



Dnro 8557/96/21

16.11.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Apulaistietosuojavaltuutetun lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa otsikkoasiassa. Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arpajaislakia sekä tämän johdosta välttämättömät muutokset henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin sekä sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on antanut asiasta valmisteluvaiheessa lausunnon sisäministeriölle (11.2.2021, dnro 104/91/21). Tietosuojavaltuutettu totesi lausunnon saan pitävänsä esitysluonnoksen tavoitteita lähtökohdiltaan kannatettavina ja tärkeinä, mutta nosti erinäisten oikeudellisten huomioiden lisäksi esiin kysymyksen siitä, olivatko suunnitellut keinot kaikilta osin oikeassa suhteessa sinänsä hyviin päämääriin.

Voidaan todeta, että hallituksen esityksessä on kiinnitetty verrattain kattavasti ja asianmukaisesti huomiota henkilötietojen käsittelyä koskeviin näkökohtiin. Kaikilta osin tietosuojavaltuutetun esitysluonnoksesta esittämiin huomioihin ei ole kuitenkaan vastattu.

Tässä lausunnossa keskitytään tietosuojavaltuutetun toiminnan ja toimivallan kannalta keskeisiin kysymyksiin. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu eittämättä merkittävät kysymykset henkilötietojen luovuttamiseen liittyen sekä perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenevien tulkintalinjausten peilaaminen ehdotettuun sääntelyyn. Muutettavaksi esitettyjen liitännäislakien osalta ei katsota olevan lausuttavaa.

Henkilötietojen käsittelyn oikeudellinen peruste

Tietosuojavaltuutettu kiinnitti sisäministeriölle antamassaan lausunnossa huomiota esitysluonnoksessa olleisiin tiettyihin epäselvyyksiin liittyen henkilötietojen käsittelyn oikeudelliseen perusteeseen. Henkilötietojen käsittelyn ankkuroiden yleisessä tietosuojasetuksessa säädettyyn oikeusperusteeseen on yleisesti ottaen välttämättömyyksiä, jotta asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käyttöä voidaan arvioida. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta valvovan viranomaisen kannalta asianmukaisen oikeudellisen perusteen osoittamisella on lisäksi erityistä merkitystä, sillä oikeusperuste vaikuttaa rekisteröidyn tietosuojasetuksen III luvun mukaisten oikeuksien soveltumiseen.

Nyt käsiteltävän esityksen 51 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että Veikkaus Oy:n suorittaman henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, eli rekisterinpitäjänä olevan Veikkaus Oy:n lakisääteinen velvoite. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta käsittely perustuisi 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, eli tärkeään yleiseen etuun unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Tältä osin rekisterinpitäjän henkilötietojen käsittelyperuste on selkeä.

Huomio kiinnittyy kuitenkin 51 §:n yksityiskohtaisten perustelujen sivulla 120 todettuun siitä, että "Veikkaus Oy voi pykälässä tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn lisäksi käsitellä toiminnassaan pelaajien tietoja suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla. Tällöin oikeusperusteena on esimerkiksi rekisteröidyn suostumus, sopimus tai rekisterinpitäjän oikeutettu etu. [...] Veikkaus Oy:n asiakasrekisterin tietojen käsittely muihin kuin 51 §:n mukaisiin tarkoituksiin perustuu tietosuojan yleislainsäädäntöön." Lisäksi seuraavassa kappaleessa kuvataan tilanteita, joissa Veikkaus Oy käsittelee henkilötietoja muun erityislainsäädännön nojalla.

Voidaan todeta, että Veikkaus Oy:n henkilötietojen käsittelyssä tulisi näin ollen sovellettavaksi laaja kirjo oikeudellisia perusteita. Tietosuojavaltuutetun toimisto saa rekisteröidyltä verrattain paljon Veikkaus Oy:n henkilötietojen käsittelyyn liittyviä yhteydenottoja, joissa tulee arvioitavaksi rekisteröidyn tietosuoja-asetuksen mukaiset oikeudet tai niiden puuttuminen. Lähtökohtaisesti on kannatettavaa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaista, että kaikista henkilötietojen käsittelyn tilanteista ei säädetä erityislainsäädännössä, vaan se rajataan riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti tilanteisiin, joihin sisältyy korkea henkilötietojen suojaan liittyvä riski. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden valvonnan kannalta useampien henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei saisi kuitenkaan johtaa siihen, että jää epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä on puuttua ja vaikuttaa henkilötietojensa käsittelyyn. Kysymys on luonnollisesti merkityksellinen myös rekisterinpitäjän kannalta, jonka on kaikessa henkilötietojen käsittelyyn liittyvässä toiminnassaan oltava tietoinen, minkä oikeudellisen perusteen nojalla se käsittelee rekisteröityjen henkilötietoja ja pystyttävä tämän myötä osoittamaan käsittelytoimiensa asianmukaisuus.

