

EUROPOS DUOMENŲ APSAUGOS PRIEŽIŪROS PAREIGŪNAS

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno preliminarios nuomonės dėl privatumo ir konkurencijos didelės apimties duomenų rinkinių amžiuje santrauka

(Visą šios nuomonės tekstą anglų, prancūzų ir vokiečių kalbomis galima rasti EDAPP interneto svetainėje www.edps.europa.eu.)

(2014/C 225/07)

SANTRAUKA

ES požiūris į duomenų apsaugą, konkurenciją ir vartotojų apsaugą pagrįstas bendrais tikslais, įskaitant augimo ir inovacijų skatinimą ir pavienių vartotojų gerovės didinimą. Tačiau praktikoje šių atitinkamų sričių politikos formuotojų bendradarbiavimas yra ribotas.

Spartų skaitmeninės ekonomikos augimą skatina internetu teikiamos paslaugos. Dažnai šios paslaugos rinkoje teikiamos nurodant, kad jos yra nemokamos, tačiau, tiesą sakant, reikalaujama, kad klientai už jas sumokėtų pateikdami asmeninę informaciją apie save. Šių asmeninės informacijos mainų už paslaugas išlaidų ir naudos tyrimą vartotojų ir įmonių atžvilgiu reikėjo atlikti gerokai anksčiau.

Glaudesnis įvairiose politikos srityse veikiančių reguliavimo institucijų ir ekspertų bendradarbiavimas gali padėti ne tik įgyvendinti konkurencijos ir vartotojų apsaugos taisykles, bet ir skatinti didesnę privatumą užtikrinančių paslaugų rinką.

1. Įvadas

1. Vartotojai ir piliečiai gali naudotis įvairiais skaitmeninės ekonomikos teikiamais privalumais. Internetu teikiamos paslaugos suteikia precedento neturinčią galimybę užmegzti socialinius ryšius, kurti inovacijas ir veiksmingai spręsti problemas. Tuo pat metu šių paslaugų naudotojai atskleidžia apie save labai daug informacijos. Sukuriamų duomenų kiekio ir įvairovės negalima suvaldyti įprastomis duomenų gavybos ir analizės technologijomis, tačiau dabar šią informaciją galima vis lengviau kontroliuoti dėl pokyčių, susijusių su „didelės apimties duomenų rinkiniais“⁽¹⁾. Iš didelės apimties duomenų rinkinių išgaunama nauda tapo svarbiu didžiausių interneto rinkos dalyvių įtakos šaltiniu. Ne visi didelės apimties duomenys yra asmens duomenys, tačiau internete teikiant pasiūlymus, kurie pristatomi arba suprantami kaip nemokami, dažnai reikalaujama pateikti asmeninę informaciją, kuri naudojama kaip tam tikra būtina valiuta, kuria atsiskaitoma už naudojamąsi tokiomis paslaugomis. Todėl šiose augančiose rinkose gaunama ne tik nauda, bet ir kyla rizika vartotojų gerovei ir teisėms į privatumą ir duomenų apsaugą.
2. ES duomenų apsaugos, konkurencijos ir vartotojų apsaugos principai sukurti siekiant remti klestinčią vidaus rinką ir apsaugoti asmenį. Didesnė konvergencija taikant šias politikos kryptis galėtų padėti išspręsti su didelės apimties duomenų rinkinių ekonomika susijusius uždavinius. Nors politika šiose srityse kuriama tuo

⁽¹⁾ Didelės apimties duomenų rinkiniai „reiškia korporacijų, Vyrųsųbių ir kitų stambių organizacijų turimus milžiniškus skaitmeninius duomenų rinkinius, kurie plačiu mastu analizuojami naudojant kompiuterių algoritmus“; 29 straipsnio duomenų apsaugos darbo grupės nuomonė 03/2013 dėl tikslo ribojimo principo, p. 35. Literatūroje pateikiamos ir kitokios apibrėžtys: didelės apimties duomenų rinkiniai reiškia „duomenų rinkinius, kurių, atsižvelgiant į jų dydį, neįmanoma gauti, saugoti, valdyti ir analizuoti naudojant įprastus duomenų bazių programines įrangos įrankius“; „McKinsey Global Institute“, „Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity“, 2011 m. birželio mėn. Šioje preliminarioje nuomonėje vietoje masinio asmens duomenų rinkimo ir analizės įvairiuose didelės apimties duomenų rinkiniuose vartojama santrumpa „didelės apimties duomenų rinkiniai“.

