Olli Mäenpää
28.9.2021

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta (HE 109/2021 vp)

Lakialoite laeiksi luottotietolain 18 ja 20 §:n ja ulosottokaaren 1 luvun 32 §:n muuttamisesta (LA 20/2020 vp)

Kansallinen liikkumavara

Esityksen keskeisenä tarkoituksena on tehdä EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, 2016/679/EU) johtuvat välttämättömät muutokset luottotietolakiin ja maksupalvelulakiin. Samalla tavoitteena on selventää näiden lakien suhdetta sovellettaviin yleisiin tietosuojasäännöksiin. Osana sääntelyn selkeyttämistä luottotietolaista ehdotetaan poistettavaksi henkilötietojen käsittelyä ja sen valvontaa koskevat säännökset, jotka ovat päällekkäisiä tietosuoja-asetuksen kanssa.

Muutosehdotuksia arvioitaessa on lähtökohtana, että henkilötietojen suojaa määrittelee EU-oikeudessa yleisesti SEUT 16 artikla ja EU:n perusoikeuskirjan 8 artikla. Henkilötietojen suojaa koskeva sääntely on lähtökohtaisesti harmonisoitu EU-lainsäädännöllä, keskeisimmin yleisellä tietosuoja-asetuksella. Sitä sovelletaan myös luottotietojen käsittelyyn ja maksupalveluissa käsiteltäviin henkilötietoihin.

Tietosuoja-asetuksen 45. johdantokappaleen mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan myös täsmentää asetuksessa säädettyjä yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta sekä tarkat vaatimukset, joilla määritetään muun muassa henkilötietojen käsittelytarkoituksen rajoitukset, säilyttämisaika ja muut toimenpiteet, joilla varmistetaan henkilötietojen laillinen ja asianmukainen käsittely.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön kannalta pitänyt lähtökohtaisesti riittävänä, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 4/2021 vp, 4. kohta; PeVL 3/2021 vp, 3. kohta; PeVL 14/2018 vp, s. 4-5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on toisaalta selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Hallituksen esityksen voidaan arvioida noudattavan asianmukaisesti näitä tietosuojaa koskevan kansallisen sääntelyn peruslähtökohtia. Ehdotetut muutokset kansalliseen lainsäädäntöön on kohdennettu vain yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen kannalta asiallisesti välttämättömiin kansallisen tason säännöksiin. Vaikka luottotietoja ei sinänsä voitane pitää arkaluonteisina tietoina valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä, niiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä. Ehdotettu sääntely on asianmukaisesti kohdennettu riskiperustaisesti kiinnittäen huomiota myös tehokkaisiin suojamekanismeihin. Myös esitykseen sisältyvien selventävien säännösten voidaan arvioida mahtuvan kansallisen liikkumavaran rajoihin.

Luottotietojen käsittelyn oikeudelliset perusteet

Tietosuoja-asetuksen 6(1) artiklan e alakohta mahdollistaa henkilötietojen käsittelyn muun muassa silloin, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Esityksen perusteluissa esitetyn arvion mukaan luottotietolaissa tarkoitettu henkilötietojen käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi, joten henkilötietoja sisältävien luottotietojen käsittelyn ensisijainen oikeusperusta olisi mainittu tietosuoja-asetuksen kohta.

Tätä voidaan pitää asianmukaisena lähtökohtana, kun myös otetaan huomioon, että luottotietojen käsittelyssä ei käytetä julkista valtaa tämän käsitteen varsinaisessa merkityksessä. Kyseinen tietosuoja-asetuksen kohta muodostaa kuitenkin perusteen yleistä etua toteuttavaan luottotietojen käsittelyyn.

Luottotietojen käsittelijät

Tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 45. kohdan mukaan lainsäädännössä olisi määritettävä, olisiko yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi rekisterinpitäjän oltava julkinen viranomainen tai muu julkis- tai yksityisoikeudellinen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, kun se on perusteltua yleistä etua koskevien syiden, kuten terveyteen liittyvien syiden vuoksi, esimerkiksi kansanterveyden ja sosiaalisen suojelun alalla ja terveydenhuoltopalvelujen hallintoa varten.

Hallituksen esityksen mukaan kansalliseen liikkumavaraan perustuen ja sen mahdollistamalla tavalla lähtökohtana olisi, että yleinen etu ei edellytä johdantokappaleen 45. kohdan perusteella luottotietojen käsittelyä siirrettäväksi viranomaisen

tehtäväksi. Vaikka luottotietojen käsittely voi vaikuttaa merkittävästikin sen kohteen oikeuksiin ja velvollisuuksiin, luottotietotoimintaa voivat siten esityksen mukaan edelleen harjoittaa yksityiset elinkeinonharjoittajat.

Sääntelyn lähtökohtaan liittyy tältä osin keskeisiä, lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointiin kohdistuvia kysymyksiä, joiden arviointi kuuluu perustuslain 74 §:n mukaisesti perustuslakivaliokunnan tehtäviin. Ne liittyvät erityisesti esityksen lähtökohtaan, jonka mukaan luottotietojen käsittely ei ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain säännöksessä määritellyin edellytyksin. Perustelujen mukaan tarkoituksena kuitenkin on, että myöhemmin perustettava positiivinen luottotietorekisteri olisi viranomaisen ylläpitämä.