Henkilötietojen käsittelyn oikeudelliseen perusteeseen liittyen totean lopuksi, että esityksen säätämisyjärjestystä koskevan jakson sivulla 143 mainitaan käsittelyperusteena myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta. Tällä viitataan ilmeisesti esityksen 55 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, jossa todetaan, että THL:n osalta henkilötietojen käsittelyn perusteena on asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta. Perusteluissa ei nähtävästi avata sen enempää, miksi THL:n osalta käsittelyperusteeksi on tunnistettu kyseinen e alakohta. Rekisteröityjen oikeuksien osalta on huomattava, että rekisteröidyllä on tässä tapauksessa tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukainen oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä. Tätä oikeutta rekisteröidyllä ei ole, jos käsittelyn perusteena on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta.

Esityksessä on huomioitu, että tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan perustava erityisten henkilötietoryhmien käsittely sekä 10 artiklan rikostuomioihin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely edellyttää, että käsittelyperusteen ohella kansallisessa lainsäädännössä on säädetty asianmukaisista ja erityisistä suojatoimista rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tietosuoja-asetus edellyttää, että lainsäätäjän tulee yksilöidä, millä säännöksillä

säädetään niistä erityisistä toimenpiteistä, joilla rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja käytännössä turvataan.

Nyt käsiteltävässä esityksessä tällaisiksi suojatoimiksi on sivulla 119 kerrotun mukaisesti tunnistettu ”muun muassa henkilötietojen käsittelyn rajaaminen Veikkaus Oy:n lakisääteisten tehtävien vuoksi välttämättömään, säädettävä enimmäiskäsittelyaika sekä 44, 54 ja 55 §:ssä ehdotettu tietojen luovuttamisedellytyksiä koskeva sääntely.” Edelleen todetaan, että ”Käsittelyn edellyttämistä suojatoimista säädetään lisäksi henkilötietojen käsittelyyn yleislakina sovellettavassa tietosuojalaissa.”

Tietosuojasetuksen edellyttämistä suojatoimista säädetään tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa. Säännös sisältää 11-kohtaisen luettelon tällaisista toimenpiteistä. Hallintovaliokunta on katsonut tietosuojalain säätämisen yhteydessä antamassaan mietinnössä 13/2018 vp, että ”luettelo toimii esimerkkiluettelona toimenpiteistä, joita voidaan käyttää suojatoimina. Muutkin suojatoimet ovat mahdollisia. Suojatoimien valintaan vaikuttaa muun muassa se, millaisista henkilötiedoista ja minkälaisesta käsittelystä kulloinkin on kyse.” Valiokunta on mietinnössä todennut lisäksi, että ”Rekisterinpitäjän harkintaan jää ensi vaiheessa sen arvioiminen, millaisia suojatoimenpiteitä henkilötietojen käsittelyyn sisältyvät riskit edellyttävät. Tietosuojasetuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta osoitusvelvollisuudesta seuraa, että rekisterinpitäjän on kyettävä osoittamaan valittujen suojatoimien asianmukaisuus ja oikeasuhtaisuus.”

Nyt tarkasteltavassa esityksessä tietosuojasetuksen vaatimien suojatoimien tarkastelu näyttäisi rajoittuvan yllä mainittuun kahden virkkeen toteamukseen. Sovellettavaksi tulevan yleislainsäädännön säätelyn soveltumisen olisi suonut käyvän esityksestä informatiivisemmin ilmi ottaen huomioon hallintovaliokunnankin mietinnössään esiin nostama rekisterinpitäjän, eli tässä tapauksessa Veikkaus Oy:n tietosuojasetuksesta johtuva osoitusvelvollisuus suojatoimien asianmukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta.

