

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 43/2025 vp Hallituksen esitys 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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 43/2025 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

- (1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sääntelyä, joka koskee positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain muutoksia. Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa se, että huoneistotietojärjestelmästä siirretään positiiviseen luottotietorekisteriin taloyhtiölainojen osakaskohtaisia luottovastuita koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arviointia varten. Positiivisesta luottotietorekisteristä annettuun lakiin lisättäisiin luotonantajia koskeva velvollisuus tunnistaa luonnollinen henkilö ennen tietojen hakemista rekisteristä. Muutoksen tarkoituksena on vähentää tietojen väärinkäytösriskejä. Lisäksi lakiin lisättäisiin täsmennyksiä, joilla pyritään huomioimaan EU:n tuomioistuimen henkilötietojen suojaa koskeva tulkintakäytännön kehitys.
- (2) Hallituksen esityksen perusteella valtiosääntöisessä arvioinnissa vaikuttaa olevan keskeisessä asemassa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa on arvioitu luottotietojen luonnetta osana yksityiselämän suojaa. Unionin tuomioistuin on katsonut ratkaisussaan (yhdistetyt asiat C-26/22 ja C-64/22), että luottotietopalveluja tarjoavien yritysten suorittamaa jäännösveloista vapauttamista koskevien henkilötietojen käsittely vaikuttaa kielteisesti rekisteröidyn luottokelpoisuuden arviointiin ja tiedot ovat näin ollen hänen yksityiselämänsä koskevia arkaluonteisia tietoja (sensitive information). Merkitystä tällä tulkinnalla oli siinä, että tuomioistuin katsoi tietojen käsittelyn olevan vakavaa puuttumista rekisteröidyn perusoikeuksiin (yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja).
- (3) Unionin tuomioistuin (C-131/12) on myös katsonut eräät saatavan perintään liittyvät toimet ovat rekisteröidyn yksityiselämän suojan kannalta arkaluonteisia tietoja. Arkaluonteisuuden arvioinnissa tässä tapauksessa oli merkitystä sillä, että käsittely voi vahingoittaa huomattavasti rekisteröidyn etuja, koska tällainen tietojen luovuttaminen on omiaan vaikeuttamaan merkittävästi hänen vapauksiensa käyttämistä, erityisesti kun kyse on perustarpeiden täyttämisestä.
- (4) EU:n yleisen tietosuojasetuksen terminologiassa ei ole käytetty suomen eikä englannin kielellä arkaluonteisen tiedon käsitettä, joten käsite on luotu EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä laajentamaan yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvien tietojen joukkoa tietosuojasetuksessa säädettyjen erityisiin henkilötietoryhmiin (special categories of personal data) kuuluvien tietojen ohien.
- (5) Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä muodostunut käsite vaikuttaisi olevan hyvin läheisessä suhteessa kansallisesti perustuslakivaliokunnan käyttämään arkaluonteisen tiedon käsitteeseen nähden. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (esim. PeVL 37/2013 vp), joten käsittelyedellytyksiä on erityisesti arvioitava perusoikeuksien rajoitusperiaatteiden valossa täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja välttämättömyyden kannalta katsottuna (mm. PeVL 3/2017 vp ja PeVL 51/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin lajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 13/2016 vp). Sekä

Unionin tuomioistuimen että eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa kysymys on yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvista tiedoista, joiden käsittely voi vahingoittaa huomattavasti rekisteröidyn etuja, joten ne ovat tästä syystä arkaluonteisia (ks. myös PeVL 25/1998 vp, s. 3).

- (6) Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, ettei henkilön luottotietoja voida pitää lähtökohtaisesti valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisina tietoina. Joihinkin luottotietoihin voi kuitenkin sisältyä arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvia, salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi henkilön toiminnasta yksityiselämässä ja taloudellisesta asemasta (PeVL 2/2022 vp). Edelleen perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei positiivisessa luottotietorekisterissä käsitellä arkaluonteisia tietoja (PeVL 28/2022 vp).

