

Verohallinto
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO
14.3.2022

Talousvaliokunta

Johtaja Terhi Holmström,
Tulorekisteriyksikkö, Verohallinto
Johtava asiantuntija Helena Hynynen,
Esikunta- ja oikeusyksikkö, Verohallinto
Lainsäädäntöasiantuntija Heidi Oikarinen,
Tulorekisteriyksikkö, Verohallinto

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

Esitämme asiantuntijalausuntomme hallituksen esityksestä eduskunnalle positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyvistä laeista seuraavaa.

Yleistä

Positiivista luottotietorekisteriä koskevan lain valmistelu perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan yhtenä ylivelkaantumisen torjuntaan tähtäävistä toimenpiteistä. Positiivisen luottotietorekisterin on tarkoitus toimia luotonantajia, valvovia viranomaisia ja kansalaisia palvelevana tietokantana. Luotonantaja voi nykyistä paremmin arvioida luotonhakijan maksukykyä, kun rekisterissä on ajantasaiset tiedot henkilön luottojen määrästä ja käytettävissä olevista tuloista.

Verohallinto korostaa, että positiivinen luottotietorekisteri tulee olemaan vain yksi keino ylivelkaantumisen torjumisessa ja sen tehokkuus torjuntakeinona riippuu siitä, miten hyvin rekisteriin ilmoitettuja tietoja hyödynnetään luotonantajien päätöksenteossa ja valvonnassa. Henkilöille on tarkoitus tarjota rekisteristä kokonaisnäkyä omiin luottoihin sähköisen asiointipalvelun kautta. Rekisteristä saatava kattavampi informaatio henkilön taloudellisesta tilanteesta voi auttaa hillitsemään ylivelkaantumista. Henkilöllä on myös mahdollista asettaa itselleen maksutta vapaaehtoinen luottokieltomerkintä sähköisessä asiointipalvelussa.

Rekisterin tarkoituksena on varmistaa kattavien luottotietojen käyttö luotonantotilanteessa sekä taata mahdollisimman laaja tietopohja viranomaisille valvontaa ja tilastointia varten. Verohallinto korostaa, että positiivisen luottotietorekisterin tavoitellut hyödyt ja henkilöiden oikeusturva ovat riippuvaisia ilmoitusvelvollisten kyvykkyydestä ilmoittaa rekisteriin oikeansisältöistä ja laadukasta tietoa. Verohallinto kiinnittää huomiota myös siihen, että rekisterin hyötytavoitteet ja myös oikeusturvanäkökohdat voivat jäädä saavuttamatta, jos rekisteriin ilmoittautumisen ja tietojen ilmoittamisen sekä rekisteristä luovutettavien tietojen hyödyntäminen ja sen valvonta ei ole riittävää. Esimerkiksi rekisteriin ilmoittautuminen jää sääntelyn perusteella ilmoitusvelvollisen oman harkinnan ja tulkinnan varaan. Vaikka käytössä olisi ilmoitus- ja ilmoittautumisvelvollisuutta valvovien viranomaisten listaukset heidän valvonnassaan olevista luotonantajista, eivät nämä kuitenkaan kata kaikkia positiiviseen luottotietorekisteriin lakiehdotuksen mukaisia luotonantajatahoja.

Kiinnitämme tässä yhteydessä huomiota seuraaviin seikkoihin. Verohallinnon lähtökohtana ja tavoitteena on ollut se, että Verohallinnolle säädettävä rekisterinpitotehtävä muodostuisi vastaavantyyppiseksi tietopalvelutehtäväksi kuin mikä Verohallinnon Tulorekisteriyksiköllä on tällä hetkellä tulorekisterin ja tulotietojärjestelmän rekisterinpitäjänä. Verohallinto viittaa lausuntoonsa oikeusministeriölle 21.12.2018 Dnro A87/000001/2018, jossa asia on ensi vaiheessa todettu.

