

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Muistio

25.4.2022

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Perustuslakivaliokunta 4.5.2022 klo 9.30

HE 22/2022 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki positiivisesta luottotietorekisteristä, joka perustettaisiin Verohallinnon Tulorekisteriyksikköön. Lisäksi esityksellä muutettaisiin kuluttajansuojalakia (38/1978), tulotietojärjestelmästä annettua lakia (53/2018) ja luottotietolakia (527/2007). Positiivisen luottotietorekisterin perustaminen on yksi pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman sisältämistä ylivelkaantumisen torjuntaan tähtäävistä toimista. Positiivisen luottotietorekisterin perustamisella vastataan myös EU:n neuvoston Suomelle antamiin maakohtaisiin talouspoliittisiin suosituksiin, joissa suositetaan positiivisen luottotietorekisterin perustamista.

Ehdotetun lain ja siinä säädettävän rekisterin ensisijainen tavoite on torjua ylivelkaantumista luomalla nykyistä parempi tietopohja luotonantajille luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arviointia varten. Yksittäisten luotonantotilanteiden lisäksi tarkoituksena on tarjota viranomaisille kattavat tiedot rahoitusvakauden ja luottomarkkinoiden seurantaan ja valvontaan. Tavoitteena on, että rekisteristä tulee tietosisällöltään riittävä ja asianmukainen rekisterin käyttötarkoituksiin nähden. Rekisterin tietoja saisi luovuttaa pelkästään laissa nimenomaisesti säädettäviin tarkoituksiin, eli luotonantoa varten sekä eräisiin viranomaistarkoituksiin ja tilastotarkoituksiin. Viranomaiset saisivat paremman tietopohjan rahoitusvakauden ja luottomarkkinoiden seurantaan ja valvontaan. Rekisteristä luovutettaisiin tietoja sähköisen asiointipalvelun kautta myös luonnolliselle henkilölle itselleen. Asiointipalvelun tarkoituksena on helpottaa luonnollisen henkilön oikeuksien käyttämistä ja oman talouden hallintaa.

Ehdotettu laki positiivisesta luottotietorekisteristä on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022. Osa säännöksistä tulisi kuitenkin voimaan myöhemmin. Ehdotetut kuluttajansuojalain ja luottotietolain muuttamista koskevat lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2024 ja ehdotettu tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamista koskeva laki 1.1.2023. Rekisteri otettaisiin käyttöön kuluttajaluottojen osalta keväällä 2024 ja luonnollisen henkilön elinkeinotoimintaa varten ottamien luottojen osalta keväällä 2026.

Hallituksen esityksen 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. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu myös sääntelyn suhdetta perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin. Jäljempänä kiinnitetään huomiota tarkemmin sellaisiin näkökohtiin, jotka ovat oikeusministeriön käsityksen mukaan keskeisiä esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta.

Kansallisen liikkumavaran käyttö ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvät riskit

Hallituksen esityksessä on arvioitu yksityiskohtaisesti ehdotetun sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen jaksossa 4.2, ottaen huomioon, että ehdotettu lainsäädäntö koskisi myös ETA-valtioihin sijoittautuneiden luotonantajien Suomessa sijaitsevia sivuliikkeitä sekä muihin ETA-valtioihin sijoittautuneita luotonantajia silloin, kun ne tarjoavat luottoja Suomessa. Esityksen 1. lakiehdotuksen säännökset varmistaisivat myös kuluttajaluottoja koskevan EU-lainsäädännön mukaisesti, että muiden jäsenvaltioiden luotonantajilla on rajat ylittävien luottojen yhteydessä pääsy positiivisen luottotietorekisterin tietoihin kuluttajan luottokelpoisuuden arvioimiseksi. Ehdotuksen tavoitteena on erityisesti kuluttajien ylivelkaantumisen ehkäiseminen.

