



11.02.2021

Dnro 104/91/21

Tietosuojavaltuutetun lausunto

Lausuntopyyntönne diaarinumerolla SMDno-2019-2239

Sisäministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Kiitän mahdollisuudesta lausua aiheesta. Kiitän myös lausunnon antamiselle myönnetystä lisäajasta.

Lausuntoa verraten laajasta esitysluonnoksesta on pyydetty nopeutetulla aikataululla ja esitysluonnos itsessään sisältää suoraan ja välillisesti useita kohtia, jotka edellyttävät tarkkuutta ja huolellisuutta henkilötietojen suojan huomioon ottamisessa. Suoralla ja välillisellä tarkoitetaan tässä sitä, että osittain on suoraan nähtävissä, että tietosuojan tarkempaa tarkastelua edellytetään ja joiltain osin jää epäselväksi, onko tilanne sellainen, että henkilötietojen suojan tarkempi tarkastelu on tarpeen.

Lausunnossa keskitytään keskeisimpiin huomioihin, jotka tämän melko lyhyen perehtymisen perusteella on ollut mahdollista tehdä esitysluonnoksesta.

Rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten sosiaalisten ja terveydellisten haittojen torjumisen on sinänsä erittäin kannatettavaa ja tärkeää. Tämän esitysluonnoksen yhteydessä on kuitenkin syytä tarkastella tarkoin, ovatko suunnitellut keinot kaikilta osin suhteessa asetettuihin sinänsä hyviin päämääriin.

Pelaajadata ja profilointi

Esityksessä korostetaan useassa kohtaa pelaajadatan merkitystä. Niin ikään siinä on todettu, että tunnistautuneena pelaamisen osuuden kasvaessa peli- ja pelaajadatan käyttöarvo kasvaa entisestään.

Lisäksi esityksessä on tuotu esille, että Veikkaus Oy on aikanaan kehittänyt pelikäyttäytymisen seurantaan algoritmin, joka arvioi tiettyjen pelaamisessa tapahtuvien indikaattorien perusteella pelikäyttäytymiseen liittyvää kohonnuttua peliongelman riskiä. Tässä yhteydessä esityksessä on tuotu esille, että tähän liittyisi terveydentilaa koskevan tiedon käsittelyä. Niin ikään esitysluonnoksessa on kerrottu, että Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan algoritmin käyttö edellyttäisi erityisten henkilötietojen käsittelyä ja pelihaittojen hallinnan näkökulmasta olisi olennaista yhdistää mallin toteutuksessa Veikkaus Oy:n kuluttaja-asiakasrekisteri sekä pelikasinon pelaaja- ja valvontarekisteri. Tältä osin on lisätty, että muussa tapauksessa ei olisi mahdollista toteuttaa laissa määritettyä pelihaittojen seuranta- ja ehkäisyä täysimääräisesti.

Sen perusteella, mitä esitysluonnoksessa on todettu Veikkaus Oy:n algoritmin käyttämisestä ja esimerkiksi ilmeisesti aikeista pelipalvelun sisällön automatisoinnista, vaikuttaa siltä, että tietosuojaa koskevat säännökset ja periaatteet on syytä tarkasti ottaa huomioon suunnitelmia tehtäessä. Tällaisia periaatteita ovat esimerkiksi käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ja tiedon minimoinnin periaate, joista säädetään tietosuojasetuksessa. On myös syytä ottaa huomioon, että yksinomaan se, että



kansallisessa lainsäädännössä säädetään henkilötietojen käsittelystä nimenomaisesti, ei riitä, vaan myös jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Henkilötietojen käsittelystä säädetäessä onkin punnittava tarkasti päämäärän oikeutettavuus sekä oikeasuhtaisuus suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tietosuojanäkökulma kannattaa ottaa keskusteluun mukaan sen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Lisäksi esitysluonnoksessa on kerrottu, että tunnistautuvan pelaamisen laajeneminen lisäksi myös Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan kattavuutta ja käyttömahdollisuuksia haittojen ehkäisyssä, vähentämisessä sekä arvioinnissa ja tutkimuksessa. Samalla on kerrottu, että pelihaittojen riskien tunnistaminen peli- ja pelaajadatasta asiakastasolla matemaattisen mallin avulla avaisi monia uusia mahdollisuuksia vastuullisuustoimille. Toimet eivät perustuisi vapaaehtoisuuteen, vaan Veikkaus Oy:lle asetettaiiin velvoite tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Tämä kuulostaa siltä, että tilannetta olisi syytä arvioida tarkoin myös henkilötietojen suojan näkökulmasta ja avata sitä, mitä tämä konkreettisesti rekisteröityjen näkökulmasta tarkoittaa.