Sama asia on todettu myös Verohallinnon lausunnossa oikeusministeriölle 10.5.2021 dnro VH/1660/00.04.05/2021.

Viranomaisen tehtävistä ja toimivallasta tulisi Verohallinnon näkemyksen mukaan säätää täsmällisesti. Kysymys liittyy rekisteriin merkittävien luonnollisten henkilöiden oikeusturvaan luottotietojen käsittelyssä sekä suhteessa Tulorekisteriyksikköön että luotonantajiin. Henkilötietojen käsittelyä koskevassa lainsäädännössä on huomioitava sitova EU:n yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/ 679. mutta tarvittaessa, esimerkiksi luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien näkökulmasta riskiperusteisen arvioinnin perusteella käytettävissä on asetuksen sallima mahdollisuus kansallisen liikkumavaran käyttöön ja yksityiskohtaisempaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s.4-5, PeVL 8/2022 vp, s.2 ja PeVL 10/2022, s.4).

Lakiehdotuksen mukaan Tulorekisteriyksikkö ja Verohallinto vastaavat yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla rekisterinpitäjinä henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta positiivisessa luottotietorekisterissä kaikilta osin. Esimerkkinä lain perusteluissa mainitaan virheellisten tietojen oikaiseminen tai poistaminen. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohta edellyttää rekisterinpitäjältä kaikkia mahdollisia kohtuullisia toimenpiteitä virheiden tai puutteiden oikaisemiseksi. Jos Tulorekisteriyksiköltä edellytetään selvitysten tekemistä ja luottotietojen oikeellisuuden arviointia rekisteröidyn ja luotonantajan luottotietoja koskevien toisistaan poikkeavien näkemysten suhteen sekä päätöksentekoa oikaisuasiassa ja tietojen suoraa oikaisemista positiiviseen luottotietorekisteriin, olisi Verohallinnon näkemyksen mukaan kysymys tarkempaa sääntelyä edellyttävästä toimivallasta ja menettelystä sekä salassa pidettävien tietojen vaihdosta rekisterinpitäjien välillä.

Lain tarkoitus ja positiivisen luottotietorekisterin tarkoitus

Lain 1 §:ssä määritellään positiivinen luottotietorekisteri ja lain tarkoitus. Säännöksen 1 momentin mukaan "Tässä laissa säädetään valtakunnallisesta luottotietoja sisältävästä rekisteristä (*positiivinen luottotietorekisteri*), jonka tarkoituksena on varmistaa luottotietojen saatavuus jäljempänä säädettyihin käyttötarkoituksiin, sekä velvollisuudesta ilmoittaa tietoja rekisteriin ja oikeudesta saada tietoja rekisteristä."

Säännöksen 1 §:ssä määritelty positiivisen luottotietorekisterin käyttötarkoitus "luottotietojen saatavuuden varmistaminen" jää näkemyksemme mukaan laissa yleiselle tasolle eikä kuvaa Tulorekisteriyksikön ja Verohallinnon ylläpitämän rekisterin ja rekisterissä käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoitusta täsmällisesti. Lain perusteluissa ei myöskään avata tämän "varmistamisen" tarkempaa sisältöä. Pykälän perusteluissa todetaan, että rekisterin ja sen sisältämien henkilötietojen käyttötarkoitukset määräytyisivät tarkemmin sen mukaisesti, mitä laissa säädettäisiin luottotietojen luovuttamisesta yksittäisiin tarkoituksiin. Positiivinen luottotietorekisteri toimii tietoja välittävänä järjestelmänä, tehtävä on Verohallinnon näkemyksen mukaan luonteeltaan tietopalvelutehtävä. Lain perusteluissa - kohdassa suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys, s. 96 – on rekisteristä käytetty määrittelyä: "... rekisteri olisi vain tietoja keräävä ja säilyttävä sekä edelleen välittävä järjestelmä". Verohallinnon näkemyksen mukaan tämä Tulorekisterin ja Verohallinnon ylläpitämän rekisterin ja siinä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitus olisi tarpeen säätää erikseen lain tarkoituksen ohella ja nimenomaisesti tätä henkilötietojen käsittelyvaihetta varten. Käsittelyn tarkoituksen määrittelyllä on merkitystä suhteessa rekisterinpitäjän velvoitteisiin kuten tietojen oikaisemiseen.