EU:lle on annettu kuluttajansuojaa koskevaa toimivaltaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä SEUT, 169 artiklassa, joka mahdollistaa EU-tason toimenpiteet kuluttajien etujen suojelemiseksi ja kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi. Unioni ei ole antanut SEUT 169 artiklan tai muunkaan sopimuksen määräyksen nojalla positiivista luottotietorekisteriä koskevaa sääntelyä. Jäsenvaltioilla on siten toimivalta antaa kansallisia säännöksiä positiivisten luottotietojen tallettamisesta niitä koskevaan rekisteriin. Jäsenvaltio voi arvioida kansallisten syiden perusteella, minkälainen sääntely asiassa on tarpeen. Jäsenvaltion tulee kuitenkin ottaa sääntelyä antaessaan huomioon EU:n perussopimukset ja EU:n lainsäädäntö siltä osin kuin kansallisella sääntelyllä on niitä koskevia vaikutuksia tai kun kansallinen sääntely sisältää sellaisia säännöksiä, joita koskevista velvoitteista on säädetty EU:n säädöksissä. Ehdotetulla sääntelyllä käytettäisiin myös EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvaa kansallista sääntelyliikkumavaraa siltä osin kuin se sisältää erityissäännöksiä henkilötietojen käsittelystä. Tämän sääntelyliikkumavaran käytön välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta sekä sen vaikutuksia ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaan arvioidaan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 91-92).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus sisältää yksityiskohtaista sääntelyä luonnollisen henkilön henkilötietojen ja niihin liittyvien luottotietojen rekisteröinnistä ja luovuttamisesta. Ehdotettu rekisterin tietosisältö olisi tyhjentävä siten, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa ainoastaan lakia täydentäviä, teknisiä ja sisällöllisiä yksityiskohtia koskevia säännöksiä, jotka eivät täydentäisi henkilötietojen tietosisältöä. Lakiehdotuksen mukaan rekisteriin ei talletettaisi tietoja, jotka paljastaisivat yksityiskohtaisesti yksityiselämää koskevia tietoja, mutta ne antaisivat tietoja henkilön taloudellisesta tilanteesta. Rekisterin tietoja voitaisiin luovuttaa pelkästään laissa nimenomaisesti säädettyihin tarkoituksiin, mutta niitä voitaisiin luovuttaa laajalti luotonantajille sekä eräisiin viranomaisten tarkoituksiin. Ottaen huomioon laajamittaisen luotto- ja tulotietoja koskevien tietojen käsittelyn luonteen ja vaikutukset sekä tällaiseen käsittelyyn liittyvät riskit, yksityiskohtaista ja tarkkarajaista sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä ja perusteltuna yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa. Riskejä arvioidaan liittyvän erityisesti laajoihin tiedonluovutuksiin, mutta tiedot luovutettaisiin luotonantajille luottotietoraportilla, eivätkä luotonantajat saisi käyttöönsä kaikkia rekisterin luottotietoja. Lakiehdotuksen 23 ja 26 §:n, 27 §:n 1 momentin sekä 18 §:n 7 momentin ja 21 §:n 8 momentin säännösten tavoitteena on myös osaltaan vastata näihin riskeihin sen lisäksi, että tiedonluovutuksiin kohdistuisi valvontaa.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa on määritelty tarkkarajaisesti luotonantajille luovutettavat tiedot luotonhakijan luottokelpoisuuden arvioimista varten. Tiedot ehdotetaan lueteltavaksi tyhjentävästi sen sijaan, että ehdotetuissa säännöksissä tietojen luovuttaminen olisi sidottu tietojen välttämättömyyteen. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohta edellyttää jo sellaisenaan, että

henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Tietojen luovuttamisen edellytyksenä olisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 24 §:n 1 momentin mukaisesti myös, että luotonantajilla on laissa erikseen säädetty oikeus käsitellä viranomaisen rekisteristä luovutettavia henkilöluottotietoja. Kuluttajaluotonantajilla on kuluttajansuojalakiin perustuva velvollisuus kyseisten tietojen käsittelyyn kuluttajan luottokelpoisuuden arvioimiseksi. Vaikka tätä velvollisuutta ei ole muilla luotonantajilla, kaikilla luotonantajilla on tarve käsitellä luovutettavia tietoja suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a, b tai f alakohdan, erityisesti b alakohdan nojalla (*b alakohhta - käsittely on tarpeen sellaisen sopimuksen täytäntöön panemiseksi, jossa rekisteröity on osapuolena, tai sopimuksen tekemistä edeltävien toimenpiteiden toteuttamiseksi rekisteröidyn pyynnöstä*). Henkilöluottotietojen käsittelyoikeus perustuisi ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohtaan. Tietosuoja-asetuksen säännökset ja ehdotetut tietojen luovuttamista koskevat säännökset muodostavat hallituksen esityksen mukaan riittävän perustan tietojen luovuttamiselle, huomioiden laissa säädettävät luotonantajia sitovat edellytykset tietojen käytölle.

Rekisteristä voitaisiin salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja eräille viranomaisille. Viranomaisten tiedonsaantioikeus olisi sidottu vaatimukseen tietojen välttämättömyydestä näiden tehtävien kannalta, ja tietojen luovuttaminen olisi mahdollista yksittäisiin laissa säädettyihin viranomaisen tehtäviin, ottaen huomioon, että luovutettavien tietojen tarkempi yksilöiminen ei ole mahdollista viranomaiskohtaisesti. Tehtävät, joita varten tietoja saisi luovuttaa 5 luvussa tarkoitetun valvonnan lisäksi, ilmenevät yksityiskohtaisemmin 24 §:n säännöskohtaisista perusteluista (s. 75-78). Tiedot luovutettaisiin lisäksi vahvasti pseudonymisoidussa muodossa aina, kun se on riittävää niiden käyttötarkoituksen kannalta.

