

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 22/2022 vp eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Keskeiset ehdotukset

Positiivisesta luottotietorekisteristä annettava laki merkitsisi käytännössä kokonaan uudenlaista ja hyvin laajamittaista luonnollisten henkilöiden taloudellisiin suhteisiin liittyvien tietojen pakollista rekisteröintiä ja käsittelyä. Rekisteriin talletettaisiin 16 ja 17 §:ssä säädettyjen ilmoitusvelvollisten pakollisten ilmoitusten perusteella muun ohella luottojen perustiedot (7 §), luottoa koskevat korkoa ja muita luottokustannuksia koskevat tiedot (8 §), vakuustiedot (9 §) ja lyhennystiedot (10 §). Kertaluottojen osalta rekisteriin sisältyisi 7 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella myös luoton tarkoitusta koskevat tiedot. Samoin rekisteri sisältäisi tiedot leasing-sopimuksista (11 §), maksuviiveestä (12 §), sekä tiedot velkajärjestelystä ja yrityksen saneerauksesta (13 §). Edelleen rekisteriin sisällytettäisiin myös ehdotetussa 14 §:ssä tarkoitetut sellaiset tulorekisteriin talletetut tiedot, jotka ovat välttämättömiä luonnollisen henkilön brutto- ja nettotulon laskennassa. Samoin tieto 15 §:ssä tarkoitetusta vapaaehtoisesta luottokiellosta sisällytettäisiin rekisteriin.

Tietoja luovutettaisiin rekisteristä erityisesti luotonantajille luotonannossa tehtävää luottokelpoisuuden arviointia varten. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan tiedonsaantioikeuksia Suomen Pankille, Finanssivalvonnalle, Rahoitusvakausvirastolle, kuluttaja-asiamiehelle ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Lisäksi tietoja voisi luovuttaa rekisteristä Tilastokeskukselle tilastojen laatimista varten.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen arvio

Hallituksen esitys merkitsee nähdäkseni poikkeuksellisen laajaa, kattavaa ja sellaisena myös syvälle käyvää puuttumista perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Kysymys on samalla tietenkin puuttumisesta myös EIS 8 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvattuihin oikeuksiin.

Kysymys on ensinnäkin siitä, että esitys mahdollistaisi nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisina pidettävien ja EU:n tietosuoja-asetuksen valossa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn luottotietorekisterissä. Esityksessä tosin lähdetään siitä, ettei positiiviseen luottotietorekisteriin talletettaisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittely on sallittu vain hyvin rajatuissa 9 artiklassa säädettyissä tilanteissa. Ottaen kuitenkin huomioon, että ehdotetun 1 lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin perusteella rekisteriin sisällytettäisiin myös luoton tarkoitusta koskevia tietoja ei liene poissuljettua, että jotkin kertaluoton luonteiset luotot saattavat olla käyttötarkoitukseltaan sellaisia, että niistä samalla ilmenee

myös esimerkiksi henkilön terveydentilaan liittyviä tietoja. Esimerkiksi tiettyä lääketieteellistä toimenpidettä varten otettu luotto voinee olla tällainen. Ainakin asia on epäselvä.

Siltä osin kuin sääntely mahdollistaa arkaluonteisten tietojen käsittelyn, perustuslakivaliokunnan vallitseva tulkintakäytäntö on varsin selvä. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 15/2018 vp, s. 37, PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). 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). Esityksessä ei ole nähdäkseni osoitettu riittäviä perusteita sille, että luoton tarkoitus on välttämättömästi sisällyttää kertaluonteisten luottojenkaan osalta luottotietorekisteriin. Nähdäkseni ehdotetusta 7 §:n 2 momentista on joko poistettava viittaus luoton tarkoitukseen tai sitä on vaihtoehtoisesti täsmennettävä tavalla, joka rajaa arkaluonteiset henkilötiedot rekisteriin sisällytettävien tietojen ulkopuolelle.

Esitys merkitsee kuitenkin toisellakin tapaa poikkeuksellisen syvälleikävää puuttumista yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. Vaikka kysymys ei olisikaan yksittäisten tilitapahtumatietojen tallentamisesta ja käsittelystä (ks. tältä osin PeVL 48/2018 vp), merkitsisi perustettava luottotietorekisteri luonnollisten henkilöiden taloudelliseen asemaan vaikuttavien henkilötietojen hyvin laajaa ja kattavaa rekisteröintiä ja käsittelyä. Nähdäkseni tässäkin yhteydessä voidaan nähdä analogisia yhteyksiä siihen, mitä EU-tuomioistuin on perustuslakivaliokunnankin toteamalla tavalla todennut liikenne- ja paikkatietojen kattavan keräämisen ja käsittelyn mahdollistamista riskeistä yksityisyyden suojalle.