2. Arkaluonteisista henkilötiedoista

- (7) Arkaluonteisten tiedon käsitettä on käytetty systemaattisesti henkilörekisterilain (471/1987) säätämisen jälkeen. Sittenkin käsite sisältöineen siirtyi henkilötietolakiin (523/1999). Se, mitä arkaluonteisiin tietoihin sisältyy, on sidoksissa osin eri aikakausiin (HE 49/1986, s. 31). Esimerkiksi Suomessa tietosuojan ensimmäisenä yleislakina säädetyssä henkilörekisterilaissa luottotietoja ei säädetty arkaluonteisina tietoina, mutta laki sisälsi luottotietojen käsittelyä koskevaa erityistä sääntelyä. Sama asetelma säilyi sittemmin henkilötietolaissa. Luottotietojen käsittelyllä on merkitystä henkilön toimeentulon ja yleisen menestymisen kannalta, joten tiedoilla on merkitystä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien kannalta katsottuna.
- (8) Luottotiedot kuvaavat rekisteröidyn taloudellista asemaa, joten ne ovat salassa pidettäviä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyin kansallisen tietosuojalain (1050/2018) 35 §:n nojalla. Positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain (739/2022) 3 §:n 1 momentin mukaan positiiviseen luottotietorekisteriin talletetut tiedot ovat ilmoitusvelvollisen nimeä ja yritys- ja yhteisötunnusta tai ulkomaista organisaatiotunnistetta lukuun ottamatta salassa pidettäviä. Niin ikään luottotietolain (527/2007) 39 §:n perusteella luottotiedot ovat salassa pidettäviä. Luottotiedot on siten suojattu useamman lain salassapitosäännöksillä ja salassapito itsessään rajaa myös mahdollisuuksia käsitellä luottotietoja. Salassapitovelvollisuuden perusteena voidaan pitää yksityiselämän suojan perusoikeuden turvaamista.
- (9) Perustuslakivaliokunta on sitonut lausuntokäytännössään pitkällä aikavälillä arkaluonteiset henkilötiedot yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin tietoihin (PeVL 25/1998 vp, s. 3). Sinällään lainsäädännöstä ei ole luettavissa tyhjentävää luetteloa siitä, mitkä tiedot ovat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia tietoja. Kuitenkin viranomaistoiminnassa asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevassa sääntelyssä yksityiselämän suojana ydinalueelle kuuluvat tiedot on säädetty pääosin salassa pidettäviksi. Tästä voidaan tehdä jonkinlaisia johtopäätöksiä siitä, mitkä tiedot ovat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia tietoja, joiden perusteella perustuslain 12 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvattuun viranomaistoiminnassa sovellettavaan asiakirjajulkisuuteen on voitu tehdä välttämättömyysperusteella rajoituksia yksityiselämän suojaa koskevien perusoikeuksien turvaamiseksi. Sinällään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n salassapitosääntelyssä kaikkia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei ole säädetty salassa pidettäviksi ja toisaalta salassa pidettäviksi säädetty henkilötiedot eivät ole tietosuojasetuksen tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön pohjautuen valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia tietoja. Tämä periaate pätee myös tietosuojalainsäädäntöön sijoittuvassa salassapitosääntelyssä.
- (10) Perustuslakivaliokunta on katsonut tietosuojalainsäädännön uudistamisen jälkeen edelleen lausuntokäytännössään eräät henkilötiedot tietosuojasetuksen 9 artiklan tarkoittamien erityisten henkilötietoryhmien ohella kuuluvan valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisiin tietoihin. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneiden kannanottojen mukaan luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset maksu/tilitiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin

arkaluonteisiin tietoihin (esim. PeVL 48/2018 vp ja PeVL 10/2022). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että viranomaisepäily rikoksesta on valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteinen tieto (PeVL 51/2018 vp ja PeVL 60/2018 vp). Edelleen perustuslakivaliokunnan mukaan henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia kuvaavien ja niihin rinnastuvien tietojen käsittely muodostaa sellaisia riskejä ja uhkia yksityisen perusoikeuksille, että mainitut tiedot on syytä lähtökohtaisesti rinnastaa arkaluonteisiin tietoihin (ks. PeVL 15/2018 vp). Niin ikään perustuslakivaliokunta on pitänyt arkaluonteisina tietoina lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskevia tietoja sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskevia tietoja sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa (PeVL 17/2018 vp).

