

Olli Mäenpää  
15.3.2022

Lakivaliokunnalle

**Hallituksen esitys laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi  
(HE 22/2022 vp)**

***Valvonta ja seuraamukset***

***Valvontaseuraamukset***

Lakiehdotuksen peruslähdekohtana on sen 28 §:n mukaan, että lain noudattamisen valvonta – erityisesti ilmoitusvelvollisuuden ja ilmoittautumisvelvollisuuden valvonta – kuuluu Finanssivalvonnan ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimivaltaan. Erikseen säädettäisiin 28 §:n 2 momentissa, että Tulorekisteriyksikkö voi saattaa säännöksessä tarkoitetut lainvastaiset menettelyt Finanssivalvonnan tai aluehallintoviraston tietoon ”valvontatoimenpiteiden käynnistämiseksi”.

On ilmeistä, että erityisten valvontaviranomaisten määrittely lakiehdotuksessa ei millään tavoin rajoita luottotietorekisterin toiminnan kannalta erittäin keskeistä ja välttämätöntä henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan kohdistuvaa viranomaisvalvontaa. Selvyyden vuoksi ja vastakohtaispäätelmien estämiseksi voisi siksi olla paikallaan lisätä lakiin viittaussäännös tähän valvontaan.

Valvontaseuraamuksena olisi lakiehdotuksen 30 §:n mukaan valvontaviranomaisen päättämä velvoite, jonka mukaan ilmoitusvelvollisen on täytettävä velvollisuutensa, eli noudatettava laissa säädettyä ilmoitus-, ilmoittautumis- tai tiedonantovelvollisuutta. Valvontaviranomainen voi tehostaa päättämäänsä velvoitetta uhkasakolla. Ehdotettua seuraamussääntelyä voidaan pitää asianmukaisena ja riittävänä tässä sääntely-yhteydessä.

Lakiin olisi kuitenkin perusteltua täsmällisyyden vuoksi lisätä säännös, jonka mukaan velvoitteesta päätettäessä on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Aiheellisena voitaisiin myös pitää säännöstä, jonka mukaan valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan.

Lakiehdotukseen ei sisälly säännöksiä hallinnollisen tai rikosoikeudellisen rangaistusseuraamuksen käytöstä. Tätä voidaan pitää perusteltuna ja riittävänä etenkin ottaen huomioon tietosuojaviranomaisten käytössä olevat tehokkaat seuraamukset.

### *Oikaisupyyntö*

Tulorekisteriyksikön valvontatoimivaltaa määrittelevän 28 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan yksikkö ”voi pyytää” pyytää ilmoitusvelvollista oikaisemaan puutteet ilmoitusvelvollisuuden ja ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamisessa. Momentin toisessa virkkeessä pyyntöön viitataan sanalla ”kehotus”, mikä on terminologisesti epä johdonmukaista ja voi aiheuttaa epäselvyyttä oikaisupyynnön luonteesta.

Laissa säädettyjen velvoitteiden puutteelliseen noudattamiseen kohdistuvana valvontatoimenpiteenä ”pyyntöä” voidaan pitää poikkeuksellisen ja myös sangen lievänä. Oikaisupyynnön kohteella ei ilmeisesti olisi oikeudellista velvollisuutta noudattaa pyyntöä. Tällaista pyyntöä ei voitane pitää myöskään valituskelpoisena hallintopäätöksenä, mikä voi olla sen kohteen oikeusturvan kannalta ongelmallista. Säännöshedotuksessa tarkoitetun pyynnön/kehotuksen oikeudellinen merkitys jää jossain määrin epäselväksi, samoin Tulorekisteriyksikön valvontatehtävän laajuus.

### *Uhkasakko*

Uhkasakkoa koskeva säännöshedotus 30 §:ssä on sisällöltään tavanomainen hallintopäätöksen täytäntöönpanon tehoste. Toimivalta uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen olisi valvontaviranomaisella, joten Tulorekisteriyksiköllä ei ilmeisesti olisi toimivaltaa asettaa ja tuomita uhkasakkoa.

### *Oikeusturva*

#### *Oikeusturvan perusteet ja soveltamisala*

Oikeusturvaan kuuluu perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Oikeusturvan takeet, kuten oikeus saada perusteltu päätös, määritellään lailla.

