

19.4.2017

Dnro 1089/4/16

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTON MENETTELY YKSITYISHENKILÖIDEN NIMIEN JULKAISEMISESSA INTERNET-SIVUILLA KESKENERÄISESSÄ ASIASSA**

### **1 KANTELU**

Kantelijat arvostelevat Kilpailu- ja kuluttajavirastoa sen julkaistua yksityishenkilöiden nimiä Internet-kotisivuillaan keskeneräisessä asiassa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto oli 7.1.2016 toimittanut markkinaoikeudelle haastehakemuksensa koskien kahta yhtiötä ja näissä yhtiöissä toimivia kantelijoita. Virasto julkaisi tiivistelmän hakemuksesta verkkosivuillaan. Tiivistelmä julkaistiin verkkosivuilla [www.kkv.fi](http://www.kkv.fi) 15.1.2016. Samasta asiasta oli 8.1.2016 julkaistu tiedote.

Haastehakemuksessa mainittuihin yhtiöihin kohdistuvien kieltojen määräämisen lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto vaati poikkeuksellisesti henkilökohtaisten kieltojen määräämistä näissä yhtiöissä toimiville henkilöille. Tiedotteessa ei ollut mainittu yksityishenkilöiden nimiä toisin kuin tiivistelmässä.

Kantelijat katsovat, että yksityishenkilöiden nimien julkaiseminen oli sopimatonta ja loukkasi näiden henkilöiden oikeuksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaisen syyttömyysolettaman tarkoittamalla tavalla. Lisäksi kysymys ei ollut sellaisesta yhteiskunnallisesti merkittävän asian käsittelemisestä, joka rajaisi elinkeinoelämässä toimimisen yksityiselämän suojan ulkopuolelle.

### **2 SELVITYS**

Kirjoituksen johdosta on hankittu Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitys. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) toteaa selvityksessään muun muassa seuraavaa.

Kieltoseuraamukset ja asioiden saattamiset markkinaoikeuteen ovat tärkeitä kuluttaja-asiamiehen ratkaisuja. KKV:n näkemyksen mukaan tällaiset asiat ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä. Tietojen julkaiseminen KKV:n verkkosivuilla palvelee viraston velvollisuutta edistää tiedonsaantia sen tehtävistä sekä julkisuusperiaatteen toteutumista kattavalla ja helposti saatavalla tavalla.

Vaikka tiedottamisen suunnittelussa aina käytetään harkintaa, tietojen julkistaminen ratkaisutietopankissa tai muussa KKV:n tiedottamisessa noudattaa johdonmukaista ratkaisulinjaa. A:n, B:n C:n ja D:n haastamisesta vastaamaan markkinaoikeudessa yhdessä X Oy:n, Y Oy:n ja Z Oy:n kanssa ilmoitettiin ratkaisutietopankissa samalla tavoin kuin muistakin markkinaoikeuteen saatetuista asioista.

KKV:n tiedottamisessa otetaan aina huomioon myös tiedon julkaisemisesta mahdollisesti aiheutuva haitta sen kohteelle. Ketään ei aiheuttomasti saateta epäluulon alaiseksi ja tiedottamisen kohteelle aiheutuva haitta pyritään minimoimaan niissä rajoissa kuin se tiedottamisen keskeisiä tavoitteita vaarantamatta voidaan tehdä. Huomiota kiinnitetään muun muassa siihen, missä vaiheessa asiasta tiedotetaan. Tästä kantelun kohteena olevasta asiasta ilmoitettiin KKV:n ratkaisutietopankissa sen jälkeen, kun vastaajiksi nimettyjä tahoja oli kuultu, kuluttaja-asiamiehen haastehakemus oli saatettu markkinaoikeuteen ja asiasta oli tiedotettu.

Elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevaan tai muuhun hänen lukuunsa toimivaan henkilöön kiello voidaan kohdistaa vain erityisestä syystä, jolloin on pelättävissä, ettei kiellon kohteena olevan menettelyn toistamista muutoin saada estetyksi. Kuten tämän selvityksen liitteeksi oheistetusta kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta ja hakemukseen sisältyvistä vaatimusten perusteluista ilmenee, kuluttaja-asiamies on katsonut, että asiassa on olemassa erityiset syyt vaatia kuluttajansuojalain mukaiset kiellot elinkeinonharjoittajien palveluksessa oleville tai niiden lukuun toimiville A:lle, B:lle C:lle ja D:lle.

Lisäksi KKV on katsonut asiasta tiedon ilmoittaessaan, että sillä ei ole ollut erityistä syytä poiketa siitä linjasta, miten kuluttaja-asiamiehen määräämistä kielloista ja markkinaoikeuteen saatetuista asioista on johdonmukaisesti ilmoitettu viraston verkkosivuilla olevassa ratkaisutietopankissa.

