

Teuvo Pohjolainen
10.6.2025

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta sekä positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 22 §:n 2 momentin 12 kohdan kumoamisesta (HE 43/2025 vp)

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

1 Aluksi

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi positiivisesta luottotietorekisteristä annettua lakia ja huoneistotietojärjestelmästä annettua lakia. Tarkoituksena on mahdollistaa se, että huoneistotietojärjestelmästä siirretään positiiviseen luottotietorekisteriin taloyhtiölainojen osakaskohtaisia luottovastuita koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arviointia varten.

Samalla positiivisesta luottotietorekisteristä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi luotonantajia koskeva velvollisuus tunnistaa luonnollinen henkilö ennen tietojen hakemista rekisteristä. Tämän tarkoituksena on vähentää tietojen väärinkäytösriskejä. Lisäksi lakiin lisättäisiin täsmennyksiä, joilla huomioidaan EU:n tuomioistuimen henkilötietojen suojaa koskevan tulkintakäytännön kehitys. Huoneistotietojärjestelmästä annetun lain hallintakohderekisteriä koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi vastaamaan paremmin EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaista käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta.

Positiivisen luottotietorekisterin perustamisen ja käyttöönoton tavoitteena on torjua tehokkaasti luonnollisten henkilöiden ylivelkaantumista luomalla kattava tietopohja luotonantajille luottokelpoisuuden arviointia varten sekä viranomaisille rahoitusvakauden ja luottomarkkinoiden seurantaan ja valvontaan. Sisällyttämällä positiiviseen luottotietorekisteriin asunto-osakeyhtiöiden lainojen osakaskohtaisia velkaosuuksia koskevat tiedot varmistettaisiin, että rekisteri on tietosisällöltään nykyistä kattavampi ja siten riittävä ja asianmukainen luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arvioinnin kannalta. Näitä tietoja voitaisiin lisäksi luovuttaa viranomaisille lain 24 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Esityksen tavoitteena on samalla vähentää luottotietojen ja henkilötunnuksen väärinkäytösriskejä siten, että positiivisesta luottotietorekisteristä tietoja hakevien olisi tunnistettava luonnollinen henkilö ennen häntä koskevien tietojen hakemista.

Esityksen tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävänä. 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.

Esitys on huolellisesti valmisteltu ja siihen liittyvät kattavat säätämisyjärjestysperustelut perustuslain 10.1 §:n turvaamien yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä on katsottu, että esitys ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa, mutta on kuitenkin pidetty tarpeellisena saada asiassa perustuslakivaliokunnan lausunto.

2. Ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti tarkasteltu perustuslain 10 §:n 1 momentin sääntely sekä sitä täydentävä kansainvälinen ihmisoikeussääntely ja viitattu siihen, että voimassa oleva laki positiivisesta luottotietorekisteristä hyväksyttiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 28/2022 vp).

Perustuslakivaliokunnan mielestä on eri tulkintatilanteissa ollut lähtökohtaisesti riittävää, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuojasetuksen kanssa.

(PeVL 28/2022 vp ja 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 myös, että 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 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.

3. Vaikka perustuslakivaliokunnan mukaan positiiviseen luottotietorekisteriin sisällytettävissä tiedoissa ei lähtökohtaisesti ole kysymys EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamista arkaluonteisista tiedoista, niiden yksityiskohtainen ja tarkkarajainen sääntely on välttämätöntä ja perusteltua (PeVL 28/2022 vp). Luottotietoihin voi kuitenkin sisältyä arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvia, salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi henkilön toiminnasta yksityiselämässä ja taloudellisesta asemasta. Tämän suuntaisia tulkintoja on myös EU:n tuomioistuimen ratkaisuihin.

Positiivisen luottotietorekisterin tiedot on säädetty salassa pidettäviksi. Nyt ehdotettujen lainmuutosten myötä rekisteriin sisällytettäisiin entistä laajemmin luonnollisen henkilön asuntovarallisuuteen liittyvää tietoa. Näin ollen osaa positiivisen luottotietorekisterin tiedoista voidaan pitää aikaisempaa selvemmin arkaluonteisina. Tällä on merkitystä siihen, miten yksityiskohtaista sääntelyä tulee olla.

Esillä olevassa hallituksen esityksessä on osittain kysymys myös siitä, että nykyisin asetuksenantovaltuutukseen perustuvia ja asetuksessa olevia tietoja siirretään lain tasolle. Pidän tätä muutosta yksityisyyden suojan kannalta perusteltuna.

Perusteltua yksityisyyden suojan kannalta on myös vaatimus, jonka mukaan luotonantajilla on velvollisuus tunnistaa luotonhakija ennen kuin luotonantaja hakee rekisteristä luottotietoraportin.