Hallituksen esityksen perusteluissa kiinnitetään oikeusturvan näkökulmasta erikseen huomiota päätöksiin, jotka koskevat luonnollista henkilöä luotonantajana. Perustelujen mukaan rekisterinpitotehtävän yhteydessä ei tehtäisi luotonantajien osalta muita sellaisia päätöksiä, jotka voisivat koskea luonnollisen henkilön oikeuksia, velvollisuuksia tai etuja, jolloin perustuslain 21 §:n mukaiset vaatimukset eivät siten soveltuisi oikeusturvakeinoina. Sen sijaan tulisivat sovellettaviksi tosiasialliseen hallintotoimintaan kohdistuvat laatuvaatimukset (s. 95).

Mikäli perustelulausumalla tarkoitettaisiin, että perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatut hyvän hallinnon ja tehokkaan oikeusturvan takeet eivät koskisi esimerkiksi yhtiömuodossa toimivia yrityksiä ja muita elinkeinonharjoittajia, se ei saa tukea kyseisen säännöksen vakiintuneesta soveltamiskäytännöstä. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaan perustuva oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskee myös oikeushenkilöitä. Tulorekisteriyksikön päätösvallan

käyttöä on siten kaikilta osin arvioitava hyvää hallintoa ja oikeusturvan saatuutta koskevien vaatimusten kannalta.

#### *Ilmoittautumisvelvollisen oikeusturva*

Oikeusturvan takeiden kannalta voidaan ensin arvioida lakiehdotuksen 18 §:ää, jonka mukaan ilmoitusvelvollisen on määräajassa ilmoitauduttava Tulorekisteriyksikölle ilmoitusvelvolliseksi. Tulorekisteriyksikkö tekee 19 §:n 7 momentin mukaan ilmoitusvelvollista koskevan päätöksen yhteyksien avaamisesta tietojen ilmoittamiseksi. Tällainen päätös on hallintopäätös, jonka tekemisessä noudatetaan hallintolakia ja jonka lainmukaisuus voidaan saattaa hallintoprosessilain mukaisesti valittamalla hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Sääntely täyttää ilmoitusvelvollisen oikeusturvan vaatimukset.

#### *Tietojen luovutuksensaajan oikeusturva*

Tulorekisteriyksikön tietojen luovuttamista sääntelee yleisesti lakiehdotuksen 21 §:n. Sen 8 momentin mukaan ennen tietojen luovuttamisen aloittamista Tulorekisteriyksikkö tekee tiedonsaantiin oikeuttavan päätöksen. Yksikkö voisi evätä oikeuden tiedonsaantiin tai peruuttaa tekemänsä päätöksen. Nämä päätökset on tehtävä hallintolain mukaisessa menettelyssä ja ne ovat valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Tämän voidaan katsoa lähtökohtaisesti täyttävän tietojen luovutuksensaajan oikeusturvan vaatimukset.

Tietojen pyytämistä koskevaa menettelyä ei kuitenkaan säänneltäisi lakiehdotuksessa, vaan siihen viitataan ainoastaan lakiehdotuksen perusteluissa. Niiden mukaan ilmoitusvelvollisiksi ilmoittautuneet luotonantajat tekisivät Tulorekisteriyksikölle tiedonsaantia koskevan pyynnön saadakseen pääsyn positiivisen luottotietorekisterin tietoihin. Menettelyllisen oikeusturvan perusteiden toteuttamiseksi sääntelyä olisi tältä osin välttämätöntä selkeyttää säädännäisesti ainakin niin, että tietojen luovutus ja/tai sen edellytyksenä oleva pääsy luottorekisterin tietoihin edellyttää sitä koskevaa pyyntöä tai hakemusta, jossa on riittävästi yksilöity tarkoitus, jota varten tietoja pyydetään, ja tarvittaessa muut perustelut oikeudelle saada tietoja.

Vasta tällaisen pyynnön perusteella Tulorekisteriyksikkö voisi tehdä tiedonsaantiin oikeuttavan perustellun päätöksen. Sikäli kuin tarkoituksena olisi, että Tulorekisteriyksikkö voisi myös oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja tai sallia pääsyn luottorekisterin tietoihin, myös tästä menettelystä ja sen edellytyksestä olisi säädettävä laissa.