

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Tiivistelmä Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnosta, joka koskee Kuluttajat vahvempaan asemaan -lainsäädäntöpakettia

[Koko lausunto on luettavissa englanniksi, ranskaksi ja saksaksi Euroopan tietosuojavaltuutetun verkkosivuilla www.edps.europa.eu]

(2018/C 432/04)

Tässä lausunnossa esitetään Euroopan tietosuojavaltuutetun kanta Kuluttajat vahvempaan asemaan -lainsäädäntöpakettiin, joka koostuu ehdotuksesta direktiiviksi EU:n kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon paremmasta valvonnasta ja nykyaikaistamisesta sekä ehdotuksesta direktiiviksi kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista.

Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että komissio aikoo nykyaikaistaa voimassa olevat säännöt alalla, jonka tavoitteet vastaavat suurelta osin äskettäin uudistetun tietosuojakehyksen tavoitteita. Hän myöntää, että nykyisessä kuluttajansuojasäännössä olevia puutteita on korjattava, jotta voidaan vastata digitaalisten palvelujen sellaisten vallitsevien liiketoimintamallien asettamiin haasteisiin, jotka perustuvat laajamittaiseen henkilötietojen keruuseen ja rahaksi muuttamiseen sekä ihmisten mielenkiinnon tarkoitukselliseen ohjailuun kohdennetun sisällön avulla. Tämä on ainutlaatuinen tilaisuus parantaa kuluttajalainsäädäntöä puuttamalla jatkuvasti kasvavaan epätasapainoon ja eriarvoisuuteen, joka vallitsee kuluttajien ja digitaalisilla markkinoilla toimivien vaikutusvalaisten yritysten välillä.

Euroopan tietosuojavaltuutettu tukee erityisesti tavoitetta laajentaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/83/EU⁽¹⁾ soveltamisalaa antamalla muuta kuin rahaa vastaan suoritettavia palveluja vastaanottaville kuluttajille mahdollisuus hyödyntää tämän direktiivin tarjoamaa suojakehystä, koska näin otetaan huomioon nykyiset taloudelliset realiteetit ja tarpeet.

Ehdotuksessa on otettu huomioon tietosuojavaltuutetun lausunnon 4/2017 suositukset. Siinä ei ole käytetty ilmaisua "vastike" eikä erotettu toisistaan tietoja, jotka kuluttajat toimittavat digitaalisen sisällön toimittajille "aktiivisesti" ja "passiivisesti". Euroopan tietosuojavaltuutettu panee kuitenkin huolestuneena merkille, että ehdotuksen mukaisissa uusissa määritelmässä on määrä ottaa käyttöön sopimusten käsite sellaisen digitaalisen sisällön tai digitaalisen palvelun toimittamista varten, josta kuluttajat voivat "maksaa" henkilötiedoillaan rahalla maksamisen sijasta. Tämä uusi lähestymistapa ei ratkaise ongelmia, joita aiheutuu ilmaisun "vastike" käytöstä tai henkilötietojen antamisen rinnastamisesta hinnan maksamiseen. Tässä lähestymistavassa ei etenkään oteta riittävästi huomioon tietosuojan perusoikeusluonnetta, kun henkilötietoja käsitellään pelkkinä taloushyödykkeinä.

Jo yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistettiin, että henkilötietojen käsittelyyn digitaalisessa ympäristössä liittyvien olosuhteiden on oltava tasapuoliset. Ehdotuksessa ei pitäisi edistää lähestymistapoja, jotka voitaisiin tulkita yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistetun henkilötietojen täysipainoista suojaamista koskevan EU:n sitoumuksen vastaisiksi. Jotta voidaan taata laaja kuluttajansuoja vaarantamatta tietosuojalainsäädännön periaatteita, voitaisiin harkita vaihtoehtoista lähestymistapaa. Se voisi esimerkiksi perustua sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin, yleisen tietosuoja-asetuksen alueellisen soveltamisalan määrittelevän säännöksen tai digitaalista sisältöä koskevasta ehdotuksesta annetun neuvoston yleisnäkemyksen 3 artiklan 1 kohdan mukaiseen "palvelun" laajaan määritelmään.

Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee sen vuoksi, että ilmaisujen "sellaista digitaalisen sisällön toimittamista koskeva sopimus, jota ei toimiteta aineellisella välineellä" ja "digitaalista palvelua koskeva sopimus" määritelmässä ei viitata henkilötietoihin, ja ehdottaa että sen sijaan käytetään sellaisen sopimuksen käsitettä, jonka mukaisesti elinkeinonharjoittaja toimittaa tai sitoutuu toimittamaan kuluttajalle tietyn digitaalisen sisällön tai digitaalisen palvelun "riippumatta siitä, edellytetäänkö kuluttajalta maksua".

Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu kehottaa kiinnittämään huomiota ehdotuksen moniin mahdollisiin vaikutuksiin, jotka kohdistuvat EU:n tietosuojakehyksen ja erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiseen, ja antaa suosituksia.

Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa ensinnäkin, että elinkeinonharjoittajien on henkilötietoja käsitellessään noudatettava EU:n tietosuojakehystä ja erityisesti yleistä tietosuoja-asetusta.

⁽¹⁾ EUVL L 304, 22.11.2011, s. 64.

Toiseksi Euroopan tietosuojavaltuutettu on huolestunut siitä, että palveluntarjoajia voitaisiin johtaa harhaan, jos ehdotuksella otettaisiin käyttöön käsite ”sellaisen digitaalisten sisältöjen tai palvelujen toimitamista koskevat sopimukset, joiden käytöstä kuluttajat antavat rahan sijaan henkilötietojään”. Palveluntarjoajat saattaisivat luulla, että suostumukseen perustuva tietojen käsittely on sopimuksen yhteydessä lainsäädännön mukaista kaikissa tapauksissa ja silloinkin, kun yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset pätevä suostumuksen edellytykset eivät täyty. Tämä heikentäisi oikeusvarmuutta.

Kolmanneksi on todettava, että sopimuksen peruuttamisnoikeuden ja henkilötietojen käsittelyä koskevan suostumuksen peruuttamisen sekä hinnan palauttamista kuluttajalle peruuttamistapauksessa koskevan elinkeinonharjoittajan veloitteen välillä on monimutkainen vuorovaikutus. Se osoittaa, miten vaikeaa on sovittaa yhteen ehdotuksella käyttöön otettava käsite ”sellaisen digitaalisten sisältöjen tai palvelujen toimitamista koskevat sopimukset, joiden käytöstä kuluttajat antavat rahan sijaan henkilötietojään” henkilötietojen suojan perusoikeusluonteeseen ja yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo myös, että ehdotuksella olisi muutettava direktiivin 2011/83/EU 3 artikla ja otettava käyttöön säännös, jossa todetaan selvästi, että jos direktiivin 2011/83/EU ja tietosuoja-lainsäädännön välillä on ristiriita, viimeksi mainitulla on etusija.

Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen myös kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevaan uuteen ehdotukseen, jonka tarkoituksena on helpottaa kuluttajien oikeussuojakeinojen käyttöä niin sanotuissa joukkovahinkotilanteissa, joissa useat kuluttajat ovat saman rikkomuksen uhreja. Euroopan tietosuojavaltuutettu olettaa, että kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevan ehdotuksen mukaisten hyvityskeinojen on määrä täydentää yleisessä tietosuoja-asetuksessa olevan rekisteröityjen edustamista koskevan 80 artiklan mukaisia keinoja.

Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo kuitenkin siltä osin kuin henkilötietojen suojaan liittyvät asiat on määrä sisällyttää ehdotuksen mukaisten ryhmäkanteiden soveltamisalaan, että ”oikeutettuihin yksiköihin”, joille annetaan ehdotuksen mukaisesti oikeus nostaa edustajakanteita tällä alalla, olisi sovellettava yleisen tietosuoja-asetuksen 80 artiklan mukaisia edellytyksiä.

Kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevassa ehdotuksessa olisi vastaavasti selvennettävä, että tietosuojakysymyksiä koskevia edustajakanteita voidaan saattaa ainoastaan sellaisten hallintoviranomaisten käsiteltäviksi, jotka ovat yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 21 kohdassa ja 51 artiklassa tarkoitettuja tietosuojaviranomaisia.

