PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asiantuntijalausunto asiassa HE 109/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta.

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Tavoitteet

Uudistusten keskeinen tarkoitus on tehdä Euroopan unionin yleisestä tietosuoja-asetuksesta johtuvat muutokset luottotietolakiin ja maksupalvelulakiin sekä selkiyttää lakien suhdetta sovellettaviin yleissäädöksiin. Luottotietolaista ehdotetaan poistettavaksi henkilötietojen käsittelyä ja sen valvontaa koskevat säännökset, jotka ovat päällekkäisiä tietosuoja-asetuksen kanssa. Lisäksi ehdotetaan lyhennettäväksi eräitä maksuhäiriötietojen säilytysaikoja. Maksupalvelulain asiakashäiriörekistereihin liittyvät säännökset ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja maksulaitoslain vastaavien säännösten kanssa. Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi rikosrekisterilain säännöstä tietojen luovuttamisesta poikkeustapauksessa henkilön luotettavuuden selvittämiseksi.

Luonnollisen henkilön maksuhäiriötietojen säilytysaikoihin ehdotettujen muutosten tavoitteena on kohtuullistaa luonnollisten henkilöiden tilannetta erityisesti silloin, kun maksuhäiriömerkinnän perusteena ollut saatava on maksettu. Samalla varmistettaisiin, että säilytysajat täyttävät paremmin henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyden ja oikeasuhteisuuden vaatimukset. Luottotietolain johdonmukaisuuden vuoksi tavoitteena on myös parantaa vastaavassa asemassa olevien yrittäjien tilannetta.

Esityksillä voidaan katsoa olevan hyväksyttäviä tavoitteita. Keskityn lausunnossani siihen, miten esitykset vastaavat yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämiä vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa (esim. PeVL 14/2018 vp).

Yleinen etu tietojen käsittelyperusteena

Henkilötietoja voidaan käsitellä vain silloin, kun käsittelylle on tietosuoja-asetuksessa määritelty oikeusperuste. Käsittelyperusteen tulisi olla sääntelyvaiheessa selvä.

Esityksessä ehdotetaan, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta olisi luottotietolaissa tarkoitetun luottotietotoiminnan harjoittajan suorittaman

henkilöluottotietojen käsittelyn ensisijainen oikeusperuste. Esityksen mukaan luottotietolaissa tarkoitettu henkilötietojen käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Perusteluin todetaan, että luottotietotoiminnan harjoittaminen on merkittävä erilaisia yhteiskunnan toimijoita palveleva tehtävä, ja luottotietotoiminnalla ja siinä noudatettavilla menettelytavoilla voi olla välitön vaikutus ihmisten ja yritysten toimintamahdollisuuksiin.

Hallituksen esityksessä viitataan Ruotsissa ja Tanskassa tehtyihin ratkaisuihin, joiden mukaan luottotietotoiminta voi täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen. Tämän esityksen 1. lakiehdotuksen mukaisesti luottotietotoimintaa harjoittaisivat Suomessa edelleen yksityiset elinkeinonharjoittajat. Ehdotuksen mukaisesti kyseessä ei olisi julkinen hallintotehtävä.

On syytä tarkastella sitä, mahdollistaako tietosuoja-asetus tällaisen ratkaisun. Luottotietolakia sovelletaan muun muassa luottotietojen keräämiseen, tuottamiseen, tallettamiseen ja luovuttamiseen. Sekä henkilöluottotietoja että yritysluottotietoja kirjataan ja jälkimmäisiin voidaan myös yhdistää yrityksen vastuuhenkilöitä koskevia tietoja. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, laissa tarkoitettuun toimintaan liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluu kaikilta osin tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän tietosuojalain soveltamisalaan.

Tietosuoja-asetus ei mielestäni sulje pois mahdollisuutta, että myös yksityisoikeudellisen tahon suorittama henkilötietojen käsittely voisi perustua yleiseen etuun, mikäli niin säädetään. Tähän tulkinta-apua antaa asetuksen johdanto-osan 45 kohta, jonka mukaan yleistä etua toteutettava rekisterinpitäjä voi olla yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, kun se on perusteltua yleistä etua koskevien syiden vuoksi.