Kirjoituksen johdosta pyydettiin myös tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnion lausunto. Lausunnossaan tietosuojavaltuutettu toteaa muun muassa seuraavaa.

Käsitykseni mukaan KKV:llä on ollut oikeus käsitellä kyseessä olevia henkilöitä koskevia henkilötietoja. Asian arvioimiseksi muutoin on nähdäkseni ensin arvioitava, onko KKV:n tapa julkaista henkilötiedot tapahtunut siten, että se on perustunut KKV:tä koskevaan toimivaltasäännökseen. Henkilöiden tietosuojan kannalta huomioon tulisi ottaa lisäksi henkilötietolaissa säädetyt rekisteröidyn oikeudet sekä rekisterinpitäjälle säädetyt velvollisuudet.

Nimenomainen säännös kysymyksessä olevasta asiasta helpottaisi valvontaviranomaisen toimintaa ja selkeyttäisi asiantilaa. Esittämämme toisen kysymyksen osalta totean siten, että pidän nimenomaisen säännöksen puuttumista menettelystä henkilötietojen suojan kannalta ongelmallisena.

Oikeusministeriön asettama TATTI-työryhmä valmistelee mietintöä Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarpeesta. Yleisellä tietosuoja-asetuksella tulee olemaan merkitystä nyt kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa tulevaisuudessa, koska asetuksen mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi ja silloin, kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

### 3

## RATKAISU

### 3.1 Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävistä

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 4 kohdan mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee antaa elinkeinonharjoittajille ja kuluttajille tietoa viraston ja

kuluttaja-asiamiehen toimialaan kuuluvan lainsäädännön sisällöstä ja soveltamiskäytännöstä sekä julkaisee tärkeimmät ratkaisut sopivalla tavalla.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 9 §:ssä säädetään kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvollisuudesta. Havaitessaan elinkeinonharjoittajan ryhtyneen lainvastaiseen toimenpiteeseen kuluttaja-asiamiehen on pyrittävä saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan siitä. Tarvittaessa kuluttaja-asiamiehen on ryhdyttävä asian edellyttämiin pakkotoimiin tai saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämän lain (661/2012) perusteluissa viitataan asiasta aikaisemmin säädettyyn. Pykälä vastaa aiemmin voimassa olleen Kuluttajavirastosta annetun lain 5 §:ää joka vastasi sitä ennen voimassa olleen kuluttaja-asiamiehestä annetun lain 6 §:ää. Hallituksen esityksessä kuluttajasuojalainsäädännöksi (HE 8/1977) todettiin kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvollisuudesta muun muassa:

Mikäli asian sovintoratkaisuun ei kuitenkaan ole edellytyksiä, kuluttaja-asiamiehen on käytettävä asian edellyttämiä tehosteita. Tällaisina tulevat lähinnä kysymykseen kiellot ja niiden noudattamista varten uhkasakot. Toimintamuotona voi tulla kysymykseen myös lainvastaisuuden sopiva julkistaminen. Viimeisenä keinona on asian saattaminen markkinatuomioistuimeen tai markkinointirikoksena yleiseen tuomioistuimeen.

### 3.2 Nimien julkistamisen perusteet tässä tapauksessa

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on selvityksessään vedonnut edellä mainittuun Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 9 §:n mukaiseen kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvollisuuden ja säännöksen sisältöön säännöksen esitöiden valossa. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto on vedonnut linjansa yhdenmukaisuuteen kaikissa markkinaoikeuteen saatetuissa asioissa. Virastossa omaksutun käytännön mukaan ilmoitus liitetään tiivistelmänä ratkaisutietopankkiin Kuluttajaviraston internet-kotisivuilla. Selvityksessään Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että vain ”erityisistä syistä” virasto voi poiketa tästä linjasta. Vielä Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että kysymys nimien julkistamisesta liittyy yhteiskunnallisesti merkittävään asiaan.

