

Teuvo Pohjolainen

7.4.2022

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2022 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Aluksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki positiivisesta luottotietorekisteristä. Positiiviseen luottotietorekisteriin talletettaisiin tietoja luonnollisen henkilön luotoista ja tuloista.

Laissa säädettäisiin rekisterinpitäjästä, rekisteriin talletettavista tiedoista, velvollisuudesta ilmoittaa tiedot rekisteriin, tietojen luovutuksesta rekisteristä sekä lain sisältämien velvoitteiden valvonnasta. Rekisterinpitäjä olisi Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö. Tietojen ilmoitusvelvollisuuden osalta valvontaviranomaisina toimisivat Finanssivalvonta ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

Esityksen tavoitteena on torjua ylivelkaantumista luomalla parempi tietopohja sekä yksittäisiin luotonantotilanteisiin että rahoitusvakauden ja luottomarkkinoiden seurantaan ja valvontaan.

Tavoitteena on, että rekisteristä tulee tietosisällöltään riittävä ja asianmukainen rekisterin käyttötarkoituksiin nähden.

Rekisterillä varmistettaisiin luotettavien tietojen saaminen luotonhakijan taloudellisesta tilanteesta arvioitaessa luotonhakijan luottokelpoisuutta luotonantotilanteessa. Tavoitteena on myös, että luonnolliset henkilöt rekisteröityinä saavat kootusti yhdestä paikasta ajantasaisen tiedon omista luotoistaan. Tarkoituksena on edistää kotitalouksien tietoisuutta omasta taloudellisesta tilanteestaan, millä voidaan ehkäistä ylivelkaantumista. Rekisterillä pyritään varmistamaan myös riittävän laajapohjainen ja kattava tietopohja viranomaisille, jotka tarvitsevat tietoja rahoitusmarkkinoiden vakauden ja luottomarkkinoiden valvontaan ja seurantaan liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi ja päätöksentekonsa tueksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta (HE 109/2021 vp) annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2021. Esityksen tarkoituksena on tehdä Euroopan unionin yleisestä tietosuojasetuksesta johtuvat välttämättömät muutokset luottotietolakiin ja lisäksi ehdotetaan lyhennettäväksi eräitä maksuhäiriötietojen säilytysaikoja. Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia osittain samoihin luottotietolain säännöksiin.

Rekisterin tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävänä, ja ehdotus on keskeinen ylivelkaantumisen ehkäisyä tukeva malli. Hyväksyttävänä voidaan pitää positiivisen luottotietorekisterin tuomaa mahdollisuutta tarjota luotonantajille mahdollisimman kattavat tiedot luotonhakijan tuloista ja luotoista, jolloin luotonantaja kykenee tekemään vastuullisempia päätöksiä luotettavan tiedon perusteella. Lisäksi rekisteröidyn mahdollisuus saada omat ajantasaiset tiedot rekisteristä on henkilökohtaisen talouden hallinnan ja ylivelkaantumisen ehkäisemisen kannalta myönteinen asia.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan ehdotettu lainsäädäntö on merkityksellistä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 10 §:n 1 momentin turvaamien yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan, julkisuusperiaatetta koskevan 12 §:n 2 momentin, omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n, elinkeinovapautta koskevan 18 §:n 1 momentin, norminantovaltuuksia koskevan 80 §:n, ja valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuutta koskevan 81 §:n 2 momentin kannalta. Näitä kysymyksiä on tarkasteltu varsin perusteellisesti hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa (PeVL 14/2018 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn. Valiokunta on arvioinut nykyisen henkilötietojen sääntelymallin varsin raskaaksi ja monimutkaiseksi ja viitannut siihen, että valiokunnan käytännön mukaan sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp, s. 3 ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/II). Myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Luottotietorekisterin tiedot ovat kiistatta lainsäädännön tarkoittamia arkaluonteisia tietoja.

Arkaluonteisten tietojen käsittely

Perustuslakivaliokunta (PeVL 14/2018 vp) on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitattut lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettyä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä

perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 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, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleessa 51 painotetaan, että asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan.

Hallituksen esitykseen sisältyy sinänsä ansiokas säätämisyjärjestysperusteluosio, johon liittyviä huomioita ei ole syytä kiistää.

Esillä olevan hallituksen esityksen valmistelussa on laajasti otettu huomioon ja selostettu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö sekä EU:n tietosuoja-asetuksen sääntely. Lakiesityksen ongelma voi olla sen monimutkaisuus. Lakiehdotuksessa on

paljon sisäisiä viittauksia, eikä aina ole ilmeistä, miten tietyssä tilanteessa tulee menetellä. Esimerkiksi voisi nostaa vaikka ehdotetun 6 §:n 2 momentin 2 kohta ja 7 §:n 1 momentin 7 kohta; onko merkittävä rekisteriin vai ei ja millä tavalla.