Yhteenvetona Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa, että kahden eri kollektiivisen hyvitysmekanismin soveltaminen toisaalta yleisen tietosuoja-asetuksen ja toisaalta tulevan sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksen mukaisesti edellyttää muiden vuorovaikutukseen liittyvien tärkeiden seikkojen ohella järjestelmällisempää yhteistyötä kuluttajansuoja- ja tietosuojaviranomaisten välillä. Yhteistyöfoorumina voisi toimia esimerkiksi digitaalinen tiedonvälitysjärjestelmä (Digital Clearinghouse), joka on kilpailu-, kuluttajansuoja- ja tietosuoja-alan lainvalvontaviranomaisten vapaaehtoinen verkosto.

Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen aloitteeseen, joka koskee kuluttajansuojasääntöjen ajantasaistamista kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen tarkistamisen yhteydessä. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo tässä yhteydessä, että tietosuoja- ja kuluttajalainsäädännön välistä synergiaa on tutkittava tarkemmin. Kuluttajansuoja- ja tietosuojaviranomaisten välisen yhteistyön järjestelmällisyyttä olisi parannettava molempien osapuolten kannalta tärkeissä erityiskysymyksissä, jotka koskevat kuluttajien hyvinvointiin ja tietosuojaan liittyviä huolenaiheita.

I. JOHDANTO JA TAUSTA

1. Euroopan komissio, jäljempänä ’komissio’, antoi 11. huhtikuuta 2018 tiedonannon Kuluttajat vahvempaan asemaan⁽¹⁾, jäljempänä ’tiedonanto’, sekä seuraavat kaksi säädösehdotusta:

— ehdotus direktiiviksi neuvoston direktiivin 93/13/ETY, direktiivin 98/6/EY, direktiivin 2005/29/EY sekä direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta EU:n kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon paremman valvonnan ja nykyaikaistamisen osalta⁽²⁾;

⁽¹⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle Kuluttajat vahvempaan asemaan, COM(2018) 183 final.

⁽²⁾ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi 5 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/13/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/6/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta EU:n kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon paremman valvonnan ja nykyaikaistamisen osalta, COM(2018) 185 final.

- ehdotus direktiiviksi kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista sekä direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta ⁽¹⁾.
2. Ehdotukset on nähtävä pakettina, jolla on yhteiset tavoitteet. Niiden tavoitteena on erityisesti
- nykyaikaistaa voimassa olevat säännöt ja korjata nykyisessä kuluttajansuojasäännöstössä olevia puutteita;
 - tarjota kuluttajille parempia hyvitysmahdollisuuksia sekä tukea sääntöjen täytäntöönpanon tehokasta valvontaa ja viranomaisten välistä yhteistyötä oikeudenmukaisilla ja turvallisilla sisämarkkinoilla;
 - lisätä yhteistyötä EU:n ulkopuolisten kumppanimaiden kanssa;
 - varmistaa kuluttajien yhdenvertainen kohtelu sisämarkkinoilla ja taata, että kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet puuttua kuluttajatuotteiden laatueroihin liittyviin ongelmiin;
 - parantaa viestintää ja valmiuksien kehittämistä, jotta kuluttajat saisivat lisää tietoa oikeuksistaan ja jotta elinkeinonharjoittajien, etenkin pienten ja keskisuurten yritysten, olisi helpompi noudattaa velvoitteitaan;
 - tarkastella kuluttajapolitiikan tulevia haasteita nopeasti kehittyvässä taloudellisessa ja teknologisessä ympäristössä.
3. EU:n kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan parantamista ja näiden sääntöjen nykyaikaistamista koskevalla ehdotuksella, jäljempänä 'ehdotus', pyritään tekemään seuraavat parannukset:
- laajamittaisten rajatylittävien rikkomusten aiempaa tehokkaammat, oikeasuhteisemmat ja varoittavammat seuraamukset;
 - kuluttajien oikeus yksilöllisiin oikeussuojakeinoihin;
 - verkossa toimiviin markkinapaikkoihin enemmän läpinäkyvyyttä kuluttajien kannalta;
 - kuluttajansuojan laajentaminen digitaalisten palvelujen suhteen;
 - rasituksen vähentäminen yrityksiltä;
 - selkeytykset jäsenvaltioiden vapauteen antaa sääntöjä, jotka koskevat tiettyjä muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa harjoitettavan myynnin muotoja ja ominaisuuksia;
 - selkeytykset sääntöihin, jotka koskevat "*laadultaan eroavien tuotteiden*" harhaanjohtavaa markkinointia.
4. Ehdotuksella direktiiviksi kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista, jäljempänä 'kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskeva ehdotus', pyritään helpottamaan kuluttajien oikeussuojakeinojen käyttöä niin sanotuissa joukkovahinkotilanteissa, joissa useat kuluttajat ovat saman rikkomuksen uhreja.
5. Komissio ei kuullut Euroopan tietosuojavaltuutettua näiden kahden ehdotuksen hyväksymisen aikaan.