Rekisterinpitäjä -sääntely

Lain 2 §:n 1 momentissa säädetään Tulorekisteriyksikkö positiivien luottotietorekisterin rekisterinpitäjäksi kuitenkin siten, että yksikkö on yhteisrekisterinpitäjä Verohallinnon kanssa tietojärjestelmän teknisen ylläpidon, toimivuuden, tietoturvallisuuden ja kehittämisen suhteen. Pykälän 1 momentissa säädetään myös Tulorekisteriyksikölle vastuu tietojen vastaanottamisesta ja luovuttamisesta sekä vastuusta muiden rekisterinpitäjälle säädettyjen velvollisuuksien ja rekisteröidyn oikeuksien suhteen. Pykälän 2 momentin mukaan Tulorekisteriyksikkö hoitaa lisäksi sille lain 16 §:ssä säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen ja 18 §:ssä säädettyyn ilmoittautumisvelvollisuuteen

liittyvät hallintotehtävät sekä 28 ja 29 §:ssä säädetty ilmoittautumisvelvollisuuden ja ilmoitusvelvollisuuden valvontayhteistyötä koskevat tehtävät.

Voidaan todeta ensinnäkin, että yhteisrekisterinpitotehtävä, josta lain 2 §:n 1 momentissa säädetään, on Verohallinnon näkemyksen mukaan tarkoituksenmukainen ja tosiasiallista tilannetta vastaava. Verohallinto viittaa tältä osin myös Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeeseen ”Guidelines 07/2020 on the concepts of the controller and processor in the GDPR”. Ohjeessa korostetaan yhteisrekisterinpitäjien osalta muun muassa sitä, että rekisterinpitäjän arviointi on suoritettava tosiasiallisen eikä muodollisen analyysin perusteella.

Verohallinto kiinnittää kuitenkin huomiota lain 2 §:n 1 momentin kolmanteen virkkeeseen: yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisterinpitäjälle säädetty velvoitteet koskevat olennaisesti myös Verohallintoa sen yhteisrekisterinpitäjätehtävässä eli sen suoritettaessa järjestelmän ylläpitoon, toimivuuteen ja tietoturvallisuuteen taikka kehittämistä liittyviä tehtäviä. Tulorekisteriyksikön ja Verohallinnon tehtävät kytkeytyvät käytännössä kiinteästi yhteen, koska esimerkiksi tietojen vastaanottaminen rekisteriin tai tietojen luovuttaminen rekisteristä tapahtuvat sähköisesti teknisen rajapinnan avulla. Samoin rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen kuten pääsy omiin tietoihin taikka asiakkaan sähköinen asiointipalvelu edellyttävät järjestelmän ylläpitoa ja teknistä toimivuutta.

Vastuu tietojen oikeellisuudesta ja oikaisemisesta

Positiivisessa luottotietorekisterissä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen määrittelyllä on merkitystä suhteessa rekisterinpitäjän velvoitteisiin ja rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseen kuten tietojen oikaisemiseen rekisteröidyn tietosuoja-asetuksen 16 artiklan nojalla tekemän pyynnön johdosta. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä; on toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet, sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset poistetaan tai oikaistaan viipymättä.

