

Veli-Pekka Viljanen

HE 22/2022 vp laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 4.5.2022

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki positiivisesta luottotietorekisteristä. Kyseiseen rekisteriin talletettaisiin tietoja luonnollisen henkilön luotoista ja tuloista. Laissa säädettäisiin myös velvollisuudesta ilmoittaa tietoja rekisteriin ja oikeudesta saada tietoja rekisteristä (1 § 1 mom.). Lain tarkoituksena olisi torjua ylivelkaantuneisuutta varmistamalla luotettavien luottotietojen saatavuus erityisesti luotonantotilanteessa luottokelpoisuutta arvioitaessa ja parantamalla luonnollisten henkilöiden mahdollisuuksia hallita omaa talouttaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää luotettavien luottomarkkinoita kuvaavien tietojen saatavuutta rahoitusvakauden ja luottomarkkinoiden seurannassa ja valvonnassa (1 § 2 mom.).

Hallituksen esitykseen sisältyy hyvin yksityiskohtainen selvitys esityksen suhteesta perustuslakiin (HE, s. 90-102). Siinä esitystä arvioidaan 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. Oman arvioni mukaan esityksen keskeiset valtiosääntöoikeudellista arviointia edellyttävät kysymykset liittyvät nimenomaan perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuihin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Esitykseen ei mielestäni sisälly esimerkiksi sellaisia merkittäviä rajoituksia elinkeinovapautteen tai omaisuudensuojaan, jotka edellyttäisivät perustuslakivaliokunnan erillistä arviointia (vrt. HE, s. 96-99).

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta tarkistanut aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely

vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Merkityksellistä on ollut, että lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä 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, minkä vuoksi esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 48/2018 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. Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan sen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voi 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. Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (esim. PeVL 48/2018 vp, s. 4).

Positiiviseen luottotietorekisteriin sisällytettävissä tiedoissa ei ole sinänsä kysymys EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamista arkaluonteisista tiedoista. Toisaalta, kuten hallituksen esityksessä todetaan, positiiviseen luottotietorekisteriin liittyvä henkilötietojen käsittely tarkoittaisi laajamittaista henkilötietojen käsittelyä, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia luonnolliselle henkilölle ottaen huomioon, että tietoja käytettäisiin henkilön luottokelpoisuutta ja

maksukykyä arvioitaessa. Luonnollisen henkilön luottotietoja voitaisiin myös 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 (HE, s. 93). Voin tältä osin hyvin yhtyä hallituksen esityksessä omaksuttuun kantaan, joka perustelee huolimatta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltumisesta positiiviseen luottotietorekisteriin mahdollisimman yksilöityä ja tarkkarajaista kansallista luottotietorekisteriä koskevaa sääntelyä.

Positiivisen luottotietorekisteriä koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohdista voidaan ensin todeta, että rekisterin perustamisen tarkoituksia (ylivelkaantuneisuuden estäminen, rahoitusvakauden turvaaminen) voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä perusteina rajoittaa ainakin jossain määrin perustuslaissa turvattuja yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Esityksen perusteluissa tuodaan tilastollisten selvitysten perusteella esiin 2000-luvulla tapahtunut kotitalouksien nopea velkaantuminen (HE, s. 4-6). Velkaantumisen estämisellä suojellaan sekä velallisten että velkojien varallisuus oikeudellisia intressejä.

Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa todetaan, että aiemmat ylivelkaantumisen torjumiseen tähtäävät toimenpiteet eivät ole riittäneet tavoitteen saavuttamiseksi. Koska luotonantajilla ei ole ollut käytettävissään varmennettavissa olevia kattavia tietoja luotonhaki-joista, yksityiskohtaista ja kattavaa luottoja koskevaa rekisteriä pidetään välttämättömänä. Perustelujen mukaan tavoiteltavia hyötyjä ei ole mahdollista saavuttaa ilman rekisteriä ja siitä luotonhakijoiden yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia (HE, s. 92). Hallituksen esittämä arvio rekisterin välttämättömyydestä ylivelkaantumistavoitteen estämiseksi vaikuttaa velkaantumiskehitystä koskeva selvitys huomioon ottaen riittävän perustellulta, jotta positiivisen luottotietorekisterin perustamisesta voidaan sinänsä säätää tavallisella lailla perustuslain estämättä.

Ehdotetun sääntelyn perustuslaillisen arvion kannalta on myös merkityksellistä, että positiivisen luottotietorekisterin ylläpitotehtävä ehdotetaan annettavaksi viranomaiselle (Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö ja Verohallinto), jolloin viranomaisasemaan liittyvät oikeudelliset takeet tulevat automaattisesti sovellettaviksi rekisterinpitäjään. Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös erilliset säännökset lain noudattamisen valvonnasta, jossa valvontatehtävä osoitetaan Finanssi-valvonnalle ja Etelä-Suomen aluehallintovirastolle (5 luku). Tämän ohella

Tietosuojavaltuutetun Euroopan yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen valvonta kohdistuu myös positiiviseen luottotietorekisteriin. Henkilöllä on myös käytettävissään yleisen tietosuoja-asetuksen antamat oikeusturvatakeet.

Perustuslakivaliokunta on tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt vakiintuneesti huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tällöin tiedonsaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 48/2018 vp, s. 4-5).

Tietojen luovuttamisesta luotonantajille ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 21 ja 22 §:ssä. Lakiehdotuksen 21 §:ssä määritellään tietojen saamiseen oikeutetut luotonantajat ja tarkoitukset, joita varten tietoja voidaan luovuttaa. Lakiehdotuksen 22 §:ään sisältyy tyhjentävä ja yksityiskohtainen luettelo luovutettavista tiedoista, jotka säädösperusteisesti sidotaan 21 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyihin tarkoituksiin. Ehdotetussa sääntelyssä luovutettavat tietosisällöt on niin ollen määritelty perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyllä tavalla tyhjentävästi, joten luovutuksen edellytykseksi ei ole tarpeen asettaa tältä osin välttämättömyysvaatimusta.

Lakiehdotuksen 24 §:ssä säädetään Tulorekisteriyksikön oikeudesta luovuttaa positiivisesta luottotietorekisteristä tietoja eräille viranomaisille (Suomen Pankki, Rahoitusvakausvirasto, Finanssivalvonta, kuluttaja-asiamies, Kilpailu- ja kuluttajavirasto). Tietojen luovuttaminen on asianmukaisesti kytketty asianomaisten viranomaisten valvonta- ja muihin vastaaviin tehtäviin ja luovuttamisen edellytykseksi on asetettu välttämättömyysvaatimus. Ehdotus täyttää myös tältä osin perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut vaatimukset.

Edellä olevin perustein katson, että hallituksen esityksen sisältämät lakiehdotukset täyttävät perustuslain asettamat vaatimukset ja ne voidaan käsitellä eduskunnassa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.