VII. PÄÄTELMÄT

Ehdotuksesta:

69. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että komissio aikoo nykyaikaistaa voimassa olevat säännöt ja korjata nykyisessä kuluttajansuojasäännöstössä olevia puutteita. Näin pyritään vastaamaan vallitseviin haasteisiin, joita ovat esimerkiksi uudet liiketoimintamallit, joissa vaaditaan henkilötietoja kuluttajilta, jotka haluavat käyttää digitaalista sisältöä tai digitaalisia palveluja.
70. Euroopan tietosuojavaltuutettu panee kuitenkin huolestuneena merkille, että ehdotuksen mukaisissa uusissa määritelmässä on määrä ottaa käyttöön sopimusten käsite sellaisen digitaalisen sisällön tai digitaalisen palvelun toimittamista varten, josta kuluttajat voivat "maksaa" henkilötiedoillaan rahalla maksamisen sijasta. Euroopan tietosuojavaltuutettu haluaa korostaa, että tämä uusi lähestymistapa ei ratkaise ongelmia, joita aiheutuu ilmaisun "vastike" käytöstä tai henkilötietojen antamisen rinnastamisesta hinnan maksamiseen. Hän katsoo erityisesti, ettei tässä uudessa lähestymistavassa oteta riittävästi huomioon tietosuojan perusoikeusluonnetta, kun henkilötietoja käsitellään pelkkinä taloushyödykkeinä.

⁽¹⁾ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista sekä direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta, COM(2018) 184 final.

Jotta voidaan taata laaja kuluttajansuoja vaarantamatta tietosuojalainsäädännön periaatteita, voitaisiin harkita vaihtoehtoisia lähestymistapaa. Se voisi esimerkiksi perustua sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin, yleisen tietosuoja-asetuksen alueellisen soveltamisalan määrittelevän säännöksen tai digitaalista sisältöä koskevasta ehdotuksesta annetun neuvoston yleisnäkemyksen 3 artiklan 1 kohdan mukaiseen ”palvelun” laajaan määritelmään.

71. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee sen vuoksi, että ilmaisujen ”sellaista digitaalisen sisällön toimittamista koskeva sopimus, jota ei toimiteta aineellisella välineellä” ja ”digitaalista palvelua koskeva sopimus” määritelmissä ei viitata henkilötietoihin, ja ehdottaa että sen sijaan käytetään sellaisen sopimuksen käsitettä, jonka mukaisesti elinkeinonharjoittaja toimittaa tai sitoutuu toimittamaan kuluttajalle tietyn digitaalisen sisällön tai digitaalisen palvelun ”riippumatta siitä, edellytetäänkö kuluttajalta maksua”.
72. Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu kehottaa kiinnittämään huomiota ehdotuksen moniin mahdollisiin vaikutuksiin, jotka kohdistuvat EU:n tietosuojakehyksen ja erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiseen, ja antaa suosituksia:
- elinkeinonharjoittajien on henkilötietoja käsitellessään noudatettava EU:n tietosuojakehyistä ja erityisesti yleistä tietosuoja-asetusta;
 - palveluntarjoajia voitaisiin johtaa harhaan, jos ehdotuksessa otettaisiin käyttöön käsite ”sellaisen digitaalisen sisällön tai palvelujen toimittamista koskevat sopimukset, joiden käytöstä kuluttajat antavat rahan sijaan henkilötietojaan”. Palveluntarjoajat saattaisivat luulla, että suostumukseen perustuva tietojen käsittely on sopimuksen yhteydessä lainsäädännön mukaista kaikissa tapauksissa ja silloinkin, kun yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset pätevä suostumuksen edellytykset eivät täyty. Tämä heikentäisi oikeusvarmuutta;
 - ehdotuksessa käyttöön otettua 14 päivän pituista sopimuksen peruuttamisoikeutta ei voida katsoa rajoitukseksi yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyyn oikeuteen peruuttaa suostumus milloin tahansa;
 - henkilötietojen arvoa ei välttämättä pystytä arvioimaan sopimuksen peruuttamisen yhteydessä. Sen vuoksi on epävarmaa, voidaanko ehdotuksella todellakin varmistaa, että kuluttajat saavat kohtuullisen korvauksen.
73. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo lisäksi, että ehdotuksella olisi muutettava direktiivin 2011/83/EU 3 artikla ja otettava käyttöön säännös, jossa todetaan selvästi, että jos direktiivin 2011/83/EU ja tietosuojalainsäädännön välillä on ristiriita, viimeksi mainitulla on etusija.

Kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevasta ehdotuksesta:

74. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevaan uuteen ehdotukseen, jonka tarkoituksena on helpottaa kuluttajien oikeussuojakeinojen käyttöä niin sanotuissa joukkovahinkotilanteissa, joissa useat kuluttajat ovat saman rikkomuksen uhreja.
75. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo kuitenkin siltä osin kuin henkilötietojen suojaan liittyvät asiat on määrä sisällyttää ehdotuksen mukaisten ryhmäkanteiden soveltamisalaan, että ”oikeutettuihin yksiköihin”, joille annetaan ehdotuksen mukaisesti oikeus nostaa edustajakanteita tällä alalla, olisi sovellettava yleisen tietosuoja-asetuksen 80 artiklan mukaisia edellytyksiä.
76. Kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevassa ehdotuksessa olisi vastaavasti selvennettävä, että tietosuojakysymyksiä koskevia edustajakanteita voidaan saattaa ainoastaan sellaisten hallintoviranomaisten käsiteltäviksi, jotka ovat yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 21 kohdassa ja 51 artiklassa tarkoitettuja tietosuojaviranomaisia.
77. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa myös, että kahden eri kollektiivisen hyvitysmekanismin soveltaminen toisaalta yleisen tietosuoja-asetuksen ja toisaalta tulevan sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksen mukaisesti edellyttää muiden vuorovaikutukseen liittyvien tärkeiden seikkojen ohella järjestelmällisempää yhteistyötä kuluttajansuoja- ja tietosuojaviranomaisten välillä. Yhteistyöfoorumina voisi toimia esimerkiksi digitaalinen tiedonvälitysjärjestelmä (Digital Clearinghouse), joka on kilpailu-, kuluttajansuoja- ja tietosuoja-alan lainvalvontaviranomaisten vapaaehtoinen verkosto.

Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen tarkistamisesta:

78. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen aloitteeseen, joka koskee kuluttajansuojasääntöjen ajantasaistamista kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen tarkistamisen yhteydessä.

79. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo tässä yhteydessä, että tietosuoja- ja kuluttajalainsäädännön välistä synergiaa on tutkittava tarkemmin. Kuluttajansuoja- ja tietosuojaviranomaisten välisen yhteistyön järjestelmällisyyttä olisi parannettava molempien osapuolten kannalta tärkeissä erityiskysymyksissä, jotka koskevat kuluttajien hyvinvointiin ja tietosuojaan liittyviä huolenaiheita.

Bryssel 5. lokakuuta 2018.

Giovanni BUTTARELLI

Euroopan tietosuojavaltuutettu