Hallituksen esityksen mukaan luottotietolain 2 §:n mukainen tarkoitus täyttää tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisen yleisen edun mukaisen tavoitteen ainakin sikäli, että tarkoitus on suojata luotonantoa siihen kohdistuvilta riskeiltä sekä luonnollisten henkilöiden ja yritysten oikeutta tulla arvioiduiksi asianmukaisesti.

Kun käsittelyn oikeusperusteeksi valitaan yleinen etu, katsoo hallitus esityksessään, että henkilön yksityisyyden suoja ei syrjäytä rekisterinpitäjän tai sivullisen intressejä. Luottotietolaissa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyperuste ei kuitenkaan oikeuta niiden käsittelyä mitä tahansa tarkoitusta varten. Laissa on syytä säätää myös yksityiskohtaisesti tarkoituksista, joihin luottotietoja voidaan luovuttaa. Tämä on välttämätöntä, jotta tietosuoja-asetuksen asettamat vaatimukset täyttyvät.

Muut oikeusperusteet

Luottotietolaissa tarkoitettuun toimintaan voi liittyä myös henkilötietojen käsittelyä, joka on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen

toteuttamiseksi (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohta). Siltä osin kuin on kyse esimerkiksi luotonantajien suorittamasta henkilöluottotietojen käsittelystä, henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste voi olla myös suostumus, sopimus tai lakisääteinen velvoite (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a, b tai c alakohta). Tällaisissa tilanteissa hallituksen esityksen mukaan rekisterinpitäjän olisi sovellettava suoraan tietosuoja-asetusta.

Hallituksen esityksen mukaan kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö luottotietolaissa perustuu nimenomaisesti alakohtaan, eli siihen, että käsittelyperuste on yleinen etu. Tältä osin on huomattava, että myös lakisääteinen velvoite oikeusperustana mahdollistaa – ja edellyttää – kansallista lainsäädäntöä. Asia jää kuitenkin jossain määrin auki esityksessä.

Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaista sääntelyliikkumavaraa on käytetty yksityiskohtaisten säännösten antamiseksi erityisesti henkilötietojen rekisteröinnistä, säilyttämisajoista ja luovuttamisesta, mutta myös muusta käsittelystä. Ottaen huomioon, että sääntely koskee muun muassa maksuhäiriötietojen käsittelyä, jolla voi olla kielteisiä vaikutuksia rekisteröidyn toimintamahdollisuuksiin, yksityiskohtaista ja tarkkarajaista sääntelyä voidaan pitää tarpeellisena. Hallituksen esityksen mukaan yksityiskohtaisen sääntelyn tavoitteena on varmistaa, että se on rekisteröidyn kannalta läpinäkyvää, mikä edistää rekisteröidyn oikeuksien toteutumista. Ratkaisu on perusteltu. Lisäksi on syytä varmistaa, että yksilöiden tietosuojaoikeudet toteutuvat tehokkaasti.

Rajoitukset tietosuojaoikeuksiin

Hallituksen esityksessä todetaan, että valittu oikeusperuste tarkoittaisi, että tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet, kuten oikeus henkilötietojen poistamiseen ja oikeus vastustaa käsittelyä, tulisivat täysimääräisesti sovellettavaksi. Näin ei kuitenkaan mielestäni ole. Esimerkiksi asetuksen 17 artiklan mukainen oikeus tietojen poistamiseen on 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti rajoitettu silloin, kun käsittelyn oikeusperuste on lakisääteinen velvoite tai yleinen etu. Olisi rekisteröidyn oikeuksien kannalta tarpeen, että tätä kohtaa vielä täsmennettäisiin. Asiaa ei ole mielestäni ole tarkoituksenmukaista jättää tulevan tulkintakäytännön varaan.

Hallituksen esityksessä todetaan kyllä, että oikeuksia rajoitettaisiin tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaisesti tietyissä tilanteissa. Katsoisin kuitenkin, että 17 artiklan 3 momenttiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota ja ehdotusta selkeyttää tältä osin. On myös syytä todeta, että 23 artiklan käyttöala on suppea. Oikeuksien rajoittaminen on poikkeus, jota ei tulisi käyttää, jollei sille ole painavaa syytä.

