23.9.2021 EOAK/6490/2021

Eduskunta, Lakivaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: lausuntopyyntö 16.9.2021 (etäkuuleminen 28.9.2021 kello 10.00)

LAUSUNTO

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta (HE 109/2021 vp) ja lakialoitteesta laeiksi luottotietolain 18 ja 20 §:n ja ulosottokaaren 1 luvun 32 §:n muuttamisesta (LA 20/2020 vp).

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

YLEISTÄ

Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa luottotietolain ja maksupalvelulain yhdenmukaisuus EU:n tietosuoja-asetuksen sekä tietosuojalain kanssa. Tältä osin huomioni keskittyvät ennen kaikkea sääntelyn oikeusperusteen yhteydessä esityksen perusteluissa esitettyyn luonnehdintaan luottolaitostoiminnan luonteesta ja sen suhteesta perustuslain 124 §:n soveltamisen kannalta merkitykselliseen arvioon tehtävästä julkisena hallintotehtävänä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi merkittävästi lyhennettäväksi eräitä maksuhäiriötietojen säilytysaikoja. Tähän liittyy myös lakialoite, jonka osalta mielestäni on erityisesti huomioitava hallituksen esityksessä esitetystä poikkeava esitys ulosottokaaren muuttamisesta koskien ulosottomiehen maksusuorituksesta tekemää ilmoitusta.

Muilta osin minulla ei ole huomauttamista esityksen sisältöön.

LUOTTOLAITOSTOIMINNAN LUONNE

Esityksen mukaan luottotietotoimintaan liittyvän henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi ainakin luottotietotoiminnan osalta tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta eli käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Esityksessä todetaan, että luottotietolaissa tarkoitettu henkilötietojen käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Samalla todetaan, että kysymys ei ole julkisesta hallintotehtävästä.

Tällä linjauksella on merkitystä yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta. Julkiseen hallintotehtävään tulisivat sovellettavaksi luottotietotoiminnan osalta toiminnan luonne huomioon ottaen hallinnon yleislakien säännökset.

Luottotietotoiminnan harjoittaminen on merkittävä erilaisia yhteiskunnan toimijoita palveleva tehtävä, ja luottotietotoiminnalla ja siinä noudatettavilla menettelytavoilla ja yhtiöiden harkintavallan käytöllä tietojen rekisteröinnissä ja luovuttamisessa on välitön vaikutus ihmisten ja yritysten toimintamahdollisuuksiin. Siten luottotietotoimintaan liittyy samankaltaisia piirteitä kuin julkisen tehtävän hoitamiseen, vaikka kyse on yritystoiminnasta. Kokonaisuutena arvioiden esityksessä on mielestäni otettu huomioon niitä yksilön asemaa ja oikeuksia turvaavia oikeusturvan takeita, jotka ovat tarpeen näiden yksilön toimintamahdollisuuksiin merkittävästi vaikuttavien seuraamusten vuoksi. Näistä mainittakoon luottotietojen käytöstä tehtävät ilmoitukset (19 § 4 ja 5 momentti), velvollisuus antaa kielteinen päätös ohjauksineen asian saattamisesta tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi (31 a §) ja oikeus käyttää omaa kieltä (32 §). Lisäksi esityksessä on tuotu esiin niitä yhteiskunnallisia vaikutuksia, joita luottotietotoiminnalla on yleensä ja liittyen esitykseen maksuhäiriötietojen säilytysaikojen lyhentämiseen. Näitäkään vaikutuksia ei mielestäni voida pitää vähäisinä. Toiminnan merkittävyyttä korostaa sekin seikka, että luottotietojen saantiin oikeutettujen piiri on esityksen perustelujen mukaan kansainvälisesti poikkeuksellisen laaja.

Hallituksen esitykseen sisältyy arvio toiminnan perustuslain 124 §:n mukaisuudesta. Tämän mukaan ottaminen perustunee niihin oikeusasiamies Jääskeläisen ja tietosuojavaltuutetun esittämiin huomioihin lakiluonnoksen lausuntokierroksella, jotka liittyivät toiminnan luonteeseen.

Oikeusasiamies Jääskeläinen on jo kertomuksensa eduskuntakäsittelyn yhteydessä 2018 esittänyt, että luottotietotoiminnan säätämistä julkiseksi hallintotehtäväksi olisi toiminnan yhteiskunnallisten tavoitteiden ja yksilön perusoikeuksiin liittyvien vaikutusten vuoksi syytä pohtia. Tämän esityksen valmistelun yhteydessä antamassaan lausunnossa oikeusasiamies esitti, että esitysluonnoksen perusteluissakin jo todetun luottotietotoiminnan yhteiskunnallisen tehtävän ja tosi-

asiallisen rekisteröidyn oikeuksiin merkittävästi vaikuttavan luonteen vuoksi tehtävä olisi määriteltävä julkiseksi hallintotehtäväksi tai ainakin julkiseksi tehtäväksi. Oikeusasiamies totesi tuolloin: ”Mielestäni tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaa tulisi ainakin lähtökohtaisesti soveltaa vain viranomaisten tai muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimintaan.”