”EU-tuomioistuin on Tele2 Sverige ja Watson -tapauksessa todennut, että liikenne- ja paikkatietojen kokonaisuus voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen niiden henkilöiden, joiden tietoja on säilytetty, yksityiselämästä, kuten elämäntavoista, vakituisista tai väliaikaisista oleskelupaikoista, päivittäisestä tai muusta liikkumisesta, tekemisestä sekä näiden henkilöiden sosiaalisista suhteista ja heidän sosiaalisesta ympäristöstään (kohta 99, ks. myös Digital Rights -tuomio, 27 kohta). Tuomioistuin korosti, että näiden tietojen perusteella voidaan laatia asianomaisten henkilöiden profiili, joka on yksityiselämän kunnioittamista koskevan oikeuden kannalta aivan yhtä arkaluonteista tietoa kuin itse viestinnän sisältö.” (Ks. PeVL 48/2018 vp, s. 4).

Nähdäkseni henkilön velka- ja tulotietoja koskevien tietojen laajamittainen kerääminen ja niiden käsitteleminen kokonaisuutena on omiaan johtamaan vastaavalla tavalla syvälle käyvään puuttumiseen yksityisyyteen kuin tapahtuu tilanteessa, jossa henkilön liikkeistä kerätään kattava profiili. Mitä laajemmin ja yksityiskohtaisemmin taloudellisia tietoja kerätään, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa tällaisten tietojen perusteella.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä vuoksi esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (Ks. PeVL 48/2018 vp ja siinä viitatu PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Kuten äsken esitetystäkin ilmenee henkilötietojen ydinalueen suojan vaikutus on aiemmassa käytännössä liitetty korostuneesti erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskeviin tilanteisiin. Kyse on kuitenkin laajemmasta, perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin liittyvästä ja ylipäättään rajoitusten oikeasuhtaisuutta koskevasta vaatimuksesta. Mitä syvemmälle käyvämmällä tavalla yksittäiseen perusoikeuteen puututaan, sitä painavampiin perusteisiin rajoituksen tulee liittyä.

Esityksen tavoitteena on ehkäistä ylivelkaantumisesta aiheutuvia ongelmia. Lisäksi positiivisella luottotietorekisterillä pyrittäisiin parantamaan luotonantajien luottoriskin hallintaa. Nämä tavoitteet ovat sinänsä perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä. (Ks. mm. PeVL 28/2012 vp, s. 3 ja siinä mainittu käytäntö).

Nyt ehdotettu positiivista luottotietorekisteriä koskeva lakiehdotus ei välttämättä merkitse yksittäisten tietojen tasolla kovinkaan syvälle käyvää puuttumista henkilötietojen suojaan. Näin on etenkin siinä tilanteessa, että 1 lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentista poistetaan mahdollisuus sisällyttää rekisteriin myös luoton tarkoitusta koskevia tietoja.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan on kuitenkin syytä arvioida myös ehdotetun kokonaisuuden suhdetta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan: Rekisterin perustaminen vaikuttaa johtavan poikkeuksellisen laajaan velvollisuuteen ilmoittaa luonnollisten henkilöiden taloudellista toimintaa koskevia tietoja verohallinnon ylläpitämään rekisteriin. Samalla rekisterin luominen mahdollistaa näiden tietojen kokoamisen kokonaisuudeksi, jonka perusteella voidaan luoda hyvin yksityiskohtainen profiili henkilön yksityisyyteen kuuluvista tiedoista. Tietoja voitaisiin luovuttaa edelleen sekä luotonantajille että eräille viranomaisille. Pidän esitystä tästä näkökulmasta lähtökohdiltaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Esityksen valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta vähentäisi mielestäni huomattavasti, jos luonnollisen henkilön tiedot voitaisiin sisällyttää positiiviseen luottotietorekisteriin vain tämän suostumuksella.

Helsingissä 3.5.2022

Juha Lavapuro

Oikeusneuvos, OTT, professori