4. Kuten säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu, perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. PeV on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäiseksi katsottavia poikkeuksia. Muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta ei saa muodostua rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. esim. PeVL 37/2024 vp ja PeVL 1/2018 vp). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen tulee olla demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide.

Esitykseen sisältyy ehdotus, jonka mukaan positiiviseen luottotietorekisteriin siirrettäisiin alun perin huoneistotietojärjestelmän hallintakohderekisteriin koottuja yhtiölainoja ja niiden jakautumista osakeryhmille koskevia tietoja. Ehdotuksessa on asianmukaisesti perusteltu ehdotettujen muutosten välttämättömyys ja oikeasuhteisuus sekä esitetty muutoksia ao. lainsäädäntöön käyttötarkoitussidonnaisuuden huomioimiseksi.

5. Lakiehdotukseen sisältyy viranomaisten salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä. Ehdotettu 22 §:n muutos tarkoittaisi, että luotonantajille luovutettaisiin luottotietoraportilla uutena tietoryhmänä taloyhtiölainojen osakaskohtaisia luottovastuita koskevia tietoja, jotka ovat lain 3 §:n mukaisesti salassa pidettäviä. Positiiviseen luottotietorekisteriin tallennettaisiin ja siitä luovutettaisiin tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä myös muun muassa luottolaitoksia koskevan sääntelyn nojalla.

Perustuslakivaliokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. PeVL 15/2018 vp ja esim. PeVL 38/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet 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 (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2 3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 19/2012 vp).

Esillä olevassa ehdotuksessa tietojen luovuttamisessa muille luotonantajille on huomioitu se, että luottotietoraportit eivät paljasta liikesalaisuuksia eivätkä esimerkiksi yksittäisten luotonantajien yksilöintitietoja. Luotonantajat eivät myöskään saisi edelleenkaan luoton tyyppiä tarkempia yksityiskohtaisia tietoja luottojen käyttötarkoituksesta.

Lain 22 §:ssä on määritelty tarkkarajaisesti ja tyhjentävästi luotonantajille luovutettavat uudet tiedot luotonhakijan luottokelpoisuuden arvioimista varten. Tiedot ehdotetaan myös uudessa 22 §:n 4 momentissa lueteltavaksi tyhjentävästi sen sijaan, että ehdotetuissa säännöksissä tietojen luovuttaminen olisi sidottu tietojen välttämättömyyteen. Sen huomioimiseksi, että luottotietojen käsittelyyn liittyy merkittäviä riskejä rekisteröidyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta, luottotietoraporteilla näkyvät tiedot rajattaisiin niihin, joita on pidettävä välttämättöminä luotonantajien kannalta nimenomaan luottokelpoisuuden arvioinnissa.

Rekisteristä voitaisiin salassapitosäännösten estämättä luovuttaa taloyhtiölainojen osakaskohtaisiin luottovastuisiin liittyviä tietoja myös lain 24 §:ssä mainituille viranomaisille. Viranomaisten tiedonsaantioikeus on laissa sidottu vaatimukseen tietojen välttämättömyydestä näiden tehtävien kannalta, ja tietojen luovuttaminen on mahdollista yksittäisiin laissa säädettyihin viranomaisen tehtäviin. Viranomaisille luovutettavia tietoja ei ole sen sijaan laissa tarkemmin yksilöity. Tietoja käyttävät viranomaiset saisivat kuitenkin pääsyn tietoon pääosin vahvasti pseudonymisoituina kuten nykyisinkin lukuun ottamatta Tilastokeskusta, jonka osalta tietojen suojaamiseen sovelletaan tilastolainsäädäntöä, sekä kuluttaja-asiamiestä, joka tarvitsee tunnisteellisia tietoja yksittäisissä valvonta-asioissa.

Tilastokeskusta koskevia säännöksiä on täsmennetty lailla 116/2024 siten, että tietojen välttämättömyyttä koskeva vaatimus käy nimenomaisesti ilmi myös positiivisesta luottotietorekisteristä annetusta laista, vaikka myös tilastolaista seuraa vaatimus, että toisen viranomaisen rekisteristä hankittavien tietojen on oltava välttämättömiä. Ehdotettujen ja voimassa olevien viranomaisen salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevien säännösten arvioidaan olevan edellä mainitun huomioden perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisia ja täyttävän perustuslain 10 §:n vaatimukset.

Edellä esitetyn perusteella katson, että esillä olevassa hallituksen esityksessä on asianmukaisesti otettu huomioon PeL 10.1 §:n sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU lainsäädännön vaatimukset. En siis pidä hallituksen esitystä valtiosäännön kannalta ongelmallisena.