Ehdotetun arpajaislain 51.2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 82) on todettu, että tarkoitetun automaattisen käsittelyn tuloksia voitaisiin hyödyntää esimerkiksi Veikkaus Oy:n sähköisen pelipalvelun sisällön automatisoinnissa. Arvion perusteella voitaisiin muun muassa valikoida tarjolle asetettavaa tuoteinformaatiota, rajoittaa digitaalista markkinointia ja vaikuttaa erilaisten pelaamisen hallinnan työkalujen nostamiseen esille pelipalvelussa. Lisäksi tuloksia voitaisiin hyödyntää myös asiakaskohtaisissa.

Esitysluonnoksessa on todettu, että haittojen arvioinnissa automaattisen henkilötietojen käsittelyn avulla olisi kyse tietosuoja-asetuksessa tarkoitetusta profiloinnista, jossa on noudatettava asetuksen yleisiä vaatimuksia. Samassa yhteydessä on todettu, että profiloinnin tuottaman tiedon perusteella ei kuitenkaan olisi sallittua tehdä tietosuoja-asetuksessa lähtökohtaisesti kiellettyjä automaattisia yksittäispäätöksiä. Niin ikään on täsmennetty, että 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. Myös profiloinnin osalta on syytä perehtyä henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn ja huolehtia, että rekisteröityjen oikeuksista huolehditaan tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla. Profiloinnista säädetään mm. tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa.

Henkilötietojen käsittely ja riskit

Esitysluonnoksessa on tunnistettu se, että kun Veikkaus Oy ja viranomaiset käsittelevät esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi myös arkaluonteisia henkilötietoja, on kysymys henkilötietojen käsittelystä, joka koskettaa henkilötietojen suojan ydintä. Lisäksi siinä on todettu, että kun henkilötietoja käsitellään esityksessä ehdotetulla tavalla viranomaisen lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi, rekisteröidyillä on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa omien henkilötietojensa käsittelyyn. Esitysluonnoksessa on kuitenkin lisätty, että rekisteröidyillä on mahdollisuus käyttää tietosuojalainsäädännön takaamia oikeuksiaan varmistuakseen käsittelyn lainmukaisuudesta. Sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely että havainto siitä, että rekisteröidyillä on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa henkilötietojensa



käsittelyyn ovat osaltaan signaaleja siitä, että tilannetta tulee arvioida tarkemmin henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Tässä yhteydessä on tärkeää myös huomata, että henkilötietojen käsittelyn perusteesta riippuu, mitkä tietosuojasetuksessa säädetyt tietosuojaoikeudet tulevat tapauksessa kyseeseen. Esimerkiksi rekisteröidyllä on oikeus henkilökohtaiseen erityiseen tilanteeseensa liittyvällä perusteella milloin tahansa vastustaa häntä koskevien henkilötietojen käsittelyä, joka perustuu 6 artiklan 1 kohdan e tai f alakohtaan, kuten näihin säännöksiin perustuvaa profilointia. Rekisterinpitäjä ei tällöin saa enää käsitellä henkilötietoja, paitsi jos rekisterinpitäjä voi osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet tai jos se on tarpeen oikeusvaateen laatumiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi (21.1 art.).

Esitysluonnoksessa on ehdotetun lain 51 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa tuotu esille, että säännökset koskisivat tietosuojasetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä korostetun riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti erityisiä henkilötietoryhmiä sekä muita arkaluonteisia tietoja, joiden käsittelystä voidaan arvioida aiheutuvan riskejä rekisteröidyn oikeuksille. Säännöksessä lueteltujen tietoryhmien lisäksi Veikkaus Oy voisi käsitellä 1 momentin mukaisesti tarkoituksiin esimerkiksi pelaajan nimeä, henkilötunnusta ja yhteystietoja. Esimerkiksi henkilötunnuksen käsittelyn tarpeellisuutta ei ole arvioitu minimointiperiaatteen näkökulmasta.

Rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvan riskin todennäköisyys ja vakavuus olisi määriteltävä tietojenkäsittelyn luonteen, laajuuden, asiayhteyden ja tarkoitusten mukaan. Riski olisi arvioitava objektiivisen arvioinnin perusteella, jolla todetaan, liittyykö tietojenkäsittelytoimiin riski tai korkea riski (tietosuojasetuksen res. 76). Tietojenkäsittelyn luonne voi liittyä mm. siihen, että käsitellään arkaluonteisia henkilötietoja, rekisteröity on heikossa asemassa tai rekisteröidyn on vaikea käyttää oikeuksiaan esimerkiksi läpinäkyvyyden puutteen vuoksi. Nämä ovat kaikki seikkoja, jotka joko tulevat tai ainakin voivat tulla kyseeseen tässä tapauksessa. Siksi henkilötietojen käsittelyyn ja siihen liittyviin riskeihin tulee kiinnittää huomiota esityksen jatkovalmistelussa.

Lisäksi se, että eri viranomaisrekisterien tietoja ollaan yhdistelemässä (s. 85-86) nostaa rekisteröidyn näkökulmasta henkilötietojen käsittelyyn liittyvää riskitasoa. Esitysluonnoksessa on todettu, että Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadata ei sisällä kaikkea tutkimuksen ja arvioinnin kannalta välttämätöntä informaatiota rekistereitä hyödyntämällä. Yhdistettäviä rekistereitä ylläpitävät tahot ovat THL:n lisäksi Tilastokeskus, Kansaneläkelaitos, Väestörekisterikeskus, Eläketurvakeskus, Verohallinto sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Rekistereistä saatavat ovat esitysluonnoksen mukaan Veikkaus Oy:n aineistoihin yhdistettävät tiedot olisivat demografisia tietoja, asuntokunnan tietoja, asuinpaikan tietoja, eläke-, kuntoutus- ja työ- suhdetietoja, tietoja työllisyydestä ja työllistämistoimenpiteistä sekä tulotietoja. Lisäksi tutkimusaineistoon saatetaisiin yhdistää tietoja rikostuomioista, toimeentulorekisterin tietoja, sosiaalihuollon hoitoilmoitustietoja, terveydenhuollon hoitoilmoitustietoja (Hilmo ja AvoHilmo) sekä kuolinsyytietoja. Tässä yhteydessä todetaan, että THL käsittelee vastaavia tietoja myös lakisääteisten perustehtäviensä suorittamiseksi ja ylläpitää alan tiedostoja ja rekistereitä.



Yhdisteltäessä muodostettava tietovaranto olisi huomattavan laaja ja on siksi rekisteröityjen näkökulmasta erityisen riskialtis. Lisäksi vaikuttaa siltä, että tietoihin sisältyy erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja sekä tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettuja rikostuomioita koskevia tietoja. Tietovarannon laajuuden lisäksi myös tietojen luonne on riskialttiutta lisäävä tekijä.

Käsittääkseni järjestelyyn liittyy se, että THL:n vastuulla on tietojen pseudonymisoinnin ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi. Tutkimusaineistosta on määrä poistaa suorat tunnistetiedot ennen kuin ne luovutetaan THL:n tutkijoille. Koska kysymys on pseudonymisoinnista, on samalla kysymys edelleen henkilötiedoista ja näin ollen poikkeuksellisen laajasta kokonaiskuvasta kyseisten rekisteröityjen elämään. Tähän liittyy keskeisesti myös informointivelvollisuus eli rekisteröityjen tulee olla tietoisia siitä, miten heidän tietojaan käsitellään. Esitysluonnoksesta ei käy tarkemmin ilmi, miten tämä toteutettaisiin.

Yksi työkalu riskien arviointiin on tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi. Vaikutustenarviointi on pakollinen vain silloin, kun suunniteltu käsittely voi aiheuttaa korkean riskin ihmisten oikeuksille ja vapauksille. Rekisterinpitäjä voi kuitenkin hyödyntää vaikutustenarviointia milloin tahansa, kun se suunnittelee toimintoja, joissa on tarkoitus käsitellä henkilötietoja. Tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 10 kohdan mukaan on mahdollista, että tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi tehdään jo lainsäädäntövaiheessa. Korkean riskin käsittelyssä tämä on erittäin suositeltavaa.

Tekninen valvonta

Ehdotetussa arpajaislain 50 §:ssä tulnaisiin säätämään pelikasinon ja erityisen pelisalin teknisestä valvonnasta. Työntekijöihin sovelletaan toki lisäksi lakia työelämän tietosuojasta, kuten esitysluonnoksessa todetaankin, mutta sen lisäksi sovellettavaksi tulee tietysti myös tietosuoja-asetus, joka on yleissäädös henkilötietojen suojasta. On keskeistä, että asian jatkovalmistelussa kiinnitetään selkeämmin huomiota rekisteröityjen, sekä työntekijöiden että asiakkaiden, asianmukainen informointiin valvonnasta.