3. Luottotietojen arkaluonteisuudesta

- (11) Kuten todettua, perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt luottotietoja arkaluonteisina tietoina. Luottotietoja ei ollut säädetty ennen tietosuojalainsäädännön uudistamista arkaluonteisiksi tiedoiksi. Luottotietoja ei ole myöskään säädetty tietosuoja-asetuksessa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvaksi.
- (12) Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltujen edellytysten mukaisesti (esim. PeVL 20/2017 vp ja PeVL 51/2014 vp), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin.
- (13) Unionin tuomioistuin on katsonut yksittäisessä ratkaisussaan jäännösveloista vapauttamista koskevien tietojen käsittelyn vaikuttavan kielteisesti rekisteröidyn luottokelpoisuuden arviointiin, josta on vedetty se johtopäätös, että mainitut tiedot ovat arkaluonteisia tietoja. Niin ikään saatavan perintään liittyviä toimia on pidetty unionin tuomioistuimessa yksittäisen tapauksen arvioinnissa arkaluonteisina tietoina. Kyseiset yksittäiset tiedot liittyvät osin myös luottotietoihin, mutta EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ei voida yleistää, että luottotiedot olisivat kokonaisuudessaan arkaluonteisia tietoja. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut hiljattain joihinkin luottotietoihin voi sisältyä arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvia, salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi henkilön toiminnasta yksityiselämässä ja taloudellisesta asemasta (PeVL 2/2022 vp).
- (14) *Edellä esitetty huomioden henkilöluottotietoja ei voida kategorisoida kokonaisuutena arkaluonteisiksi tiedoiksi, joten perustuslakivaliokunnan omaksunna ja pitkällä aikavälilläkin kansallisessa sääntelyssä omaksuttua linjaa ei nähdäkseen ole perusteiltaan muuttaa mainitun oikeuskäytännön perusteella.*
- (15) Lainsäätäjän on kuitenkin lähtökohdiltaan arvioitava hienosyisemmin, mitkä luottotiedoissa on mahdollisesti sellaisia tietoja, jotka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä luettavien linjausten perusteella voitaisiin katsoa arkaluonteisiksi tiedoiksi, jolloin niiden käsittelystä tulisi kansallisen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan säätää tarkemmin kansallisessa lainsäädännössä. Valiokunnan vakiintuneen käytännön (ks. esim. PeVL 51/2018 vp) mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, joten erityisen perusoikeusherkkään lakiehdotukseen tulee sisällyttää yleissäännös arkaluonteisten tietojen käsittelyyn kohdistuvasta välttämättömyysvaatimuksesta. Vaihtoehtoisesti sääntelyssä on ilmevä pykäläkohtaisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyteen sitova säännös. Tosiasiallista välttämättömyysedellytyksen täyttymistä on pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (PeVL 15/2018 vp). *Nähdäkseen lakiehdotusta tulisi arvioida mietintövaliokunnassa, mitkä käsiteltävät luottotietorekisteriin sisältyvät tiedot ovat arkaluonteisia siten, että ne yksin tai toisiinsa yhdistettynä muodostavat yksityiselämän ydinalueeseen kohdistuvan arkaluonteisen tiedon. Tältä osin sääntelyä olisi syytä täsmentää perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaiseksi. Tällaisia kokonaisuuksia voisivat olla tiedot, jotka kuvaavat henkilön elintapoja, kulutuskäyttäytymistä sekä varallisuutta kokonaisuudessaan.*