pačiu metu, tačiau iki šiol pasigendama glaudesnės jų sąveikos sprendžiant bendrus klausimus⁽¹⁾. Be to, ES politikos formuotojai ir reguliavimo institucijos iki šiol paprastai daugiausia dėmesio skirdavo rinkoms, kuriose produktais ir paslaugomis prekiaujama už piniginių atlygi. Vartotojams ir įmonėms prisitaikant prie nuolatinių technologinių pokyčių ir juos skatinant, politikos formuotojai ir reguliavimo institucijos turi pareigą nuo jų neatsilikti, kaip nurodoma naujausiame politiniame išipareigojime „sukurti bendrąją skaitmeninę rinką“⁽²⁾.

3. EDAPP ragina ES institucijas ir įstaigas puoselėti „duomenų apsaugos kultūrą“ tais atvejais, kai duomenų apsaugos principai numatomi visose susijusiose įgyvendinamos politikos ir teisės srityse⁽³⁾. Siekiant minėto tikslo šioje preliminarioje nuomonėje ekspertai ir specialistai, įskaitant ES institucijas ir nacionalines reguliavimo institucijas, veikiančias konkurencijos, vartotojų apsaugos ir duomenų apsaugos srityse, skatinami užmegzti dialogą. Tuomet vėlesnėje nuomonėje EDAPP aptars šioje analizėje pareikštą nuomonę ir išdėstytas mintis, ir pateiks rekomendacijas dėl veiksmų.
4. Šios nuomonės 2 skyriuje pirmiausia nurodomos skaitmeninės ekonomikos tendencijos ir asmens duomenų vaidmuo didelės apimties duomenų rinkinių amžiuje. 3 skyriuje aptariami susiję ES duomenų apsaugos, konkurencijos ir vartotojų apsaugos taisyklių aspektai. 4 skyriuje pateikiama šių trijų politikos sričių analizė:
 - kaip asmeninės informacijos kontrolė padeda didinti įtaką skaitmeninės ekonomikos rinkoje ir kokius padarinius tai sukelia duomenų apsaugai;
 - koncentracijos ir piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi rinkoje keliami rizika vartotojams, kai įmonės tvarko masinius asmens duomenų kiekius, ir
 - kaip didinant informuotų vartotojų pasirinkimą galima skatinti gyvybingos rinkos, kurioje teikiamos didesnę privatumo apsaugą užtikrinančios paslaugos⁽⁴⁾, augimą.

(1) Šioje preliminarioje nuomonėje plėtojamos temos, kurias EDAPP pristatė 2013 m. birželio 13 d. Briuselyje vykusiame seminare, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2013/13-06-13_Speech_CB_Brussels_EN.pdf. Susijusios diskusijos surengtos 2010 m. Jeruzalėje įvykusioje 32-ojoje tarptautinėje duomenų apsaugos ir privatumo komisarų konferencijoje. Be to, 2012 m. lapkričio mėn. Komisijos pirmininko pavaduotojas Joaquin Almunia sakė kalbą konkurencijos ir privatumo duomenų rinkose tema (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-860_en.htm). 2013 m. vasario mėn. 4-ojoje Tarptautinėje konkurencijos konferencijoje „Naujos antimonopolijos ribos“ (angl. New Frontiers of Antitrust), kuri įvyko po apskritojo stalo diskusijos tema „Asmens duomenys: ar įmanoma konkurencijos teisės ir privatumo kolizija?“, Komisijos Teisingumo generalinė direktorė ragino daugiau dėmesio skirti duomenų apsaugos ir konkurencijos teisės sąveikai; Françoise Le Bail straipsnis „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 I Concurrences“, Nr. 2–2013. Panašios diskusijos Jungtinėse Valstijose suaktyvėjo po to, kai Federalinė prekybos komisija priėmė sprendimą dėl „Google DoubleClick“ susiliejinimo (žr. 76 išnašą), o Komisijos narė Jones Harbour priėmė atskirąją nuomonę http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-matter-google/doubleclick/071220harbour_0.pdf; atnaujintą J. Harbour analizę galima rasti jos esė „The Transatlantic Perspective: Data Protection and Competition Law“, „Data Protection Anno 2014: How to Restore Trust?“, redaktoriai H. Hijmans ir H. Kranenborg, 2014 m., p. 225 – 234.