Kysymys markkinaoikeudessa oli sen ratkaisemisesta, olivatko kantelijoiden ja mainittujen yhtiöiden luotonannossa noudatetut tietyt menettelyt ristiriidassa kuluttajasuojalain 3 ja 7 luvun sääntelyn kanssa ja jos näin on, tulisiko uhkasakolla tehostettu kiello kohdistaa myös kysymyksessä oleviin luonnollisiin henkilöihin.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta saamani tiedon mukaan tätä kantelun kohteena olevaa asiaa välittömästi edeltävä kuluttaja-asiamiehen markkinaoikeuteen saattama juttu, jossa oli vaadittu yksityishenkilöille kieltoja, oli ollut vuonna 2001 markkinaoikeuteen saatetussa hakemuksessa. Kuluttajaviraston 13.7.2001 asiaa koskevassa tiedotteessa ei mainittu yksityishenkilöiden nimeä kuten ei myöskään nyt kantelun kohteena olevaa hakemusta koskevassa tiedotteessa. Kuluttajavirastolla ei tuolloin kuitenkaan ollut käytössä sen verkkosivuilla julkaistua ratkaisutietopankkia.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei selvityksessään ole – viittausta hallituksen esitykseen lukuun ottamatta – perustellut julkaisemista sillä, että kysymys olisi tehosteesta, jolla henkilöt painostettaisiin noudattamaan kuluttaja-asiamiehen kannanottoja, kuten hallituksen esityksen perusteluista voisi julkistamisen tarkoituksiksi päätellä.

### 3.3 Henkilötietojen suoja osana yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojaan kuuluu osana henkilötietojen suoja, josta pykälän mukaan säädetään tarkemmin lailla.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 20 §:n 3 momentin mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Henkilötietolaki (523/1999) on henkilötietojen käsittelyä kokeva yleislaki. Henkilötietolakia sovelletaan sen 2 §:n 2 momentin mukaan muun ohella henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Henkilötietojen viemistä internetiin voidaan pitää henkilötietojen automaattisena käsittelynä, johon on sovellettava henkilötietolakia.

Henkilötiedolla tarkoitetaan lain 3 §:n 1 kohdan mukaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Näin ollen henkilötietolakia sovelletaan myös tietoihin, jotka koskevat henkilön toimintaa elinkeinotoiminnassa.

Henkilötietolain 6 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset sekä se, mistä henkilötiedot säännönmukaisesti hankitaan ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan, on määriteltävä ennen henkilötietojen keräämistä tai muodostamista henkilörekisteriksi. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee määritellä siten, että siitä ilmenee, minkälaisen rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään. Henkilötietolain 8 §:ssä säädetään puolestaan henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä. Kyseisen säännöksen 4 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetyistä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta. Kyseisen säännöksen 8 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, jos kysymys on henkilön asemaa, tehtäviä ja niiden hoitoa julkisyhteisössä tai elinkeinoelämässä kuvaavista yleisesti saatavilla olevista tiedoista ja näitä tietoja käsitellään rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeuksien ja etujen turvaamiseksi.

Korkein oikeus on ottanut kantaa kuluttajavalituslautakunnan menettelyyn ratkaisussaan KKO:1995:111, kun lautakunta oli julkaissut ratkaisusuosituksen noudattamatta jättäneen elinkeinonharjoittajan nimen. Korkein oikeus totesi perusteluissaan muun muassa, että julkaisemalla luetteloa kuluttajavalituslautakunta on tosin tarkoittanut parantaa kuluttajien oikeusturvaa antamalla heidän kannaltaan tärkeänä pidettyä tietoa. Siten se on pyrkinyt toimimaan kuluttajansuojalainsäädännön tavoitteiden mukaisesti ja edistämään kuluttajansuojaa. Kun lautakunnan päätökset eivät kuitenkaan ole täytäntöönpanokelpoisia, lautakunta, joka julkistamistoimenpiteillään tosiasiallisesti viranomaisen arvovallallaan painostaa elinkeinonharjoittajaa noudattamaan suosituksia, on näin menetellessään edistänyt sellaisia päämääriä, jotka eivät kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain tai asetuksen mukaan ole hyväksyttävissä. Kun erityisesti otetaan huomioon, että lautakunta on toiminnassaan käyttänyt keinoja, jotka sitä koskevan lainsäädännön perusteella eivät sen toimivaltaan kuulu, lautakunnan ei voida katsoa elinkeinonharjoittajan nimen julkaisemisesta päättäessään noudattaneen toiminnalleen sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia.

Oikeusasiamies Paunio on ratkaisussaan 28.3.2007 (dnro 441/2/05) tutkinut henkilötietojen käsittelyä kuntien verkkotiedottamisessa. Hän totesi muun muassa seuraavaa:

Jotta henkilötietolain tarkoituksena oleva yksityisyyden suoja saavutettaisiin kuntien verkkoviestinnässä, tulisi lähtökohtana käsitykseni mukaan olla se, että henkilötietoja käsitellään kuntien verkkosivuilla vain silloin, kun henkilötietolaissa säädetty käsittelyn yleiset edellytykset täyttyvät. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltu kunnan toiminnan kannalta.