Korostan vielä tässä yhteydessä, että määrittelyllä on merkitystä toiminnan valvonnan tehostamisen kannalta. Jos toiminta olisi selkeästi määritelty julkiseksi hallintotehtäväksi, sen valvonta kuuluisi myös ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaan. Kiinnitän huomiota siihen, että tietosuojavaltuutetun toimiston voimavarat ovat varsin rajatut erityisesti huomioon ottaen rekisterin laajuuden ja oletettavissa olevien selvityspyyntöjen runsaan lukumäärän.

Esityksen mukaisessa järjestelyssä ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta ei kuitenkaan olisi täysin suljettu pois; toimivaltaa on sikäli kuin toiminta laillisuusvalvojan omin linjauksin arvioidaan julkiseksi tehtäväksi (joka on käsitteenä laajempi kuin julkinen hallintotehtävä). Tällä hetkellä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa luottotietoyhtiöiden toiminta on arvioitu julkiseksi tehtäväksi vain silloin, kun ne perivät julkisoikeudellista maksua tai muuta saatavaa.

SÄILYTYSAIKOJEN LYHENTÄMISEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Hallituksen esityksessä on arvioitu niitä vaikutuksia, joita maksuhäiriötietojen säilytysaikojen lyhentämisellä on eri toimijoiden ja yhteiskunnan kannalta. Mielestäni arviossa tulevat perustellusti esiin ne epävarmuustekijät, joita muutosten arviointiin tässä vaiheessa sisältyy. Kotitalouksien osalta todetaan, että suurin hyöty lyhennyksistä on niille, joilla on vain väliaikaisia maksuhäiriöitä ja jotka pystyvät siis maksamaan kaikki velkansa. Sen sijaan, jos luottokelpoisuuden arviointi heikkenee säilytysaikojen lyhenemisen vuoksi, voi uuden luoton ottamisen helpottuminen heikentää nopeasti niiden velallisten asemaa, joilla on pysyvämpiä maksuvaikeuksia.

Tätä taustaa vasten valtiovarainministeriön ehdotus maksuhäiriötietojen erilaisesta säilytysajoista sen perusteella, mihin tietoon merkintä perustuu tai mihin käyttötarkoitukseen se luovutetaan, on uudistuksen kokonaisvaikutukset huomioon ottaen merkille pantava. Tässä ehdotuksessa muulta kuin velkojalta saatujen tietojen ja vain luotonantoon tarkoitettujen tietojen luovutuksia varten säilytysajat ovat pidemmät.

Mielestäni esityksen lähtökohta olla arvioimatta muita säilytysaikoja toteuttamisvaihtoehtoina on eduskunnan lausuman (EV 69/2020 vp, 4. lausuma) valossa oikea.

Merkittävä parannus luottokelpoisuuden arviointiin tullee kuitenkin ns. positiivisen luottotietorekisterin käyttöönoton myötä ilmeisesti vuonna 2024.

Mielestäni on erityisen tärkeää, että tämän lainmuutoksen vaikutuksia seurataan monipuolisesti niin kotitalouksien kuin muiden toimijoiden ja yhteiskunnan kannalta.

YKSILÖINTITIEDOT (12 §)

Nykyisessä luottotietolaissa on lueteltu tyhjentävästi, mitä tietoja voidaan rekisteröidä rekisteröidyn yksilöintitietoina: henkilön nimi, yhteystiedot sekä henkilötunnus tai, jos sellaista ei ole käytettävissä, tieto syntymäajasta ja -paikasta.

Esityksessä tallennettavista yksilöintitiedoista ei säädettäisi yksityiskohtaisesti, vaan tiedot sidottaisiin välttämättömyysvaatimukseen. Vaikka henkilötunnuksen käsittelystä luottotietotoiminnassa säädetään jo tietosuojalain 29 §:n 2 momentissa, en pidä perusteltuna tallennettavien yksilöintitietojen jättämistä luottotietotoiminnan harjoittajan harkintaan. Mielestäni on vaikea hahmottaa, mitkä yksilöintitiedot mahdollisesti voisivat olla merkityksellisiä luottokelpoisuusarviointimenettelyssä. Sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta palvelisi paremmin tyhjentävä luettelo tiedoista.

TUOMIOTA KOSKEVAT MAKSUHÄIRIÖTIEDOT (13 §:n 1 mom. 3 kohta)

Oikeusasiamiehen esityksestä tähän lainkohtaan on lisätty täsmennys, jolla tuomioistuimen lainvoimaisesta tuomiosta tehtävä ilmoitus koskee ainoastaan tilanteita, joissa maksuvaatimusta ei ollut riitautettu perusteiltaan ja määrältään. Tämä lisäys on mielestäni tärkeä, koska aikaisemmin maksuhäiriömerkintä on voinut tulla myös tilanteissa, joissa ei ole ollut kysymys maksukyvyttömyydestä tai maksuhaluttomuudesta, mikä luonnollisesti on luottotietomerkintöjen lähtökohtainen edellytys. Lain täsmentämisen lisäksi on ensiarvoisen tärkeää, että tuomioiden toimittamisessa Oikeusrekisterikeskuksesta luottotietoyhtiöille voidaan karsia kaikki rekisteröintikelvottomat tuomiot pois. Tämän tehtävän toteutus on oikeusasiamiehen kanslian ja tietosuojavaltuutetun kanslian valvonnassa.