(2) 2013 m. spalio mėn. Europos Vadovų Taryba išipareigojo iki 2015 m. „sukurti bendrąją skaitmeninę rinką“, įskaitant „reikiamas pamatines sąlygas bendrajai didelių duomenų rinkinių ir debesijos kompiuterijos rinkai“ kuriant e. Vyriausybės, e. sveikatos paslaugų teikimo, e. sąskaitų faktūrų išrašymo ir e. pirkimų paslaugas, skatinant e. atpažinties ir patikimumo užtikrinimo paslaugas, e. sąskaitų faktūrų išrašymo ir mokėjimo paslaugas ir turinio bei duomenų perkeliamumą; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139197.pdf. EDAPP priėmė nuomonę dėl ES bendrosios Europos skaitmeninės darbotvarkės politikos programos; https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-04-08_Digital_Agenda_EN.pdf.

(3) Žr. EDAPP 2013 – 2014 m. strategiją „Visapusiška duomenų apsauga“; https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Strategy/13-01-22_Strategy_EN.pdf. Be reguliariai skelbiamų nuomonių dėl Komisijos arba kitų institucijų ar įstaigų pagal Reglamento (EB) Nr. 45/2001 28 straipsnio 2 dalį priimtų pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų arba politinių dokumentų ir įgyvendindamas savo funkciją konsultuoti Sąjungos institucijas, įstaigas ir duomenų subjektus visais asmens duomenų tvarkymo pagal 41 straipsnio 2 dalį klausimais, EDAPP gali nuspręsti priimti nuomonę savo iniciatyva, kad papildytų diskusijas, susijusias su teisiniais ir visuomenės pokyčiais, kurie gali turėti didelę įtaką asmens duomenų apsaugai. Pavyzdžiui, žr. EDAPP nuomonę dėl nuotolinės kompiuterijos ir duomenų apsaugos teisinės sistemos ryšio, (OL C 253, 2013 9 3, p. 1). EDAPP gali priimti panašią nuomonę dėl kitų susirūpinimą keliančių sričių.

(4) Komisija privatumą didinančias technologijas apibrėžia, kaip „suderintą informacinių ir ryšių technologijų priemonių sistemą, skirtą apsaugoti privatumą, kurioje nenaudojami asmens duomenys arba jų naudojama mažiau arba nevykdomas nereikalingas ir (arba) nepageidaujamas asmens duomenų tvarkymas tuo pat metu išsaugant informacinės sistemos funkcionalumą“. „Duomenų apsaugos stiprinimas naudojant privatumo didinimo technologijas (PDT)“, COM(2007) 228 final. Šiame dokumente sąvoka „privatumo didinimo paslaugos“ reiškia vartotojams teikiamas paslaugas, kurios sukurtos remiantis tokia technologija.

Taip pat atkreipiamas dėmesys į bendro mąstymo, įgyvendinimo ir tarptautinių, ES ir nacionalinių institucijų bendradarbiavimo svarbą⁽¹⁾.