Pelaajadata ja profilointi

Tietosuojanäkökulmasta esitys on merkityksellinen sen sisältämän henkilötietojen automaattista käsittelyä – eli tietosuojasetuksen termein profilointia – koskevan sääntelyn vuoksi. Arpajaislain 51 §:n 2 momentissa säädettäisiin Veikkaus Oy:n velvollisuudesta arvioida pelaamisesta asiakkaille aiheutuvien haittojen riskiä peli- ja pelaajadatan automaattisen käsittelyn avulla. Momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on sivulla 119 tunnistettu, että käsittelyssä on kyse tietosuojasetuksen 4 artiklan 4 luetelmakohdassa tarkoitetusta profiloinnista, josta säädetään tarkemmin asetuksen 22 artiklassa. Perustelujen mukaan ”Profiloinnin tuottaman tiedon perusteella ei kuitenkaan olisi sallittua tehdä tietosuojasetuksen 22 artiklassa lähtökohtaisesti kiellettyjä automaattisia yksittäispäätöksiä. Pelkästään automaattisen henkilötietojen käsittelyn perusteella ei siten olisi mahdollista esimerkiksi asettaa pelikieltoa tai muita pelaajakohtaisia rajoituksia, vaan pelaajakohtaisten rajoitusten asettaminen edellyttäisi aina luonnollisen henkilön muodostamaa arviota.”

Arpajaislain 51 §:n 2 perusteluja lukemalla jää käsitys, että säännöksen nojalla ei olisi mahdollista tehdä mitään automaattisia yksittäispäätöksiä. Säännöstekstissä tämä ei kuitenkaan käy ilmi, vaan siinä automaattisten yksittäispäätösten käyttäminen on rajattu nimenomaisesti pois vain esitetyn 15 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettua pelaajakohtaista pelaamiskieltoa tai -rajoitusta koskien.



Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukainen automaattinen päätöksentekokielto ei ole poikkeukseton, vaan se on asianmukaisia suojatoimia soveltaen mahdollista esimerkiksi tilanteissa, joissa päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä tai päätös perustuu rekisteröidyn suostumukseen. Myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin tietoihin perustuvat päätökset voivat olla asetuksen 22 artiklan 4 kohdan perusteella sallittuja, mikäli 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohdan mukaiset asianmukaiset suojatoimet on toteutettu.

Näin ollen herää väistämättä kysymys, tarkoitetaanko 51 §:n 2 momentissa mainituilla 'toimenpiteillä' tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automaattiseen käsittelyyn perustuvia päätöksiä? Nähdäkseni perustelujen ja ehdotetun momentin sanamuotoja vertailemalla säännöksen suhde tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan jää epäselväksi.

Profilointiin liittyen on huomattava, että tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaan "Jos tietyn tyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa – käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen – luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle." Artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan vaikutustenarviointi vaaditaan erityisesti automaattiseen päätöksentekoon liittyvän henkilötietojen käsittelyn tapauksissa sekä b alakohdan mukaan laajamittaisen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien ja rikoksiin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyn tapauksissa.

Samaisen artiklan 10 kohdan mukaan lainsäätäjä voi osana lainvalmistelutyötä (säättäessään 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohdan perustuvasta käsittelyperusteesta) tehdä tietosuoja koskevan vaikutustenarvioinnin. Nyt käsiteltävässä esityksestä ei näyttäisi käyvän ilmi, että lainsäätäjä olisi tekemässä vaikutustenarviointia osana lainvalmistelutyötä, vaan kyseisen arvioinnin mahdollinen tekeminen on jätetty rekisterinpitäjän tehtäväksi. Voidaan todeta, että tietosuoja-asetus mahdollistaa tämän lähestymistavan, mutta korkean riskin käsittelyssä olisi arvioitava mahdollisuutta toteuttaa arviointi jo lainsäädäntövaiheessa.

Tekninen valvonta

Arpajaislain 50 §:ssä säädettäisiin pelikasinon ja erityisen pelisalin teknisestä valvonnasta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Veikkaus Oy:n oikeudesta siitä ennalta ilmoitettuaan valvoa pelitoimintaa katselemalla ja kuvaamalla teknisellä laitteella pelikasinon ja erityisen pelisalin sisäänkäynti- ja asiakastiloissa sekä pelikasinon henkilökunnan työtiloissa pois lukien virkistys- ja sosiaalitilat. Pykälän 2 momentissa olisi informatiivinen viittaus työelämän tietosuojasta annettuun lakiin.

Tietosuojavaltuutettu huomautti esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa, että pykälässä tarkoitettuun kameravalvontaan tulee sovellettavaksi myös tietosuoja-asetus ja piti keskeisenä, että jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin selkeämmin huomiota niin rekisteröityjen kuin työntekijöiden että asiakkaiden asianmukaiseen informointiin valvonnassa. Joudun toteamaan, että tietosuojavaltuutetun esille nostamaan tärkeään huomioon ei ole millään tavalla reagoitu. Tämä on valitettavaa ottaen huomioon, kuinka paljon erilaiset kameravalvontaan liittyvät kysymykset nousevat esiin niin rekisteröityjen kuin rekisterinpitäjien yhteydenotoissa tietosuojavaltuutetun



toimistoon. Katson, että säädettäessä kameravalvonnasta, jossa on kyse henkilötietojen käsittelystä, tulee myös huomioida tietosuojasetuksen soveltuminen.