ILMOITUS MAKSUHÄIRIÖMERKINNÄSTÄ (13 § 5 momentti)

Rekisteröitäviä maksuhäiriötietoja koskevassa pykälässä esitetään säädettäväksi, että luonnolliselle henkilölle, jota koskeva lainkohdassa tarkoitettu tieto on ensimmäistä kertaa merkitty luottotietorekisteriin, on annettava tieto saatavan suorittamisen vaikutuksesta tiedon säilyttämisaikaan. Tämä on erityisen tärkeää, jos hallituksen esityk-

sen mukaisesti ulosottomiehelle säädetään ilmoitusvelvollisuus vain velallisen pyynnöstä luottotietorekisteriin. Arvioin jäljempänä ulosottomiehen ilmoitusvelvollisuutta lakialoitteen kommenttien yhteydessä.

Tältä osin säännöksen sanamuotoa olisi mielestäni täsmennettävä siten, että ilmoitusvelvollisuus koskee jokaisen saatavan osalta sitä koskevaa ensimmäistä merkintää.

ENNAKOLLINEN TIETO HENKILÖTIETOJEN KÄYTÖSTÄ (19 § 5 mom)

Esityksen mukaan henkilöluottotietojen momentissa yksilöityyn tarkoitukseen hankkivan olisi huolehdittava siitä, että rekisteröity voi saada ennakolta tiedon henkilöluottotietojensa käytöstä ja siitä, mistä luottotietorekisteristä tiedot hankitaan.

Säännös vastaa nykysääntelyä, mutta olisi mielestäni syytä täsmentää ainakin perustelutasolla, miten rekisteröidyn ennakollinen tiedonsaantioikeus voidaan toteuttaa.

ILMOITUS HYLKÄYKSEN PERUSTEENA OLEVASTA LUOTTOTIEDOSTA (19 § 6 mom)

Jälkikäteisestä tiedonsaantioikeudesta esitetään säädettäväksi seuraavassa momentissa. Sen mukaan henkilöluottotietoja luottotietorekisteristä hankkineen, joka hylkää luottohakemuksen 12 §:n 1 momentissa tai 13 §:ssä tarkoitettujen tietojen perusteella, olisi välittömästi päätöksen jälkeen ilmoitettava luonnolliselle henkilölle tällaisesta luottotiedon käytöstä ja siitä, mistä luottotietorekisteristä tieto on peräisin.

Rekisteröidyn oikeusturvan takaamiseksi olisi mielestäni harkittava, että tiedonantovelvollisuus ulotettaisiin muihinkin ko. pykälän mukaisiin tiedonsaajaryhmiin, jos tiedon perusteella hylätään hakemus tai evätään etuus ja kysymys on elinkeinotoiminnan harjoittamisesta.

LAKIALOITE

Lakialoite esittää maksuhäiriötietojen säilytysaikojen lyhentämistä pitkälti siten kuin hallituksen esityksessä on todettu. Mielestäni aloitteessa on tuotu esiin tärkeä kysymys siitä, tuleeko ulosottomiehen viran puolesta ilmoittaa luottotietoyhtiölle saatavan maksusta. Tätä ei hallituksen esityksessä ole esitetty. Perusteluista ei ilmene, miksi nykyistä menettelyä, jossa velallisen on nimenomaisesti pyydettävä ilmoituksen tekemistä, ei ole esitetty muutettavaksi, vaikka tiedolla saatavan maksusta tulee olemaan nykyistä suurempi merkitys.

Lakialoite lähtee siitä, että ilmoitus voitaisiin tehdä teknisen rajapinnan avulla. Hallituksen esityksestä kuitenkin ilmenee, että ilmoitus

vaatii manuaalista työtä. Lieneekin niin, että ratkaisuun vaikuttaa ennakoidut merkittävät kustannuslisäykset Ulosottolaitoksessa.

Vaikka voidaan olettaa, että velallinen saa muutoinkin tiedon maksun vaikutuksesta maksuhäiriömerkintöihin, on mielestäni vaarana, ettei hän ainakaan miellä maksutilanteessa sitä, että maksusta ei tehdä ilmoitusta viran puolesta. Tämä viivästyttää maksun poistamista rekisteristä.

Näin ollen pidän ilmoitusvelvollisuuden säätämistä viran puolesta tehtäväksi perusteltuna ottaen kuitenkin huomioon, että sen vaikutuksia on vielä erikseen arvioitava, koska sitä ei ainakaan tässä vaiheessa voida toteuttaa aloitteessa esitetyllä tavalla. Mahdollista mielestäni olisi myös, että säädetään ulosottomiehelle velvollisuus ohjeistaa velallista siitä, että velallisen on pyydettävä ulosottoviranomaista ilmoittamaan maksusta.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.