Katsoisin, että selkeyden vuoksi voisi olla aihetta säätää myös siitä, miten tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukainen vastustamisoikeus toteutuu lakiehdotusten sääntely-ympäristössä. 21 artiklan 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjä ei saa enää käsitellä

henkilötietoja, paitsi jos rekisterinpitäjä voi osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet tai jos se on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Esityksen suhde asetuksen 21 artiklaan on jossain määrin epäselvä.

Tietojen luovuttaminen

Henkilöluottotietojen luovutustarkoitukset ovat hallituksen esityksessä varsin laajat. Suurin osa laissa säädetyistä tietojen luovutustarkoituksista on kuitenkin läheisessä yhteydessä alkuperäiseen luottotietojen käsittelytarkoitukseen, mitä voidaan pitää tietosuoja-asetuksen mukaisena ratkaisuna.

Lain 19 §:ssä on sallittu muutama käyttötarkoitus, jotka ovat kauempana luottotietojen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta, erityisesti 19 §:n 1 momentin 1, 5, 6 ja 8 kohta. Näistä ensimmäinen koskee viranomaisten oikeutta saada tietoja. Se edellyttää erikseen laissa säätämistä, minkä yhteydessä olisi huomioitava sääntelyn tarkkarajaisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevat vaatimukset. Esityksessä todetaan myös, että vuokrasopimuksia (5 kohta) ei voida täysin rinnastaa luotonantoon käyttötarkoituksena. Vuokrasopimuksissa on kuitenkin kyse sopimuksista, jotka ovat luonteeltaan kestovelkasuhteita ja joissa vuokranantajan mahdollisuuksia varmistua toisen osapuolen kyvystä vastata sitoumuksestaan voidaan pitää hyväksyttävänä tarkoituksena. Siten käyttötarkoitus on varsin lähellä alkuperäistä luottotietojen käsittelytarkoitusta. Sopimusehtojen sisällön määrittelemisellä (6 kohta) viitataan sellaisiin sopimuksiin, joiden tekemisestä elinkeinonharjoittaja ei voi kieltäytyä. Nämä tilanteet ovat hallituksen esityksen perustelujen mukaan jokseenkin rajallisia. Työnhakijaa tai työntekijää koskevien luottotietojen luovuttaminen (8 kohta) liittyy suoraan yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin (759/2004), jossa säädetään tyhjentävästi tilanteista, joissa luottotietoja saa käyttää. Nämä tilanteet liittyvät myös osittain edellä mainittuihin turvallisuusselvityksiin. Hallituksen esityksen mukaan kaikki mainitut tiedonluovutustarkoitukset eivät rinnastu luotonantoon, mutta luottotietojen käytölle on perusteltu ja hyväksyttävä syy, ja asiasta säädetään yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti. Ratkaisua voidaan pitää perusteltuna ja tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisena.

Sääntelyn oikeasuhteisuuden arvioinnin kannalta on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaisesti merkitystä luovutettavien tietojen luonteella. Erityisesti maksuhäiriötietojen laajalla luovutusmahdollisuudella on seurauksia rekisteröidylle. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, niiden luovutuksilla on jopa merkittäviä vaikutuksia rekisteröidyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Tietojen luovutuksiin liittyy riskejä. Lakiehdotukseen on kuitenkin sisällytetty useita nimenomaisia tietojen suojaa vahvistavia säännöksiä. Ehdotettu sääntely täyttää mielestäni tietosuoja-asetuksen vaatimukset.

Profilointi

Luottotietolaki sisältää erityissäännökset luottokelpoisuusarvioiden laadinnasta, jossa voidaan hyödyntää laissa nimenomaisesti mainittuja tietoja, mukaan lukien maksuhäiriötiedot. Luottotietolain 16 §:ssä tarkoitettujen luottokelpoisuusarvioiden laatiminen voidaan monilta osin rinnastaa tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuun profilointiin ja tällä profiloinnilla on merkittäviä vaikutuksia rekisteröityyn.

Luonnollisen henkilön luottotietoluokitus voi vaikuttaa esimerkiksi siihen, myöntääkö luotonantaja henkilölle luoton, jolloin luottokelpoisuusarvio vaikuttaa rekisteröityyn merkittävällä tavalla. Tämänkaltainen automaattinen päätöksenteko on asetuksen mukaan lähtökohtaisesti kiellettyä.