Verohallinnon näkemyksen mukaan positiivisen luottotietorekisterissä käsittelyn tarkoitusta koskeva sääntely on ongelmallinen henkilötietojen oikeellisuuden ja virheen korjaamista koskevan vastuun suhteen. Vastuu konkreettisista toimenpiteistä Tulorekisteriyksikön ja luotonantajan välillä jäävät epäselviksi. Muun muassa lain 2 §:n perusteluissa todetaan, että Tulorekisteriyksikkö ja Verohallinto vastaavat henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta kaikilta osin, mutta se ei lakiehdotuksen mukaan poistaisi kuitenkaan esimerkiksi luotonantajien vastuuta omien rekisteriensä rekisterinpitäjinä siitä, että positiiviseen luottotietorekisteriin luovutettavat tiedot ovat paikansa pitäviä. Lakiehdotus perustuu sille, että Tulorekisteriyksikkö ja Verohallinto yhteisrekisterinpitäjinä vastaavat sekä omassa rekisterinpidossaan tapahtuneista teknisistä virheistä että luotonantajan ilmoittamien luottotietojen asiasisällössä olevista virheistä. Tulorekisteriyksikön ja Verohallinnon ylläpitämän rekisterin käsittelyn tarkoituksen määrittely täsmällisemmin tarkentaisi myös Tulorekisteriyksikön tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisten toimenpiteiden ja vastuun tulkintaa.

Siltä osin kuin on kysymys positiivisen luottotietorekisterin teknisen käsittelyn aikana tapahtuneista virheistä ovat ne Tulorekisteriyksikön ja Verohallinnon vastuulla ja näiden yhteisrekisterinpitäjien korjattavissa. Sama koskee tietysti mahdollisia tulotietojen laskennassa tapahtuneita virheitä. Verohallinnon näkemyksen mukaan Tulorekisteriyksiköllä ei kuitenkaan ole käytännössä edellytyksiä arvioida luotonantajan omasta rekisterinpidostaan ilmoittamien luottotietojen sisällöllistä oikeellisuutta. Järjestelmän suunnittelussa on myös lähdetty siitä, että tiedot uusiutuvat ja korjaantuvat luotonantajan tekemien ilmoitusten perusteella.

Verohallinto esittää, että käsiteltävänä olevaa lakia täydennettäisiin, jos rekisteröidyn ohjaamista luotonantajalle ei voida pitää tietosuoja-asetuksen nojalla positiivisen luottotietorekisterin rekisterinpitäjän virheen oikaisua koskevan vastuun eli 5 artiklan mukaisena riittävänä toimenpiteenä. Tällöin laissa tulisi säätää mahdolliseksi salassa pidettävien tietojen luovuttaminen Tulorekisteriyksiköstä luotonantajille salassapitosäännösten estämättä (ks. esim. PeVL 10/2022 vp, s. 4.)

Verohallinto viittaa tältä osin tietosuoja-asetuksen 86 artiklaan, perustuslain 12 §:n 2 momentin, tietosuojalain (1050/2018) 28 §:n ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslain) 26 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöksiin. Säännös olisi tarpeen rekisteröidyn oikeusturvan vuoksi, jotta Tulorekisteriyksiköllä olisi viranomaisena oikeus ja velvollisuus luovuttaa hallussaan olevia salassa pidettäviä tietoja yksityiselle rekisterinpitäjälle, joka omassa rekisterinpidossaan olisi velvollinen tarvittaessa oikaisemaan tiedot ja toimittamaan korjatut tiedot edelleen positiiviseen luottotietorekisteriin. Verohallinnon näkemyksen mukaan esimerkiksi julkisuuslain 26 §:n 3 momentin säännös, mihin viitataan lain 3 §:ssä, ei olisi tähän tilanteeseen eli rekisteröidyn aloitteesta viipymättä toimenpiteitä vaativaan tilanteeseen soveltuva säännös. Kysymys on tietojen vastaanottajan eli luotonantajan omaa rekisterinpitoa koskevien tietojen oikeellisuudesta eikä kysymys olisi viranomaisen toimeksiantotehtävästä tai siihen rinnastettavasta tehtävästä kirjallisine sopimusmenettelyineen¹. Luottotietoja ei lähtökohtaisesti pidetä valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisina tietoina (ks. PeVL 8/2022 vp, s. 3), mutta rekisteröidyn oikaisua koskeva pyyntö perusteluineen saattaisi yksittäistapauksittain sisältää myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamia erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja. Näiden tietojen käsittelyä ja luovuttamista koskeva sääntely olisi arvioitava perustuslakivaliokunnan arkaluonteisia tietoja koskevan käytännön mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 8/2022 vp, s. 3).