4. Välttämättömyysedellytyksen käyttö hallituksen esityksessä

- (16) Hallituksen esityksen mukaan positiiviseen luottotietorekisteriin tallennettaisiin taloyhtiölainojen osakaskohtaisia luottovastuita koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arviointia varten. Hallituksen esityksen (s. 10) mukaan taloyhtiöiden osakaskohtaisia luottovastuita koskevien tietojen lisääminen positiiviseen luottotietorekisteriin mahdollistaa sen, että luottokelpoisuuden arvioinnin kannalta välttämättömät tiedot olisivat myös näiltä osin saatavissa luotettavasta viranomaisen rekisteristä sähköisesti ilman, että erilliset tietojen oikeellisuuden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet olisivat yleensä tarpeen. Edelleen hallituksen esityksen (s. 13) mukaan ”luotonantajille luottotietoraportilla luovutettavat tiedot rajataan niihin, joita pidetään luottokelpoisuuden arvioinnissa välttämättöminä. Luotonantajille ei luovutettaisi sellaisia tietoja, jotka antaisivat ylimääräistä tietoa yksityiselämästä, kuten asuinpaikan paljastavia tietoja. Ne kuitenkin kokonaisuutena kasvattavat edelleen rekisterin laajaa tietosisältöä, jonka käsittelyyn liittyy jo nykyisin riskejä”.
- (17) Edellä mainittuja tietoja ei voida luonnehtia arkaluonteisiksi tiedoiksi edes unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, joten käsittelyn rajaaminen välttämättömään ei ole välttämätöntä, mutta tietosuoja-asetus velvoittaa suoraan minimoimaan henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin. Hallituksen esityksen perusteella tiedot näyttäisivät olevan tarpeellisia luoton myöntämisen arvioimiseksi, mutta niiden kerääminen lähinnä tehokkuussyillä luottotietorekisteriin ei ole sinällään välttämätöntä perusoikeuksien rajaamisen perusteena. Jos ehdotettavia tietoja pidettäisiin arkaluonteisina, voisi tällä olla vaikutusta käsittelyn edellytyksiin välttämättömyysarvioinnin kannalta.
- (18) Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan toistuvasti käsiteltävien tietojen rajautuvan monilta osin välttämättömään. Välttämättömyysedellytys ei kuitenkaan ilmene ehdotettavien muutosten säännösten osalta. Tämä tosin johtuu siitä, että lakiehdotus sisältää yksityiskohtaiset tietoryhmät, joita rekisterissä käsitellään. Tällöin välttämättömyysarviointi tapahtuukin lainsäätämisvaiheessa. Edellä todetusti, jos kuitenkin päädytään siihen, että osa luottotietoihin sisältyvistä tiedoista olisi arkaluonteisia, tulisi sääntelyssä ottaa huomioon kappaleessa 15 mainitut seikat.

5. Muuta

- (19) Tietojen siirtäminen huoneistotietojärjestelmästä positiiviseen luottotietorekisteriin merkitsee tietojen käyttöä toissijaiseen käyttötarkoitukseen ja josta tiedot vielä edelleen luovutetaan luottotietotoimintaan. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp) ottanut kantaa erityisesti arkaluonteisten tietojen käyttöön muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan näissä tilanteissa voidaan tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia toissijaisiin käyttötarkoituksiin. Tällainen sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. *Kuten edellä todettu, siirrettävät/luovutettavat tiedot eivät ole yksin erityisen arkaluonteisia, joten ehdotus ei ole tältä osin ongelmallinen.*
- (20) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 23 a §, jonka mukaan sen, joka hankkii positiivisesta luottotietorekisteristä luonnollista henkilöä koskevia tietoja käytettäväksi 21 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyyn tarkoitukseen, on tunnistettava kyseessä oleva henkilö sekä tarvittaessa todennettava tämän henkilöllisyys ennen tietojen hankkimista.
- (21) Ehdotettu säännös on sinällään perusteiltaan välttämätön ja valitettavan jälkikäteisesti säädettäväksi ehdotettu. Identiteettivarkaudet ovat varsin yleisiä. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuosina 2022–2024 viranomaisten tietoon tuli yli 10 000 identiteettivarkautta, joten henkilön tunnistamiseen tarkoitettuja tietoja yritetään käyttää tai käytetään onnistuneesti varsin paljon. Riski siitä, että henkilön tunnistamisessa käytetään henkilön tietoja väärin, on merkittävä.

- (22) Kun otetaan huomioon hallituksen esityksessäkin mainitut riskit henkilötietojen väärinkäytölle luottotietojen käsittelyssä ja luottojen myöntämisessä, pitäisin perusteltuna, että luotonantajat tunnistamisen sijaan velvoitettaisiin varmistamaan luonnollisen henkilön henkilöllisyys. Pelkällä tunnistamisella ei estetä tietojen väärinkäyttöä. Sääntely ei sinällään ole valtiosääntöisesti ongelmallinen, mutta merkityksellinen henkilötietojen suojan toteutumisen ja henkilötietojen väärinkäytön estämisen kannalta katsottuna.

7.6.2025

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti