

Terveyden ja hyvinvoinnin laitosPL 30
00271 HELSINKI
fineli@thl.fi

Viite

Vastauksenne THL/1602/4.00.00/2021
tietosuojavaltuutetun selvityspyyntöön
12.3.2021 (dnro 889/159/20)**Liikenne- ja viestintäviraston valvontapäätös analytiikkaevästeiden käytöstä Fineli-palvelussa****Palveluntarjoaja, jota päätös koskee**

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (jäljempänä myös THL)

Päätös

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom katsoo, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on rikkonut sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, jäljempänä myös SVPL) 205 §:n 1 momenttia. THL on käyttänyt Fineli.fi-palvelussa Google Analytics -analytiikkaevästeitä kävijäseurantaa varten ilman, että THL olisi saanut evästeiden käyttöön käyttäjältä pätevää suostumusta.

Traficom velvoittaa SVPL 330 §:n 1 momentin nojalla THL:n muuttamaan Fineli.fi-palvelua kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksisaannista niin, ettei palvelussa käytetä muita kuin SVPL 205 §:n 2 momentissa tarkoitettuja evästeitä ilman, että palvelun käyttäjä antaa tällaisten evästeiden käyttöön yksiselitteisen suostumuksen. Tahdonilmaisun tulee täyttää yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 11 alakohdan mukaiset suostumuksen vaatimukset. THL:n tulee samalla muuttaa vastaavasti palvelun sivustolla evästeiden käytöstä annettuja tietoja.

THL:n tulee toimittaa kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksisaannista Traficomille selvitys niistä korjaavista toimenpiteistä, jotka se on toteuttanut tämän päätöksen johdosta. Selvityksen voi toimittaa sähköisessä muodossa Traficomin kirjaamoon osoitteeseen kirjaamo@traficom.fi. Selvityksessä tulee mainita asian diaarinumero Traficom/12560/09.00.01/2021.

Asian vireilletulo

Tietosuojavaltuutetun toimistoon oli 1.2.2020 saatettu vireille yhteydenotto, jossa katsottiin, että THL:n Fineli-palvelu käyttää Google Analytics -ohjelmaa. Ilmoittaja piti käyttöä lainvastaisena, kun hänen mukaansa käyttäjän ei ollut ole mahdollista estää sen käyttöä. Käytöstä on maininta sivulla <https://fineli.fi/fineli/fi/tietoa-palvelusta>.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on tehnyt asiassa THL:lle selvityspyynnön 12.3.2021, johon THL on vastannut 9.4.2021. Tietosuojavaltuutetun toimisto on 10.5.2021 siirtänyt asian Traficomille, sillä Helsingin hallinto-oikeus on 8.4.2021 antamiensa kahden ratkaisun (H1515/2021 ja H1516/2021 / diaari 20801/2020 ja 20848/2020) yhteydessä katsonut Traficomin olevan toimivaltainen viranomaisen evästesääntelyssä ja evästeiden käytön valvontaan liittyvissä kysymyksissä, mihin kuuluu evästeiden käyttöön liittyvien suostumusten tulkinta ja arviointi.

Traficom in arvioitavana on asiassa ainoastaan Google Analytics -analytiikkatyökaluun liittyvä evästeiden ja sen kaltaisten tekniikoiden käyttö.

Asiassa saatu selvitys

THL on 9.4.2021 antamassaan selvityksessään todennut, että THL:n eri verkkopalveluissa käytetään evästeitä verkkopalvelun toiminnan varmistamiseen sekä kävijäanalytiikan ja verkkopalvelujen kehittämisen vuoksi. Kävijäanalytiikkaan käytetään pääsääntöisesti Google Analytics -seurantaa. THL kertoo noudattaneensa palvelun osalta Traficom in ennen 20.11.2019 antamaa ohjeistusta.

Selvityksestä ilmenee, että Fineli.fi-palvelussa ei pyydetä erikseen suostumusta seurantaevästeiden käyttöön. Selvityksen mukaan Fineli.fi-palvelussa käytetään välttämättömiä evästeitä ja Google Analyticsin käyttäjäanalyysievästeitä. Selvityksen mukaan Fineli.fi-palvelun evätesuostumuksia ei oltu vielä muutettu vastamaan THL:n pääverkkopalvelun uutta käytäntöä, jossa käyttäjältä pyydetään suostumus muiden kuin välttämättömien evästeiden käyttöön.

Traficom in sivuston toiminnasta tekemien havaintojen perusteella THL:n käytäntö vastaa selvityksessä kerrottua (tilanne sivustolla 25.2.2022). Google Analytics -evästeet asetetaan heti sivustolla vierailun yhteydessä, eikä sivustolla ole käytössä mekanisme suostumuksen pyytämiseksi käyttäjältä. Sivulla <https://fineli.fi/fineli.fi/tietoa-palvelusta> ilmoitetaan muun muassa seuraavaa: "Jos et halua, että Google Analytics-ohjelmaan kertyy tietoa verkkopalvelujen käytöstäsi, voit asentaa selaimesi lisäosan, jolloin tietoja ei kerry."