Oikeusturva

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu oikeusturvaan liittyviä näkökohtia kyseisen otsikon alla luonnollisen henkilön osalta. Yksityiskohtainen ja tarkkarajainen sääntely olisi rekisteröidyn kannalta läpinäkyvää. Rekisteröidyn luonnollisen henkilön oikeudet määräytyisivät pääosin suoraan tietosuoja-asetuksen perusteella, ottaen huomioon, että henkilöluottotietojen käsittely samalla tarkoittaisi henkilötietojen käsittelyä. Rekisteröidyn oikeusturvan kannalta merkityksellistä on, että 1. lakiehdotus sisältää säännökset, joilla rajoitetaan rekisteröidyn tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaista oikeutta, mutta ei suljeta oikeutta kokonaan pois. Kokonaisuutena 1. lakiehdotuksen säännösten ja tietosuojalainsäädäntöön perustuvien rekisteröidyn oikeuksien sekä kuluttaja-asiamiehen ja tietosuojavaltuutetun käytettävissä olevien valvontakeinojen arvioidaan täyttävän oikeusturvan turvaamiseen liittyvät vaatimukset.

Ehdotettuun sääntelyyn liittyy kuitenkin oikeusturvaan ja hyvän hallinnon takeisiin liittyviä näkökohtia, jotka koskevat kaikkia luotonantajia, eivät pelkästään luonnollisia henkilöitä. Ilmoitusvelvollisiksi ilmoittautuneet luotonantajat tekisivät Tulorekisteriyksikölle tiedonsaantia koskevan pyynnön saadakseen pääsyn positiivisen luottotietorekisterin tietoihin. Tulorekisteriyksikkö tekisi kunkin pyynnön osalta päätöksen, jota pidettäisiin hallintopäätöksenä. Tulorekisteriyksikkö tekisi ilmoitusvelvollista koskevan hallintopäätöksen myös yhteyksien avaamisesta tietojen ilmoittamiseksi rekisteriin. Päätöksiin voisi hakea muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Tällä olisi merkitystä perustuslain 21 §:n suojaaman oikeusturvan kannalta **myös** silloin, kun luotonantaja tai vertaislainan välittäjä olisi luonnollinen henkilö. Nämä tilanteet olisivat kuitenkin harvinaisia. Luotonantajien oikeuksia on arvioitu säätämisyjärjestysperusteluissa tarkemmin elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan kohdistuvien rajoitusten osalta.

Elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta, joskaan ehdotetulla sääntelyllä ei sinänsä ole tarkoitus rajoittaa elinkeinovapautta. Mainitun perustuslain säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ehdotettu sääntely on myös merkityksellistä perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta, ja tarkoittaisi kyseisen perusoikeuden rajoittamista.

Edellä mainittuja vaikutuksia perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaiseen elinkeinovapauteen seuraisi tosiasiallisesti luotonantajien ilmoittautumisvelvollisuudesta sekä hallintopäätöksistä, joita Tulorekisteriyksikkö tekisi lakiehdotuksen 18 §:n 7 momentin ja 21 §:n 8 momentin mukaisesti. Nämä vaikutukset kohdistuisivat kaikkiin luotonantajiin, jotka kuuluisivat lain soveltamisalaan. Ehdotettu sääntely on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin ei tulisi sellaisia elinkeinonharjoittajia, joilla ilmoitusvelvollisuutta ei lain nojalla olisi, eikä tietoon pääsyä annettaisi sellaisille elinkeinonharjoittajille, jotka eivät olisi lain mukaan oikeutettuja tietoon. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on samalla vähentää henkilötietojen suojaan kohdistuvia riskejä. Luotonantajalla olisi oikeus hakea päätökseen muutosta. Ehdotettu ilmoittautumisvelvollisuus ja hallintopäätöksiä koskevat säännökset eivät perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa olisi ongelmallisia perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitetun elinkeinovapauden kannalta. Lakiehdotuksen mukaisella ilmoitusvelvollisuudella sekä kuluttajansuojalain ehdotetuilla muutoksilla olisi myös vaikutusta kuluttajaluottoja myöntävien luotonantajien toimintatapoihin, mutta myöskään ilmoitusvelvollisuutta ei olisi pidettävä perustuslain 18 §:n 1 momentin suojaaman elinkeinovapauden rajoittamisena. Hallituksen esityksen sisältämän arvion mukaan ehdotetut säännökset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia rekisterin tavoitteen, kuluttajansuojan ja luonnollisen henkilön ylivelkaantumisen torjunnan tavoitteen kannalta.