Jos Tulorekisteriyksiköltä edellytetään luotonantajan ilmoittamia tietoja koskevan rekisteröidyn oikaisupyynnön johdosta selvitysten pyytämistä luotonantajalta sekä päätöksentekoa ja tiedon oikaisemista suoraan positiiviseen luottotietorekisteriin, viittaamme edellä kohdassa yleistä esitettyihin näkökohtiin. Menettelystä tulisi Verohallinnon näkemyksen mukaan siinä tapauksessa säätää tarkemmin positiivista luottotietorekisteriä koskevassa laissa (ks. esim. PeVL 8/2022 vp, s. 3). Sääntelyn mukauttamiseksi tietosuoja-asetuksen vaatimuksiin voidaan kansalliseen lainsäädäntöön ottaa muun muassa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa mainittuja käsittelytoimia- ja menettelyjä koskevat säännökset, jos sääntely katsotaan yleisen edun vaatimaksi ja oikeasuhtaiseksi tavoiteltuun päämäärään nähden.

Verohallinto viittaa henkilötietojen oikeellisuutta koskevan vastuun osalta myös Tietosuojavaltutetun 9.1.2022 antamaan [päätökseen](#), mikä koskee Oikeusrekisterikeskuksen toimintaa maksuhäiriötietojen luovuttamisessa luottotietoyhtiöille.

Käsittelyn rajoittamista koskeva pyyntö

Tietojen oikeellisuuteen liittyy myös henkilön oikeus pyytää tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti henkilötietojensa käsittelyn rajoittamista hänen kiistäessään tietojensa paikkansapitävyyden. Rajoittamispyyntöstä ja tietojen oikeellisuuden kiistämisestä huolimatta positiivisesta luottotietorekisteristä voidaan käsiteltävänä olevan lain 25 §:n mukaan luovuttaa tietoja 21 §:ssä ja 24 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin luotonantajille ja viranomaisille. Säännös on siten poikkeus käsittelyn rajoittamista koskevaan oikeuteen. Tieto käsittelyn rajoittamisesta sisältyisi 22 §:ssä tarkoitettuun luottotietoraporttiin, jolloin luotonantaja voisi huomioida, että raportilla näkyvien tietojen oikeellisuus on kyseenalaistettu.

Lakiehdotus perustuu siihen, että henkilö kohdistaisi oikaisuvaatimuksensa ja käsittelyn rajoittamista koskevan pyyntönsä Tulorekisteriyksikölle. Lakiehdotuksen 22 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että Tulorekisteriyksikön olisi tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimitettava henkilölle tiedot toimenpiteistä, joihin on ryhdytty rekisteröidyn rajoittamis- tai oikaisupyynnön johdosta. Verohallinto viittaa ensinnäkin edellä mainittuihin ongelmiin, mitkä liittyvät henkilön Tulorekisteriyksikölle esittämiin luottotietojen sisällön korjaamista koskeviin vaatimuksiin. Lisäksi Verohallinto huomauttaa, että henkilöllä on aina tietosuoja-asetuksen nojalla oikeus kääntyä vaatimuksineen suoraan luotonantajan puoleen, joka on positiiviseen luottotietorekisteriin ilmoittamiensa tietojen rekisterinpitäjä ja vastuussa niiden oikeellisuudesta. Luotonantajan ja Tulorekisteriyksikön välisen vastuunjaon epäselvyys voi johtaa tilanteisiin, joissa

¹ Ks. HE 30/1999 vp, s.103, Wallin Anna-Riitta– Konstari Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Jyväskylä 2000, s. 275-276 ja Mäenpää Olli: Julkisuusperiaate, Helsinki 2016, s. 216-217.

henkilö esittää tietojen oikaisua ja käsittelyn rajoittamista koskevan pyyntönsä samanaikaisesti sekä Tulorekisteriyksikölle että luotonantajalle ja mahdollisesti myös tietosuojavaltuutetulle. Samaa asiaa koskeva vaatimus voi olla siten usean eri tahon käsiteltävänä.