Päätöksen perustelut

Asiaa koskevat säännökset

Evästeiden käytöstä säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, jäljempänä myös SVPL) 205 §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan:

Evästeiden tai muiden palvelun käyttöä kuvaavien tietojen tallentaminen käyttäjän päätelaitteelle ja näiden tietojen käyttö on sallittua palvelun tarjoajalle, jos käyttäjä on antanut siihen suostumuksensa ja palvelun tarjoaja antaa käyttäjälle ymmärrettävät ja kattavat tiedot tallentamisen tai käytön tarkoituksesta.

Edellä 1 momentissa säädetty ei koske tietojen sellaista tallentamista tai käyttöä, jonka ainoana tarkoituksena on toteuttaa viestin välittämistä viestintäverkoissa tai joka on välttämätöntä palvelun tarjoajalle sellaisen palvelun tarjoamiseksi, jota tilaaja tai palvelun käyttäjä on nimenomaisesti pyytänyt.

Edellä tässä pykälässä tarkoitettu tallentaminen ja käyttö on sallittua ainoastaan palvelun vaatimassa laajuudessa ja sillä ei saa rajoittaa yksityisyyden suojaa enempää kuin on välttämätöntä.

SVPL 205 §:llä on saatettu kansallisesti voimaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin¹ 5 artiklan 3 kohta. Sen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tietojen tallentaminen tai tilaajan tai käyttäjän päätelaitteelle tallennettujen tietojen käyttäminen sallitaan ainoastaan sillä edellytyksellä, että

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2002, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/136/EY.

kyseinen tilaaja tai käyttäjä on antanut suostumuksensa saatuaan selkeät ja kattavat tiedot muun muassa käsittelyn tarkoituksesta direktiivin 95/46/EY mukaisesti. Tämä ei estä teknistä tallentamista tai käyttöä, jonka ainoana tarkoituksena on toteuttaa viestinnän välittäminen sähköisissä viestintäverkoissa tai joka on ehdottoman välttämätöntä tietoyhteiskuntapalvelun tarjoajalle sellaisen palvelun tarjoamiseksi, jota tilaaja tai käyttäjä on erityisesti pyytänyt.

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisessä direktiivissä sovelletaan direktiivin 95/46/EY sisältämiä määritelmiä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 94 artiklan 2 kohdan mukaan viittauksilla kumottuun henkilötietodirektiiviin pidetään viittauksena tietosuoja-asetukseen.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen² 4 artiklan 11 alakohdan mukaisesti suostumuksella tarkoitetaan mitä tahansa vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen.

SVPL 303 §:n mukaisesti Liikenne- ja viestintäviraston vastuulla on valvoa 205 §:n noudattamista. Lain 313 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi ottaa asian tutkittavakseen asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan. SVPL 315 §:n 1 momentin nojalla Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi tarvittavat tiedot niiltä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista tässä laissa säädetään tai jotka toimivat näiden lukuun. SVPL 330 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan antaa huomautuksen sille, joka rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä, määräyksiä, päätöksiä ja lupaehtoja sekä velvoittaa tämän korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä kohtuullisessa määräajassa.

Asian arviointi

Kyseinen käyttö edellyttää suostumusta

Asiassa tulee aluksi arvioida, onko Google Analyticsin käyttöön liittyvä evästeiden tai muiden palvelun käyttöä kuvaavien tietojen tallentaminen käyttäjän päätelaitteelle ja näiden tietojen käyttö katsottavissa sellaiseksi SVPL 205 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi tallentamiseksi tai käytöksi, joka ei edellytä käyttäjän suostumusta. Sellaisten evästeiden käyttö, jotka eivät ole katsottavissa SVPL 205 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla välttämättömiksi, ei ole SVPL 205 §:n 1 momentin mukaan sallittua käyttöä, ellei käyttäjä anna suostumustaan tällaisten evästeiden käytölle. Välttämättömiksi evästeiksi voidaan SVPL 205 §:n 2 momentin mukaisesti katsoa ainoastaan sellaiset evästeet, joiden ainoana tarkoituksena on joko toteuttaa viestin välittämistä viestintäverkoissa tai jotka ovat välttämättömiä palvelun tarjoajalle sellaisen palvelun tarjoamiseksi, jota tilaaja tai palvelun käyttäjä on nimenomaisesti pyytänyt. Kuuluakseen viestin välittämiseen liittyvän poikkeuksen piiriin evästeiden ainoana tarkoituksena tulee siis olla viestin siirron mahdollistaminen.