Ehdotettuja tiedonluovutuksiin liittyviä velvoitteita olisi hallituksen esityksen mukaan kuitenkin arvioitava myös perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan kannalta. Omaisuudensuojaa rajoittavia vaikutuksia seuraisi siitä, että ilmoitusvelvollisten olisi ehdotuksen mukaan käytettävä luottotietojen ilmoittamiseen teknistä rajapintaa, mistä arvioidaan aiheutuvan kokonaisuutena huomattavia kustannusvaikutuksia, tai muuta sähköistä tietoturvallista tapaa. Myös vaihtoehtoisesta luovutustavasta voisi aiheutua luotonantajille kustannusvaikutuksia, jotka kuitenkin jäisivät vähäisemmiksi kuin teknisen rajapinnan avaamisesta aiheutuvat kustannukset. Ehdotetun sääntelyn vaikutukset kohdistuisivat voimakkaimmin sellaisiin pieniin luotonantajiin ja luonnollisiin henkilöihin luotonantajina, joiden luotonanto on vähäisempää.

Ehdotetuille säännöksille voidaan katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja yhteiskunnallisesti painava peruste, kun sääntelyn tarkoituksena on torjua luonnollisen henkilön ylivelkaantumista sekä lisäksi edistää luotettavien luottomarkkinoita kuvaavien tietojen saatavuutta, ja henkilöluottotietojen luovutuksiin liittyvien riskien huomioimiseksi tietoturvallisuuden varmistaminen on oleellista. Ehdotettua rekisterisääntelyä voidaan myös pitää välttämättömänä toimenpiteenä, koska ylivelkaantumisen torjuntaan aiemmin käytetyt toimenpiteet eivät ole johtaneet tavoiteltuun päämäärään. Ehdotetuilla säännöksillä ei myöskään puututtaisi omaisuudensuojan ydinalueeseen. Omaisuudensuojaan kohdistuvaa vaikutusta voidaan pitää perusteltuna ja oikeasuhteisena.

Esityksen suhde luottotietolakiin

Hallituksen esityksellä tehtäisiin luottotietolakiin eräät muutokset, jotka liittyvät oleellisesti esityksen 1. lakiehdotukseen. Perustuslaki on arvioinut aiemmin luottotietotoimintaa perustuslain 124 §:n kannalta (HE 109/2021 vp – PeVL 8/2022 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi arvioitavan esityksen osalta, että luottotietotoiminnan harjoittamista esityksessä tarkoitettulla tavalla ei ole pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Valiokunnan mielestä säädettävä laki ei myöskään merkinnyt välitöntä tarvetta

arvioida vakiintuneista lähtökohdista poiketen luottotietotoimintaa julkisena tehtävänä (lausunnon s. 5, kohta 18). Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota hallituksen esityksestä ilmenevään tarkoitukseen perustaa niin sanottu positiivinen luottotietorekisteri ja korosti tehdyn valtiosääntöisen arvion koskevan vain arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä esitettyä sääntelyratkaisua (s. 6, kohta 19).

Esityksen 1. lakiehdotuksessa säädettävä positiivinen luottotietorekisteri sisältäisi lähtökohtaisesti myönnettyjä luottoja koskevia tietoja ja tulotietoja, joiden käsittelystä ei säädetä luottotietolaissa. Kyseessä olisi uusi viranomaiselle laissa säädetty rekisterinpitotehtävä, joka olisi erillinen suhteessa luottotietolaissa tarkoitettuun luottotietotoiminnan harjoittamiseen. Luottotietotoiminnan harjoittajat voivat nykyisin käsitellä positiivisia luottotietoja vain, jos rekisteröity luonnollinen henkilö (luotonhakija) on antanut siihen suostumuksensa. Käsittely ei perustu luottotietolain säännöksiin, eikä tietoja voi luottotietolain perusteella rekisteröidä yksityisiin luottotietorekistereihin. Nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä ei ehdoteta sisällöllisiä laajennuksia luottotietolakiin.

Ehdotettu positiivinen luottotietorekisteri sisältäisi eräitä luottotietolaissa tarkoitettuihin maksuhäiriötietoihin rinnastuvia tietoja. Näitä olisivat luoton maksuviivetiedot sekä tiedot luonnollisen henkilön velkajärjestelystä ja yrityksen saneerauksesta. Lisäksi positiiviseen luottotietorekisteriin voisi tallettaa tiedon vapaaehtoisesta luottokiellosta, josta säädetään myös luottotietolaissa. Luottokieltoa koskeva tieto voitaisiin luovuttaa luonnollisen henkilön suostumuksella myös yksityisiin luottotietorekistereihin. Ehdotettu sääntely ei poistaisi tarvetta käyttää kattavammin luottotietolaissa tarkoitettuja maksuhäiriötietoja luottokelpoisuuden arviointiin.