---

Kuntalain kuntalaisten osallistumista ja tiedottamista koskevat säännökset velvoittavat kuntaa toteuttamaan julkisuusperiaatetta kunnan yhteisten asioiden hoitamisessa. Monissa asioissa kuntien toimielinten päätöksenteossa on kuitenkin kysymys yksittäisen viranhaltijan tai kunnan asukkaan tai sen hallinnon muun asiakkaan etua tai oikeutta koskevasta hakemus- tai muusta asiasta. Näissä tapauksissa tulee kussakin yksittäisessä asiassa punnita, onko kuntalaissa säädetty tiedottamisvelvollisuus sellainen laissa säädetty tai määrätty tehtävä tai velvoite, joka oikeuttaa kysymyksessä olevien henkilötietojen julkaisemisen ja käsittelyn kunnan verkkosivuilla. Asiassa tulee arvioida, onko näiden henkilötietojen käsittely avoimessa tietoverkossa tarpeellista kunnan tiedottamisen tarkoituksen kannalta. Lisäksi arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös julkisuuslain salassapitosäännökset.

### 3.4

#### Arviointi

Tässä asiassa on tullut arvioida yhtäältä Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain lakiin perustuvaa kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvelvollisuuden sisältöä ja julkisuuslain ja toisaalta Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun asetuksen mukaista viraston velvollisuutta tiedotukseen ja tärkeimpien ratkaisujen julkaisuun sopivalla tavalla.

Todettakoon ensinnäkin, että kun kuluttaja-asiamies on päättänyt hakea markkinaoikeudelta uhkasakoin tehostettua kieltoa, tässä ratkaisussa on mielestäni kysymys Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun asetuksessa tarkoitettua päätöksestä. Näin ollen neuvotteluvelvollisuutta on arvioitava kyseisen säännöksen perusteella.

Kysymys henkilön nimen julkaisemisesta on arvioitava myös perusoikeutena turvattu yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 § 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta päätetään tarkemmin lailla.

Vaikka viranomaisen toiminnan päämäärien saavuttaminen on yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää ja muodostaa siten sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä voi oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, on sääntelyn merkittävässä perusoikeuden rajoittamisesta muidenkin yleisten rajoittamisedellytyksien oltava käsillä. Perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat ennen muuta vaatimusta säätää rajoituksesta lailla, rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä perusoikeutta rajoitettaessa, rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVL 67/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on

merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Näin ollen Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun asetuksen tiedottamista ja julkaisemista koskevaa säännöstä on arvioitava Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain valossa. 2 §:n 3 momentin yleisluontoisen valtuutussäännöksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Katson, että valtuutussäännös ei ole siten täsmällinen ja tarkkarajainen, että sen nojalla annetun asetuksen säännöksen perusteella voitaisiin julkaista henkilötietoja avoimessa tietoverkossa.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 9 §:ssä ei ole lausuttu mitään julkaisemisen tarkoituksesta tai ylipäänsä julkaisemisesta. Ainoastaan jo ennen perusoikeussäätelyn voimaantuloa annetun lain hallituksen esityksessä on viitattu julkistamisen olevan keino saada elinkeinonharjoittaja noudattamaan kuluttaja-asiamiehen kannanottoa. Se esitetään tehostuskeinona kuluttaja-asiamiehen edellyttämän menettelyn hyväksymiseksi ennen asian saattamista tuomioistuimen tutkittavaksi.

Näin ollen pidän säännöstä henkilötietojen julkistamisen oikeuttamisperusteena varsin tulkinnanvaraisena. Edes lainsäätäjän tahdon päättelyminen vuonna 1977 annetun hallituksen esityksen perustelun sanamuodosta ei ole kestävää ottaen huomioon sittemmin tapahtunut perusoikeusuudistus ja julkistamistavan muuttuminen julkistamiseksi avoimessa tietoverkossa.

Edellä esitetyn valossa pidän ongelmallisena henkilöiden nimien julkaisemista ylipäätään, siis myös yritysten ja muiden yhteisöjen nimien osalta, ja katson, että asiasta tulisi säätää tarkemmin. Näin on tietosuojavaltuutettu myös lausunnossaan todennut.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston vetoaa myös siihen, että kysymys on linjaratkaisusta julkaisemisen suhteen. Ottaen huomioon, mitä edellä olen esittänyt henkilötietojen suojasta, tämä ei mielestäni ole hyväksyttävä peruste yksityisten henkilöiden nimien julkistamiseen.

Säätelyn puutteiden vuoksi olisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tullut pidättäytyä kantelijoiden nimien julkaisemisesta. Saatan tämän käsitykseni Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietoon.

Saatan tämän päätöksen myös oikeusministeriön tietoon yleisen tietosuojasetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden valmistelua silmällä pitäen.