THL ei ole antamassaan selvityksessä edes esittänyt, että Google Analyticsiä käytettäisiin toteuttamaan viestin välittämistä viestintäverkoissa tai että kyse olisi tältä osin käyttäjän nimenomaisesti pyytämästä palvelusta. Traficom pitää ilmeisenä, ettei käyttö liity ainakaan viestinnän välittämiseen viestintäverkoissa.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta.

Traficom on 13.9.2021 julkaissut palveluntarjoajille uuden ohjeistuksen evästeiden käyttöön liittyen, jossa kuvataan ajantasaista tulkintakäytäntöä ja valvojan viranomaisen näkemystä lain mukaisista evästekäytännöistä (dnro TRAFICOM/295680/04.04.05.03/2021).³

Kuten Traficom julkaisemassa evästeohjeistuksessa todetaan, analytiikkaevästeitä ei voida yksiselitteisesti katsoa käyttäjän näkökulmasta välttämättömiksi sellaisen palvelun tarjoamiseksi, jota käyttäjä on nimenomaisesti pyytänyt, koska käyttäjä ei todennäköisesti käytä palvelua siksi, että haluaa toimintaansa seurattavan ja useimpien palvelujen on myös mahdollista toimia, vaikka analytiikkaa ei olisikaan käytössä. Myös Euroopan tietosuojaneuvoston edeltäjä, artikla 29:n mukainen tietosuojatyöryhmä on katsonut, että analytiikkaevästeitä ei voida automaattisesti pitää käyttäjän näkökulmasta välttämättöminä sen palvelun tarjoamiseksi, mitä käyttäjä on pyytänyt.⁴ Vaikka analytiikkaevästeitä ei voida automaattisesti pitää välttämättöminä sellaisen palvelun tarjoamiseksi, jota käyttäjä on nimenomaisesti pyytänyt, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että analytiikkaevästeitä ei voitaisi missään olosuhteissa pitää palvelun kannalta välttämättöminä. Tällöin palveluntarjoajan tulisi kuitenkin kyetä selkeästi perustelemaan, miksi analytiikkaevästeitä on pidettävä välttämättöminä juuri kyseisen palvelun näkökulmasta ja miksi kyse on sellaisesta toiminnasta, joka olennaisesti liittyy siihen palveluun, jota käyttäjä on nimenomaisesti pyytänyt. Analytiikkaevästeiden käytössä tulee huolehtia myös siitä, että käyttäjän yksityisyydestä huolehditaan asianmukaisesti eikä kerättävistä tiedoista ole mahdollista tunnistaa yksittäistä kävijää. Mikäli kerättäviä tietoja jaetaan jollekin kolmannelle osapuolelle, kyse ei todennäköisesti ole sellaisesta palvelusta, jota käyttäjän voidaan olettaa nimenomaisesti pyytäneen ja tällaisesta tietojen käsittelystä ja kolmannelle taholle välittämisestä tulisi käyttäjän voida kieltäytyä.

Traficom arvon mukaan on selvää, ettei Google Analyticsiin liittyvää evästeiden tai muiden päätelaitteille tallennettujen tietojen käyttöä voida katsoa käyttäjän nimenomaisesti pyytämäksi palveluksi. Asiassa ei ole ilmennyt mitään perusteita katsoa, etteikö palvelun tarjoaminen olisi mahdollista ilman kyseistä käyttöä.

Suostumuksen edellytykset eivät täyty

Koska palvelussa käytettäviä analytiikkaevästeitä ei ole saadun selvityksen valossa pidettävä SVPL 205 §:n 2 momentin mukaisina välttämättöminä evästeinä, on kyseisten evästeiden käytölle saatava käyttäjän suostumus.

Helsingin hallinto-oikeus on katsonut 8.4.2021 antamassaan kahdessa ratkaisussa (H1515/2021 ja H1516/2021 / Diaari 20801/2020 ja 20848/2020), että käyttäjän päätelaitteen internetselaimen asetuksilla annettava suostumus ei vastaa yleisessä tietosuojasetuksessa säädettyjä vaatimuksia eikä näin annettu suostumus siten vastaa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua suostumusta. Direktiivin kohta on pantu täytäntöön SVPL 205 §:llä. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 2 artiklan 1 kohdan ja yleisen tietosuojasetuksen 94 artiklan 2 kohdan nojalla on katsottava, että SVPL 205 §:ssä suostumuksella tarkoitetaan samaa kuin yleisessä tietosuojasetuksessa.

Suostumuksen on täytettävä yleisen tietosuojasetuksen mukaiset suostumuksen edellytykset ollakseen pätevä. Yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 11 alakohdan mukaan rekisteröidyn suostumuksella tarkoitetaan mitä tahansa vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai

³ Saatavissa: https://stage.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Ev%C3%A4steohjeistus_palveluntarjoajille.pdf.