Todettakoon myös, että teknistä valvontaa koskevan 50 §:n 1 momentissa ja sen perusteluissa näyttäisi olevan ristiriita. Säännöstekstissä säädettäisiin, että oikeus tekniseen valvontaan ei koske henkilökunnan virkistys- eikä sosiaalityötiloja, kun taas sivulla 116 olevien perustelujen mukaan näin ei olisi *pääsääntöisesti*.

Markkinointi

Arpajaislain 14 §:n 3 momentissa säädettäisiin kiellosta kohdistaa markkinointia alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Sivulla 101 esitettyjen säännöksen perustelujen mukaan tällaisina haavoittuvassa asemassa olevina henkilöinä voidaan pitää sellaisia täysi-ikäisiä, joiden mahdollisuus objektiivisesti arvioida rahapelaamisen ja sen markkinoinnin vaikutuksia rahapelaamiseen on selkeästi alentunut esimerkiksi rahapelaamisesta aiheutuvien ongelmien johdosta tai jos henkilön kyky hallita rahapelaamistaan on muutoin alentunut.

Kyseinen säännös herättää kysymyksen sen kytkeytymisestä yllä käsiteltyyn automaattiseen päätöksentekoon. Arpajaislain 51 §:n 2 momentissa säädettäisiin Veikkaus Oy:n velvollisuudesta arvioida pelihaittojen riskiä 1 momentin 3–7 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla ja ryhtymisestä tarvittaessa toimenpiteisiin arvion perusteella havaittujen riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Olisiko 14 §:n 3 momentissa säädettävä markkinointikielto tällainen toimenpide? Tietosuojavaltuutettu esitti tämän kysymyksen lausunnossaan vastuuministeriölle, mutta asiaan ei ole nähtävästi otettu kantaa jatkovalmistelussa.

Markkinointiin liittyen huomio kiinnittyy myös esitetyn 14 §:n 8 momenttiin, jossa säädettäisiin kiellosta kohdistaa markkinointia pelaajille, jotka ovat asettaneet itseään koskevan kaikkea pelaamista koskevan eston. Momentin mukaan sellaisille pelaajille, jotka ovat asettaneet rahapelikohtaisen eston saa kohdistaa ainoastaan sellaisen rahapelin markkinointia, jonka pelaamista hän ei ole itse estänyt. Säännöksen perusteluissa sivulla 103 todetaan, että ”Sen lisäksi, että laissa säädettäisiin suoramarkkinointikiellosta pelaamisen estoja asettaneelle pelaajalle, pelaajalla olisi ilman pelaamisen estoja asettamista mahdollisuus suoramarkkinointikiellon asettamiseen Veikkaus Oy:n pelipalvelussa, asiakaspalvelussa, pelisalissa ja pelikasinossa.”

Tietosuojasetuksen 21 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus pyytää rekisterinpitäjää lopettamaan henkilötietojen käsittely sähköistä suoramarkkinointia varten. Tietosuojasetuksen johdanto-osan 70 kohdassa todetaan, että ”Jos henkilötietoja käsitellään suoramarkkinointia varten, rekisteröidyllä olisi oltava oikeus milloin tahansa ja maksutta vastustaa käsittelyä, mukaan lukien profilointia niiltä osin kuin se liittyy suoramarkkinointiin, olipa kyse sitten alkuperäisestä tai myöhemmästä käsittelystä.”

Suoramarkkinointiin ja sen estämiseen liittyvät kysymykset nousevat esiin säännöllisesti tietosuojavaltuutetun toimiston työssä. Veikkaus Oy:n suoramarkkinointi ei tee tässä poikkeusta. Nyt näyttäisi siltä, että arpajaislain 14 §:n 8 momentin perusteluissa viitattaisiin tietosuojasetuksen 21 artiklassa säädettyyn rekisteröidyn oikeuteen, mutta viittaamatta tietosuojasetukseen. Tätä ei voida pitää kannatettavana ratkaisuna. Mahdollisuus kieltää henkilötietojen käsittely suoramarkkinointitarkoituksia



varten on rekisteröidyille asetuksessa säädetty merkittävä oikeus, joten pitäisin tärkeänä, että säännökseen lisättäisiin informatiivinen viittaus tietosuoja-asetukseen.

Apulaistietosuojavaltuutettu

Ylitarkastaja

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarvittaessa tarkistaa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.