Kuten perustuslakivaliokunnan tulkintalinja selvästi osoittaa tietojen käsittely tulisi rajata välttämättömään. Tämä koskee sekä rekisteriin talletettavia tietoja että erityisesti tietojen luovuttamista. Voi olla, että rekisteriin talletettaville tiedoille määritellyt eri käyttötarkoitukset edellyttäisivät keskenään eri laajuista henkilötietojen käsittelyä ja että viranomaisille suoria tunnistetietoja sisältäviä henkilötietoja olisi välttämätöntä luovuttaa lähinnä yksittäisissä valvontatapauksissa. Hallituksen esityksessä tietojen tarpeellisuutta on keskeisimmiltä osin perusteltu, mutta käsittelyn välttämättömyyttä koskevat perustelut jäävät pääosin yleiselle tasolle eivätkä näy lainkaan pykälämuotoiluissa.

Tietojen välttämättömyyttä tulisikin perustella yksityiskohtaisemmin jokaisen rekisteriin talletettavan tietokategorian kohdalla. Myös rekisteristä luotonantajille luovutettavien tietojen välttämättömyyttä tulisi perustella tarkemmin. Viranomaisille luovutettavien tietojen luonnetta ja yksityiskohtaisuutta tulisi arvioida kunkin viranomaisen kohdalla erikseen.

On ilmeistä, että laajamittaiseen henkilön yksityiselämän suojan piiriin kuuluvan tiedon rekisteröintiin sisältyy merkittäviä tietosuojariskejä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintalinjan mukaisesti arkaluontoisina pidettävien tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, vaikka kyse ei ole tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuista erityisistä henkilötiedoista.

Kuten hallituksen esityksen säätämisperusteluissa todetaan, ehdotettuun sääntelyyn ja erityisesti tietojen luovuttamiseen liittyy merkittäviä riskejä luonnollisen henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Positiivisen luottotietorekisterin käyttöönoton myötä kuluttajaluottoja myöntävillä elinkeinonharjoittajilla rekisteri olisi luottokelpoisuuden arvioinnissa ensisijainen tietolähde sen sijaan, että tiedot kysyttäisiin luotonhakijalta itseltään. Luonnollisella henkilöllä tulee sen vuoksi olla

käytettävissään tehokkaat keinot esimerkiksi sen varmistamiseksi, että mahdolliset virheelliset tiedot oikaistaan.

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että luonnollisen henkilön oikeudet määräytyisivät pääosin henkilötietojen suojaan yleisesti sovellettavan tietosuoja-asetuksen perusteella. Sen mukaan luonnollisella henkilöllä olisi käytettävissään tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaiset oikeussuojakeinot suhteessa rekisterinpitäjään, mukaan lukien oikeus saada tieto toimenpiteistä, joihin tämä on ryhtynyt esimerkiksi henkilötietojen oikaisemista koskevan pyynnön johdosta. Jos rekisterinpitäjä ei toteuta toimenpiteitä rekisteröidyn pyynnön perusteella, rekisterinpitäjän on ilmoitettava viipymättä ja viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta rekisteröidylle syyt siihen ja kerrottava mahdollisuudesta tehdä valitus valvontaviranomaiselle (tietosuojavaaltuutetulle) ja oikeudesta käyttää muita oikeussuojakeinoja.

Käytännössä rekisterinpitäjän kielteinen päätös rinnastuisi siten hallintopäätökseen. Rekisteröidyllä olisi myös mahdollisuus saattaa asia tietosuojavaaltuutetun käsiteltäväksi ja oikeus hakea muutosta tietosuojavaaltuutetun ratkaisuun hallinto-oikeudessa. Rekisteröidyn oikeuksia käytettäisiin myös suhteessa luotonantajiin siltä osin kuin on kyse luottotietojen käsittelystä niiden omissa tietojärjestelmissä. Tietosuojalainsäädäntöön perustuvat rekisteröidyn oikeudet ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Vaikka oikeusturva näyttää siis toteutuvan asianmukaisesti lainsäädännön kokonaisuudessa, rekisteröidyn voi olla vaikeaa selvittää oikeutensa, kun esillä olevassa lakiehdotuksessa ei ole näkyvissä viittauksia, miten oikeusturva taataan.