⁴ Article 29 Data Protection Working Party Opinion 04/2012 on Cookie Consent Exemption, s. 10.

toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen. Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 32 kohdan mukaan suostumus olisi annettava selkeästi suostumusta ilmaisevalla toimella, kuten kirjallisella, mukaan lukien sähköisellä, tai suullisella lausumalla, josta käy ilmi rekisteröidyn vapaaehtoinen, yksilöity, tietoinen ja yksiselitteinen tahdonilmaisu, jolla hän hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn. Toimi voisi esimerkiksi olla se, että rekisteröity rastittaa ruudun vieraillessaan internetsivustolla, valitsee tietoyhteiskunnan palveluiden teknisiä asetuksia tai esittää minkä tahansa muun lausuman tai toimii tavalla, joka selkeästi osoittaa tässä yhteydessä, että hän hyväksyy henkilötietojensa käsittelyä koskevan ehdotuksen. Suostumusta ei sen vuoksi pitäisi voida antaa vaikenemalla, valmiiksi rastitetuilla ruuduilla tai jättämällä jokin toimi toteuttamatta. Suostumuksen olisi katettava kaikki käsittelytoimet, jotka toteutetaan samaa tarkoitusta tai samoja tarkoituksia varten. Jos käsittelyllä on useita tarkoituksia, suostumus olisi annettava kaikkia käsittelytarkoituksia varten.

Traficomien evästeohjeistuksessa on kuvattu Traficomien näkemystä lainmukaisista evästekäytännöistä. Käyttäjän suostumusta voidaan pyytää esimerkiksi bannerilla tai ponnahdusikkunalla, joka avautuu sivustolle palveluun saavuttaessa. Selainasetuksia taas ei voida katsoa riittäväksi suostumuksen osoitukseksi, koska käyttäjä ei välttämättä ole määrittänyt tai ole voinut määrittää asetuksia mieltymyksiään vastaaviksi. Selainasetuksia ei myöskään voida pitää tarpeeksi yksilöivänä ja aktiivisena tahdonilmaisuuna, kun kyse on eri evästeiden hyväksymisestä, joiden avulla voidaan kerätä tietoa useisiin käyttötarkoituksiin.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että THL:n Fineli.fi-palvelussa ei pyydetä erikseen suostumusta seurantaevästeiden käyttöön. Sivustolla käyttäjälle ilmoitetaan, että käyttäjä voi asentaa selaimen lisäosan Google Analytics -ohjelmaan liittyvän tietojenkeruun estämiseksi. Käyttäjän suostumuksen tulee yleisen tietosuojasetuksen mukaisesti kuitenkin perustua aktiiviseen toimenpiteeseen, joka yksiselitteisesti ilmaisee käyttäjän tahdon antaa suostumus evästeiden ja vastaavien tekniikoiden käyttöön. Kun käyttäjältä ei ole edellytetty suostumusta selkeästi ilmaisevaa toimea, ei käyttäjän voida katsoa yksiselitteisesti antaneen suostumustaan sitä edellyttävien evästeiden käytölle.

Traficom katsoo, ettei palveluntarjoajan voida katsoa saaneen käyttäjältä lainmukaista yksiselitteistä suostumusta evästeiden käyttöön tilanteessa, jossa käyttäjä ainoastaan ohjataan käyttämään erikseen selaimen asennettavaa lisäosaa tai yleisemmin muuttamaan selainasetuksiaan. Suostumusta ei voida antaa jättämällä tällainen toimenpide tekemättä. THL:n evästekäytäntö Fineli.fi-palvelussa ei siis ole SVPL 205 §:n 1 momentin mukainen, kun se ei mahdollista yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 11 alakohdan vaatimukset täyttävän suostumuksen saamista käyttäjältä.

Korjaavat toimenpiteet ja seuranta

Traficom katsoo, että THL tulee velvoittaa korjaamaan edellä lainvastaiseksi todettu menettely. Traficom katsoo, että kahta kuukautta voidaan pitää kohtuullisena aikana tarvittavien muutosten tekemiseen.

Päätöksen noudattamisen seuranta varten THL tulee velvoittaa antamaan kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksisaannista Traficomille selvitys niistä korjaavista toimenpiteistä, jotka se on toteuttanut tämän päätöksen johdosta.

Sovelletut lainkohdat

Laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) 205 § 1 mom., 315 § 1 mom., 330 § 1 mom.

Muutoksenhaku

Tästä päätöksestä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 8 §:n mukaisesti. Valitusohjeet toimitetaan tämän päätöksen liitteenä.

Heidi Kivekäs
Yksikönpäällikkö, Turvallisuussäätely-yksikkö

Marko Priiki
Lakimies

Liitteet	Valitusosoitus
Tiedoksi	Ilmoituksen tekijä Tietosuojavaltuutetun toimisto