Markkinointi

Ehdotetussa arpajaislain 14 b §:ssä on määrä säätää, että markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Tätä on jonkin verran avattu myös esityksen perusteluissa. Esitysluonnoksen perusteella avoimeksi jää kuitenkin se, onko esityksessä toisaalla kuvattua profilointia tarkoitus käyttää siihen, ettei markkinointia kohdistettaisi em. ryhmiin ja onko tällaisessa markkinoinnissa kysymys tietosuoja-asetuksessa tarkoitettusta suoramarkkinoinnista.

Nostoja perustuslakivaliokunnan käytännöstä

Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi perustuslakivaliokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomaisen. Valiokunnalla ei ole ollut huomauttamista lähtökohtaan, jonka mukaan viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa



toiminnan tavoite huomioon ottaen (kts. PeVL 14/2018 vp sekä myös tietosuoja-asetuksen johdantokappale 45).

Valiokunnan käytännön mukaan sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskyskyntäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp ja PeVL 41/2006 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan (ks. esim. PeVL 20/2020vp) on selvää, että kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018vp). Valiokunta korostaa, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 44/2016 vp).

Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.

Lainsäätäjän harkintaa sitovia henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan ovat olleet ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekistereissä ja rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelyn kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla (ks. esim. PeVL 14/2002 vp, s. 2, PeVL 27/2006 vp, PeVL 11/2016 vp ja PeVL 13/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt liian erittelemättömiä ja laaja-alaisia tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä perustuslain 10 §:n 1 momentin vastaisina (esim. PeVL 7/2000 vp, PeVL 14/2002 vp, PeVL 15/2002 vp ja PeVL 74/2002 vp).

Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen osalta perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (esim. PeVL 4/2017 vp)¹. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp, ja PeVL 59/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on

¹ Esitysluonnoksessa on useita tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä. Tällaisia on ainakin sosiaali- ja terveysministeriön (53 a §), Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (53 b §) sekä Poliisihallituksen (44 §) osalta



lausuntokäytännössään arvioinut myös sitä, että säännösten tarkkarajaisuus edistää myös tietojen luovuttamisen lainmukaisuuden arviointia (PeVL 17/2016 vp).

Yhteenveto

Rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten sosiaalisten ja terveydellisten haittojen torjuminen on sinänsä kannatettava ja tärkeä tarkoitus. Esitysluonnoksella on vaikuttaisi kuitenkin olevan merkittäviä vaikutuksia henkilötietojen suojaan ja se on syytä ottaa huomioon säännösten kirjoittamisessa ja niiden perusteluissa. On keskeistä kiinnittää huomiota siihen, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan kansallisen liikkumavaran käytön on lisäksi oltava yleisen edun mukaista ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Ylipäänsä eri viranomaisrekisterien tietojen yhdisteleminen, erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely, laajat tiedonsaantioikeudet sekä profilointi ovat kaikki omiaan lisäämään henkilötietojen käsittelyyn kohdistuvaa riskiä rekisteröityjen näkökulmasta. Nämä ovat siten teemoja, joihin lainvalmistelussa olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Sääntelyn yksityiskohtaisuutta arvioitaessa tulee huomioida, minkälaisen riskin esitetty henkilötietojen käsittely voi aiheuttaa rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien kannalta, henkilötietojen käsittelyn luonne, laajuus, tarkoitus ja asiayhteys huomioon ottaen. Tietosuojavaltuutetun toimiston lainsäädäntölausuntoja varten laaditussa ohjeessa käsitellään näitä seikkoja tarkemmin.²

Tietosuojavaltuutettu _____

Ylitarkastaja _____

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

Jakelu

kirjaamo(at)intermin.fi

Tiedoksi

lainsaadantoyksikko_poliisiosasto(at)intermin.fi

Tietosuojavaltuutetun toimiston yhteystiedot

² <https://tietosuoja.fi/documents/6927448/10594424/Ohje+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6lausuntoihin/b87a3cff-c691-d9ec-a81e-74425e021898/Ohje+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6lausuntoihin.pdf>



Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki

Sähköposti: tietosuoja@om.fi

Puhelinvaihte: 029 566 6700

Verkkosivut: www.tietosuoja.fi