5. Galiausiai 5 skyriuje aptariami galimi politiniai veiksmai, o Komisija, nacionalinės priežiūros institucijos, interesų grupės ir teisės specialistai raginami išsamiau ir visapusiškiau aptarti šį klausimą. Kiekvieno skirsnio pradžioje pateikiamas paženklintas tekstas ir kryžminės nuorodos, kurios padės skaitytojui geriau suprasti pagrindinius argumentus ir trijų ES teisės sričių bendrus bruožus. Šių sąsajų santrauka pateikiama šio dokumento priede.

5. Išvada. Reikalingas tolesnis tyrimas ir diskusija

Sparčiai auganti interneto rinka arba rinkos <...> daro vis didesnę įtaką kiekvienam įmonės veiklos aspektui. Pagrindinis prioritetas – užtikrinti veiksmingą konkurenciją šiose rinkose <...>, atrodo, kad intensyvejojantis su vartotojais sudaromų sandorių duomenų rinkimas, tvarkymas ir naudojimas komerciniais tikslais tampa vis svarbesniu konkurencinio pranašumo, (kuris gali) kelti vis didesnę žalą vartotojui, šaltiniu.

(JK Konkurencijos ir rinkos institucijos pirmininko David Currie kalbos „Beesley“ paskaitose ištrauka. 2013 m. lapkričio 7 d.)

85. Šioje preliminarioje nuomonėje, atsižvelgiant į greitą su didelės apimties duomenų rinkiniais susijusių aplinkybių kaitą, išnagrinėtos ir apsvaistytos konvergencijos ir kolizijos šiose trijose ES teisės srityse galimybės. Privatumas ir asmens duomenų apsauga yra visuomeniniai interesai ir pagrindinės Sutartyse įtvirtintos teisės, tačiau sąveikos stoka kuriant konkurencijos, vartotojų apsaugos ir duomenų apsaugos politiką galėjo daryti neigiamą įtaką veiksmingam konkurencijos taisyklių įgyvendinimui ir paskatoms kurti privatumą didinančias ir kuo mažesnę žalą vartotojui darančias paslaugas. Skaitmeninėje ekonomikoje asmeninė informacija reiškia vertingą nematerialų turtą, kuriuo naudojantis galima kurti vertę, be to, tokia informacija naudojama kaip valiuta, kuria atsiskaitoma už internetu teikiamas paslaugas. Tokia situacija gali turėti esminių padarinių aiškinant pagrindines sąvokas, įskaitant skaidrumą, dominuojančią padėtį ir vartotojų gerovę ir žalą.
86. Siekiant visapusiškai reaguoti į šiuos uždavinius reikia daugiau laiko tyrimui, svarstymams ir diskusijoms, tačiau šiuo tikslu gali būti naudojama kuri nors arba visos šios priemonės:
 - didesnis vartotojų, paslaugų teikėjų ir reguliavimo institucijų informuotumas apie dabartinius ir būsimus technologinius pokyčius susijusiose skaitmeninės ekonomikos rinkose ir padarinius konkurencijai, vartotojų gerovei ir galimybei pasirinkti, ir inovacijas, susijusias su didesnę privatumą padedančiomis užtikrinti paslaugomis;
 - veiksmingos gairės dėl privatumo, konkurencijos ir vartotojų apsaugos taisyklių taikymo internetu teikiamoms paslaugoms, visų pirma atsižvelgiant į nemokamas paslaugas, kurias teikiant atsižvelgiama į klientų ir konkurentų nuomonę ir kliento pasirinkimų ir rūpimų klausimų įrodymus;
 - institucijų bendradarbiavimas tyrimo ir įgyvendinimo srityje, pvz., kuriant scenarijus ir galimus standartus, susijusius su įtakos skaitmeninės ekonomikos rinkoje įvertinimu, ir konsultacijas dėl atskirų atvejų tyrimų, ir
 - XXI a. skaitmenines rinkas reglamentuojančių konkurencijos teisės aktų persvarstymas, įskaitant jų sąsają su kitomis teisės sritimis ir galimybę produktyviai bendradarbiauti su kitomis susijusiomis institucijomis.