Henkilötietojen automatisoitu käsittely

Tietosuoja-asetuksen 22(1) artiklan mukaan henkilöllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Tätä kieltoa ei kuitenkaan sovelleta muun muassa 22(2) artiklan b alakohdan mukaan, jos automatisoitu päätöksenteko on hyväksytty jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Luottotietolain 16 § mahdollistaa pelkästään automatisoituun käsittelyyn perustuvan päätöksenteon, joka voi mahdollistaa myös profiloinnin. Etenkin luottokelpoisuusarvioiden automatisoitu laatiminen perustuu profilointiin, jolla on merkittäviä vaikutuksia rekisteröidyn tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittamalla tavalla. Muutenkin tällaisella luottotietojen automatisoidulla käsittelyllä voi olla tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia luonnolliseen henkilöön. Tältä kannalta on perusteltua, että pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännökset erityisistä suojatoimista. Ehdotetun 16 §:n 2 momentin mukaan rekisteröidyllä olisi mahdollisuus esittää kantansa luottokelpoisuusluokasta ja tarvittaessa vaatia luottokelpoisuuden uudelleenarviointia luottotietotoiminnan harjoittajan toimesta. Ehdotettuja lainsäädäntöön perustuvia suojatoimia voidaan pitää riittävinä.

Henkilötietojen säilytysaikaa ehdotetaan lisäksi lyhennyksiä ja täsmennyksiä. Näiden ehdotusten voidaan arvioida toteuttavan asianmukaisesti tietosuoja-asetuksen vaatimuksia.

Asiakashäiriötietojen käsittely

Maksupalvelulakiin ehdotettavien muutosten kohteena ovat lähinnä asiakashäiriötietojen käsittely. Myös maksupalvelulaissa tarkoitettujen asiakashäiriörekistereihin liittyvän henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuoja-

asetuksen 6(1) artiklan e alakohta. Maksupalvelulain sisältämä sääntely ei kuitenkaan tältä osin ole niin yksityiskohtaista ja tarkkarajaista kuin tietosuoja-asetuksen voidaan katsoa edellyttävän.

Perusratkaisuksi ehdotetaan maksupalvelulain 86 §:ään lisättäväksi viittaus luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 18 a §:ään, joka määrittelee yksityiskohtaisesti tällaisten tietojen käsittelyä ja siinä sovellettavia suojamekanismeja. Sääntelyä voitaneen pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena tietosuojan kannalta.

Maksuhäiriötietojen säilytysajat

Kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaista muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 53/2020 vp) käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyi lausuman, jossa edellytettiin valtioneuvoston kiirehtivän maksuhäiriörekisteriä koskevaa lainsäädäntöä siten, että henkilöt, jotka ovat suorittaneet maksuhäiriömerkinnän perusteena olleet maksut asianmukaisesti, tulee poistaa rekisteristä 1 kuukauden kuluttua maksun suorittamisesta (EV 69/2020 vp, 4 lausuma).

Hallituksen esitykseen sisältyy tätä lausumaa toteuttava perussääntely. Tämä käy ilmi lähinnä luottotietolain 18 §:n 2 momenttia koskevasta säännösehdotuksesta, jonka mukaan maksuhäiriötieto poistetaan yhden kuukauden kuluessa saatavan suorittamista koskevan tiedon vastaanottamisesta. Myös lakialoitteessa LA 20/2020 vp ehdotetaan vastaavaa yhden kuukauden määräaikaa. Maksuhäiriötietojen säilytysaikoja koskevia muutosehdotuksia on ensin paikallaan arvioida yleisen tietosuoja-asetuksen määrittelemien periaatteiden kannalta.

Henkilötietojen käsittelyssä noudatettavista periaatteista säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa. Asetuksen 5.1.e artikla edellyttää henkilötietojen *säilytyksen rajoittamista*: henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Lisäksi tietosuoja-asetuksen 5.1.c artikla edellyttää *henkilötietojen minimointia*: henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään.

Näistä periaatteista ei suoraan ole pääteltävissä maksuhäiriötietojen säilytysajan enimmäiskesto. Hallituksen esitykseen sisältyviä säännösehdotuksia, joiden mukaan säilytysaikoja joiltain osin lyhennettäisiin, ja säilytysaika olisi yleensä eduskunnan lausuman mukaisesti yksi kuukausi, voidaan näiden periaatteiden kannalta pitää perusteltuna ja oikeasuhtaisina.

Lakialoitteessa ehdotetaan jossain määrin yksityiskohtaisemmin määriteltyjä lyhennyksiä säilytysaikoihin, jotka määritellään lähinnä luottotietolain 18 §:n 1 momentin 5 kohdassa sekä 2 ja 3 momentissa. Myös lakialoitteeseen sisältyviä ehdotuksia voidaan pitää henkilötietojen säilytyksen rajoittamista ja niiden käsittelyn

minimointia edellyttävien tietosuojaperiaatteiden kannalta perusteltuina ja oikeasuhtaisina. Hallituksen esitykseen ja lakialoitteeseen sisältyvien ehdotusten yhteensovittaminen on lakiteknisesti mahdollista.