Päätös yhteyksien avaamisesta ja ilmoitusvelvollisten tietojen julkisuus

Lakiehdotuksen 19 §:n 7 momentin mukaan Tulorekisteriyksikkö tekee ilmoitusvelvollista koskevan hallintopäätöksen yhteyksien avaamisesta tietojen ilmoittamiseksi rekisteriin. Päätös ei olisi edellytys elinkeinotoiminnan harjoittamiselle tai sen jatkamiselle, mutta päätös käytännössä vahvistaisi ilmoitusvelvollisuuden olemassaolon ja vaikuttaisi 3 §:n 2 momentin mukaiseen ilmoitusvelvollisten tietojen (nimi, Y-tunnus tai ulkomainen organisaatiotunniste) julkiseksi tulemisen ajankohtaan. Tiedot voitaisiin julkaista yleisessä tietoverkossa sen jälkeen, kun ilmoitusvelvollisuudesta on varmistuttu ja Tulorekisteriyksikkö on tehnyt päätöksen tietojen ilmoittamista koskevan yhteyden avaamisesta positiiviseen luottotietorekisteriin. Ilmoitusvelvollisten tietojen julkisuutta on pidetty tärkeänä rekisterin kattavuuden ja avoimuuden kannalta.

Lakiehdotuksen 19 § 7 momentti jättää avoimeksi, miten Tulorekisteriyksikön olisi varmistuttava ennen yhteyksien avaamista koskevan päätöksen tekemistä siitä, että kyseessä on ilmoitusvelvollinen elinkeinonharjoittaja. Verohallinto toteaa, että esimerkiksi 16 §:n 2 momentissa tarkoitettujen ammattimaisesti luottoa myöntävät elinkeinonharjoittajien ilmoitusvelvollisuuden varmistaminen voi olla tulkinnanvaraista, koska nämä eivät kuulu elinkeinotoimintansa osalta Finanssivalvonnan tai Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan piiriin. Näiden luotonantajien ryhmä ei ole siten samalla tavalla määriteltävissä kuin Finanssivalvonnan ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston myöntämän toimiluvan tai rekisteröinnin perustella toimivat luotonantajat, eikä näiden tarkka lukumääräkään ole selvillä. Tämä voi johtaa näkemyseroihin ilmoitusvelvollisuuden olemassaolosta Tulorekisteriyksikön ja yhteyksien avaamista hakeneen tahon välillä.

Verohallinto huomauttaa, että 19 §:n 7 momentissa ei ole säädetty Tulorekisteriyksikön oikeudesta tarvittaessa sulkea ilmoitusvelvolliselle avattu yhteys tai peruuttaa yhteyksien avaamista koskeva hallintopäätös. Vastaavanlaisesta oikeudesta on säädetty lakiluonnoksen 21 §:n 8 momentissa, jonka mukaan Tulorekisteriyksiköllä on oikeus evätä tiedonsaanti tai peruuttaa tiedonsaantiin oikeuttava lupapäätös, jos tiedonluovutukselle laissa säädetyt edellytykset eivät täyty. Verohallinnon näkemyksen sääntelyä tulisi täsmentää yhteyksien avaamista koskevan päätöksen osalta.

Elinkeinotoimintaa varten luottoja myöntävien luotonantajien tiedonsaantioikeus

Lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan positiivisesta luottotietorekisteristä voidaan luovuttaa 22 §:ssä tarkoitetut luottotietoraportin tiedot elinkeinonharjoittajille, jotka myöntävät luottoja muulle luonnolliselle henkilölle kuin kuluttajalle. Nämä luotonantajat eivät kuulu elinkeinotoimintansa osalta Finanssivalvonnan tai Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvontaan eikä näillä luotonantajilla ole laissa säädettyä oikeutta tai velvollisuutta arvioida asiakkaansa luottokelpoisuutta. Henkilötietojen käsittelyoikeus perustuu näiden luotonantajien osalta suoraan tietosuoja-asetukseen ja asiakassuhteeseen, joka sillä on luonnollisen henkilön kanssa. Tällaisten luotonantajien osalta henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on aina tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohta (sopimus) tai joiltakin osin myös a alakohta (suostumus) tai f alakohta (rekisterinpitäjän oikeutettu etu).

Positiivisen luottotietorekisterin tietojen luovuttamista elinkeinotoimintaa varten luottoja myöntäville elinkeinonharjoittajille pidetään hallituksen esityksen vaikutusten arviointiosiossa yhtenä merkittävimpänä riskinä henkilötietojen suojalle ja tietoturvallisuudelle, koska näiden luotonantajien elinkeinotoimintaa ei valvota, mutta tietoluovutusten lukumäärä tulisi olemaan suuri ja ne kattaisivat laajoja määriä salassa pidettäviä tietoja (HE s. 29). Lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentin perustelujen mukaan kaikki luottoraportilla luovutettavat tiedot eivät olisi samalla tavalla välttämättömiä näille luotonantajille kuin niille, joita koskevat esimerkiksi luottoriskien hallintaan liittyvät lakisääteiset velvoitteet. Lakiehdotuksen 21 §:n 6 momentin perusteluissa myös todetaan, että on erityisesti todennäköistä, ettei tiedonhallintalaissa edellytetty vaatimus laissa säädetystä

oikeudesta käsitellä positiivisia luottotietoja ja niihin liittyviä muita henkilötietoja täytyisi näiden luotonantajien osalta.

Verohallinto toteaa, että edellä esitetyn perusteella on epäselvää, onko 21 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetuilla elinkeinotoimintaa varten luottoja myöntävillä luotonantajilla oikeutta saada tietoja positiivisesta luottotietorekisteristä. Kyse ei siten ole vain teknisen rajapinnan edellytysten täyttymättä jäämisestä. Verohallinnon näkemyksen mukaan on kyseenalaista, voidaanko näille luotonantajille säätää tiedonsaantioikeutta rekisteriin, kun lain perusteluissa todetaan, ettei oikeutta käsitellä positiivisia luottotietoja ole ja tietojen luovuttamista näille tahoille pidetään yhtenä lakiehdotuksen merkittävimpänä riskinä. Säännöstekstin ja perustelujen välinen ristiriita aiheuttaa tulkintaongelmia erityisesti tietojen luovuttamista koskevan tietolupaharkinnan yhteydessä.

Verohallinto ehdottaa, että sääntelyä täsmennettäisiin elinkeinotoimintaa varten myöntävien luotonantajien tiedonsaantioikeuden osalta, koska näiden luotonantajien myöntämien luottojen sisällyttämistä positiiviseen luottotietorekisteriin on pidetty tärkeänä ylivelkaantumisen torjunnan kannalta.

Valvontaviranomaisten ja Tulorekisteriyksikön tiedonsaantioikeus

Lakiehdotuksen 29 §:ssä säädetään positiivisen luottotietorekisterin ilmoitusvelvollisuutta ja ilmoittautumisvelvollisuutta valvovien viranomaisten (Finanssivalvonta ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto) ja Tulorekisteriyksikön tiedonsaantioikeudesta. Säännöksen 1 momentin mukaan Tulorekisteriyksiköllä on oikeus luovuttaa tiedot oma-aloitteisesti tai pyynnöstä. Pykälän perusteluissa todetaan, että ehdotetussa momentissa säädettäisiin Tulorekisteriyksikön oikeudesta luovuttaa tiedot oma-aloitteisesti tai pyynnöstä valvontaviranomaiselle. Verohallinnon näkemyksen mukaan säännöstä tulisi täsmentää siten, että siinä säädettäisiin, mitä salassa pidettäviä tietoja ja mille tahoille Tulorekisteriyksiköllä on oikeus pyynnöstä tai oma-aloitteisesti luovuttaa (ks. esim. PeVL 21/2020 vp, s. 5-6)

Verohallinnon näkemyksen mukaan on ongelmallista, että 29 §:ssä säädetty tiedonsaantioikeus tulee lakiehdotuksen 34 §:n voimaantulosäännöksen mukaan voimaan helmikuussa 2024 eli myöhemmin kuin rekisteriin ilmoittautuminen alkaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Tulorekisteriyksikkö ei voisi rekisteriin ilmoittautumisen alkaessa syksyllä 2023 pyytää valvontaviranomaisilta kannanottoa rekisteriin ilmoittautuneen ilmoitusvelvollisuudesta, mikäli kannanotto edellyttäisi salassa pidettävän tiedon luovuttamista Tulorekisteriyksikön ja valvontaviranomaisten välillä. Verohallinnon näkemyksen mukaan ilmoitus- ja ilmoittautumisvelvollisuuden valvontaa koskevien säännösten tulisi astua voimaan samanaikaisesti ilmoittautumista koskevan säännöksen kanssa.

Rekisterin perustamis- ja ylläpitovaiheen kustannukset Tulorekisteriyksikölle

Positiivisen luottotietorekisterin perustaminen ja ylläpito kasvattaa huomattavasti Tulorekisteriyksikön kustannuksia. Yksikön nykyisten, tulorekisterin ylläpitoon varattujen määrärahojen, lisäksi tarvitaan tämän uuden tehtävän hoitamiseksi määrärahat valtion tulevien vuosien budjeteista. Tämä koskee sekä positiivisen luottotietorekisterin perustamisesta aiheutuvia kertakustannuksia sekä vuosittaisia ylläpitokustannuksia.

Tulorekisteriyksikölle aiheutuvat rekisterin perustamisvaiheen aikaiset kustannukset on arvioitu olevan yhteensä n. 55,59 miljoonaa euroa jakautuen vuosille 2020-2026. Tässä vaiheessa vuoden 2022 menoista on rahoittamatta 2,5 miljoonaa euroa. Tämä on hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitus sisältyä ehdotukseen vuoden 2022 toiseksi lisätalousarvioksi. Vuoden 2023 rahoitustarve on hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitus kattaa valtiovarainministeriön hallinnonalan sisäisenä momenttsiirtona kehityssuunnitelman puitteissa. Vuosien 2024-2026 kertaluontoiset kustannukset on luvattu huomioida myöhemmissä valtion talouden kehyspäätöksissä ja valtion talousarvioin mukaista määrärahoissa.

Uuden rekisterin ylläpitomenoja ja henkilöstökuluja alkaa syntyä jo vuonna 2023 ja täysimittaisina niiden on arvioitu olevan vuonna 2026, kun rekisterin perustaminen-hanke on tämän lakiesityksen sisällön osalta saatu päätökseen. Rekisterin jatkuviksi vuotuisiksi ylläpitomenoiksi on arvioitu 17,46 MEUR (v. 2026 alkaen) sisältäen 63 henkilötyövuoden työpanoksen.

Vasta uuden rekisterin käyttöönoton jälkeen selviää todellinen ylläpitokustannusten suuruus sekä henkilöstöresurssien tarve. Epävarmuutta kustannusten suuruuteen ja resurssitarpeeseen tuo se, että Tulorekisteriyksikön rooli rekisteriin ilmoitettujen tietojen oikeellisuuden varmistamisessa ja valvovien viranomaisten tukemisessa on vielä tulkinnanvarainen.