Lisäämällä säännöksiä suojatoimista luottotietolain 16 §:ssä säädettävä automaattinen päätöksenteko voisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan olla tietosuoja-asetuksen mukaista. Ehdotetun 16 §:n 2 momentin mukaan rekisteröidyllä olisi mahdollisuus esittää kantansa luottokelpoisuusluokasta ja tarvittaessa vaatia luottokelpoisuuden uudelleenarviointia luottotietotoiminnan harjoittajan toimesta. On ilman muuta hyvä, että lakiin lisättäisiin nämä säännökset suojatoimista. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 3 kohta tuntuisi kuitenkin edellyttävän enemmän. Asetuksen mukaan henkilöllä olisi oltava oikeus vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö, sekä oikeus riitauttaa päätös. Koska suojatoimista muuten säädetään varsin yksityiskohtaisesti ja tyhjentävän oloisesti, herää kysymys ovatko nämä asetuksessa edellytetyt suojatoimet tarkoitus rajata pois.

Säilytysajat

Esityksessä ehdotetaan, että saatavan suorittaminen lyhentäisi eräiden henkilöluottotietojen säilytysaikoja yhteen kuukauteen. Henkilöluottotietoja, joiden säilytysaika lyhenisi, olisivat viranomaisen toteamat maksuhäiriötiedot, ulosottotiedot ja velkojan ilmoittamat maksuhäiriötiedot. Konkurssia koskevien tietojen säilytys sidottaisiin selkeämmin tietojen säilytykseen konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterissä. Ulosottotietojen säilytysaikaan tehtäisiin täsmennys koskien henkilöluottotietojen poistamista silloin, kun saatava on vanhentunut lopullisesti. Myös luottotietolain 18 §:n 3 momentin mukainen uuden maksuhäiriömerkinnän pidentävä vaikutus ehdotetaan poistettavaksi. Jokaisen maksuhäiriömerkinnän säilytysaika olisi itsenäinen. Uudella maksuhäiriömerkinnällä ei olisi vaikutusta vanhan maksuhäiriömerkinnän säilytysaikaan. Täsmennykset ovat tietosuoja-asetuksen periaatteiden mukaisia.

Eräiden yritysluottotietojen säilytysaikoja ehdotetaan muutettavaksi sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamiseksi ja siksi, että niillä on samantapaisia kielteisiä vaikutuksia kuin henkilöluottotiedoilla erityisesti pienten yritysten asemaan. Yritysluottotietojen osalta saatavan suorittaminen lyhentäisi maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikaa yhteen kuukauteen silloin, kun maksuhäiriömerkinnät perustuvat tietoon

velkomustuomiosta, vekselin protestista, tietyistä ulosottoasioista, tietyistä julkaistuista vero- tai vakuutussaatavista tai tratasta. Konkurssia koskevien tietojen osalta tehtäisiin vastaava muutos kuin henkilöluottotietojen osalta, eli maksuhäiriömerkinnän säilytys sidottaisiin selkeämmin tietojen säilytykseen konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterissä. Lisäksi muutettaisiin 28 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaista liiketoimintakieltoa koskevan merkinnän säilytysaikaa siten, että merkintä poistettaisiin luottotietorekisteristä, kun liiketoimintakielto päättyy. Yritysluottotietojen osalta ehdotetaan henkilöluottotietoja vastaavasti, että merkinnän säilytysaika ei enää pidentyisi uuden merkinnän johdosta. Näin ollen jokaisen yritysluottotietona talletettavan maksuhäiriömerkinnän säilytysaika olisi itsenäinen ja riippumaton tulevista merkinnöistä. Ehdotettuja säilytysaikojen täsmennyksiä voidaan pitää hyvin perusteltuina ja tietosuoja-asetuksen mukaisina.

Johtopäätökset

Hallitus katsoo, että ehdotetut lait voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ehdotetuilla muutoksilla voidaan katsoa olevan hyväksyttäviä tavoitteita. Esitys on tarpeellinen ja monilta osin hyvin perusteltu. Kaiken kaikkiaan esityksessä on otettu huomioon tietosuoja-asetuksen asettamat reunaehdot. Jonkin verran täsmennettävää kuitenkin on, eikä sen jättäminen tulevan tulkintakäytännön varaan ole suotavaa. Katson kuitenkin, että ehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 28.9.2021
Susanna Lindroos-Hovinheimo