⁽¹⁾ Tai apima ryšių palaikymą su Pasauliniu privatumo užtikrinimo tinklu, Tarptautiniu konkurencijos tinklu ir tų tinklų viduje bei glaudesnę ES institucijų ir JAV Federalinės prekybos komisijos bendradarbiavimą.

87. Asmeninė informacija padėjo skatinti ir palaikyti augančią skaitmeninę ekonomiką. Pavieniams vartotojams jau turėtų būti sudarytos sąlygos gauti didesnę šio augimo naudą. Konkurencijos ir duomenų apsaugos institucijos vis dažniau pripažįsta, kad tai yra pagrindinis uždavinys kuriant pasitikejimą skaitmenine ekonomika ir didinant jos dalyvių atskaitomybę. Duomenų apsauga suteikia unikalią galimybę suteikti vartotojams įrankius, kuriais naudodamiesi jie galės patys apsisaugoti ir veiksmingiau įgyvendinti konkurencijos ir vartotojų apsaugos taisykles.
88. Kitas etapas – išnagrinėti glaudesnio reguliavimo institucijų koordinavimo galimybes, kad būtų pasiekti šie tikslai. Šis koordinavimas turėtų apimti ne tik Europos įmones, bet ir pasaulines skaitmeninės ekonomikos bendroves. EDAPP siekia palengvinti šią diskusiją.

Priimta Briuselyje 2014 m. kovo 26 d.

Peter HUSTINX

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas

Duomenų apsauga, konkurencija ir vartotojų apsauga ES: lyginamoji apžvalga

	Duomenų apsauga	Konkurencijos teisė	Vartotojų apsauga	Sąsajos skaitmeninėje ekonomikoje
Teisinė sistema	<ul style="list-style-type: none"> — ES chartijos 7 ir 8 straipsniai. — SESV 16 straipsnis. 	<ul style="list-style-type: none"> — SESV 101–106 straipsniai. 	<ul style="list-style-type: none"> — ES chartijos 38 straipsnis. — SESV 12 ir 169 straipsniai. 	<ul style="list-style-type: none"> — Pagrindinės ES vertybės ir ekonominė misija.
Susiję antrinės teisės aktai	<ul style="list-style-type: none"> — Direktyva 95/46/EB. — Reglamentas (EB) Nr. 45/2001. — Direktyva 2002/58/EB. — Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas (šiuo metu svarstomas). 	<ul style="list-style-type: none"> — Reglamentas (EB) Nr. 1/2003 (modernizavimas). — Reglamentas (EB) Nr. 139/2004 (susijungimai). 	<ul style="list-style-type: none"> — Direktyva 93/13/EEB (nesąžiningos sutarčių sąlygos). — Direktyva 98/6/EB (kainos nurodymas). — Tarybos direktyva 2005/29/EB (nesąžininga komercinė praktika). — Direktyva 2006/114/EB (klaidinanti reklama). — Reglamentas (EB) Nr. 2006/2004 (institucijų bendradarbiavimas). — Direktyva 2011/83/ES (vartotojo teisės). 	<ul style="list-style-type: none"> — Patikimą vidaus rinkos veikimą užtikrinančios taisyklės. — Pavienių vartotojų apsaugą užtikrinančios taisyklės.
Taikymo sritis	<ul style="list-style-type: none"> — Visi ES įsisteigę arba ES teritorijoje esančią įrangą naudojančios duomenų valdytojai. Nuostatos taikomos atsižvelgiant į tvarkomų duomenų pobūdį ir kiekį. — (Taikymo sritis Bendrajame duomenų apsaugos reglamente bus praplėsta, kad apimtų bet kokį duomenų valdytoją, siūlantį ES gyvenančiam duomenų subjektui prekes arba paslaugas arba stebinčiam jo elgesi). 	<ul style="list-style-type: none"> — Bet kokia ekonominė veikla, kuri „gali daryti įtaką prekybai tarp valstybių narių“. — Dominuojančios įmonės turi „ypatingą atsakomybę“ vengti konkurencijos iškraipymų. 	<ul style="list-style-type: none"> — Visos vidaus rinkoje tiekiamos arba suvartojamos prekės arba teikiamos arba naudojamos paslaugos. 	<ul style="list-style-type: none"> — Su vidaus rinka susijusios ekonominės veiklos poveikis ES asmenims.

	Duomenų apsauga	Konkurencijos teisė	Vartotojų apsauga	Sąsajos skaitmeninėje ekonomikoje
Duomenų kontrolė ir susijusios rinkos	— Su duomenų tvarkymu suderinami tikslai.	— Susijusios rinkos apibrėžtis ir produktų ir paslaugų tvarumas.		— Susijusių rinkų, kurių augimą skatina asmens duomenys, apibrėžtis. — Įtakos skaitmeninėje rinkoje įvertinimas.
Skaidrumas ir pasirinkimas	— Teisė gauti informaciją ir susipažinti su duomenimis suprantama forma. — Laisvas, konkretus, informuotas ir vienareikšmiškas sutikimas. — Teisė į duomenų perkeliamumą.	— Paslaugų susiejimas ir sujungimas. — Konkurencijos prevencija atsisakant teikti esminę paslaugą.	— Aiški ir suprantama informacija apie kainas ir produktus.	— Bendras asmens duomenų vertės supratimas. — Nuosavybės teisės į savo duomenis įgyvendinimas naudojantis duomenų perkeliamumu.
Žalos prevencija	— Duomenų minimizavimas. — Duomenų tvarkymo konfidencialumas ir saugumas.	— Sąvoka „vartotojo gerovė“. — Pernelyg didelės paslaugų kainos. — Susiliejimų keliamos žalos vartotojams teorija. — Valstybės pagalbos taisyklių išimtys.	— Sutartyse vartojama sąvoka „sąžiningumas“. — Klaidinančių teiginių apie produktus ir paslaugas draudimas.	— Duomenų apsauga kaip vartotojų gerovės veiksnys. — Privatumą didinančių teisių gynimo būdų naudojimas sprendimuose dėl konkurencijos. — Leidimas konkurentams bendradarbiauti kuriant privatumą didinančias paslaugas.

	Duomenų apsauga	Konkurencijos teisė	Vartotojų apsauga	Sąsajos skaitmeninėje ekonomikoje
Priežiūra, įgyvendinimas, sankcijos, teisių gynimo būdai	<ul style="list-style-type: none"> — Nepriklausomos nacionalinės institucijos. — Bendradarbiavimas ES pasitelkiant 29 straipsnio duomenų apsaugos darbo grupę ir nuoseklumo užtikrinimo mechanizmas (šiuo metu svarstomas). — Teisė į pažeistų teisių gynybą teisme. — Teisė gauti kompensaciją. — Metinės įmonės apyvartos proporcija kaip administracinė sankcija (šiuo metu svarstoma). 	<ul style="list-style-type: none"> — Nacionalinių konkurencijos institucijų ir ES Komisijos įgyvendinimo veiksmai. — Europos konkurencijos tinklas kaip institucijų bendradarbiavimo platforma. — Sankcijos už konkurenciją varžančių susitarimų pažeidimą: iki 10 % bendros metinės apyvartos. — Vartotojų teisės gintis teisme nesuderintos. 	<ul style="list-style-type: none"> — Tik nacionalinės institucijos. — BVAS tinkle kasmet nustatomi bendri įgyvendinimo prioritetai, įskaitant koordinuotas atitikties patikras ir konkrečius sektoriaus projektus. — Nėra bendro ES požiūrio į vartotojų teisės pažeidimų tyrimą, išskyrus „Bendrijoje padarytus pažeidimus“. — Institucijos retai užtikrina kompensacijų už vartotojų teisės pažeidimus mokėjimą. 	<ul style="list-style-type: none"> — Bendravimas ir bendradarbiavimas nagrinėjant bylas, kuriose sprendžiami konkurencijos, vartotojų gerovės ir duomenų apsaugos klausimai.

Santrumpos:

ES chartija: Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija
SESV: Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo