.a liidusiseste rikkumiste puhul — Harva määravad ametiasutused tarbijaõiguse rikkumiste eest hüvitisi 	<ul style="list-style-type: none"> — Dialoog ja koostöö juhtumites, kus ristuvad konkurents, tarbijate heaolu ja andmekaitse

Lühendid:

ELi põhiõiguste harta: Euroopa Liidu põhiõiguste harta

ELi toimimise leping: Euroopa Liidu toimimise leping