Teuvo Pohjolainen
12.10.2021

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta (HE 109/2021 vp)

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

1 Aluksi

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi luottotietolakia, maksupalvelulakia ja rikosrekisterilakia. Esityksen tarkoituksena on tehdä Euroopan unionin yleisestä tietosuoja-asetuksesta johtuvat välttämättömät muutokset luottotietolakiin ja maksupalvelulakiin sekä samalla selkiyttää mainittujen 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, huomioiden tietosuoja-asetuksen vaatimukset. Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi rikosrekisterilain säännöstä tietojen luovuttamisesta poikkeustapauksessa henkilön luotettavuuden selvittämiseksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian lukuun ottamatta luottotietolain 18 ja 28 §:ää, jotka tulisivat voimaan kuusi kuukautta myöhemmin kuin muut mainitun lain lainkohdat.

Lakiesityksen lähtökohtia ja tavoitteita on pidettävä tarpeellisina ja oikeasuhtaisina.

2 Lakiesityksen valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä

Ehdotetut lainmuutokset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiemmin henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 25/1998 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla on tullut lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Perustuslain 10 §:n lisäksi merkitystä on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen.

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan katsonut, että 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 käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4)

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen 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 osalta. (PeVL 14/2018 vp, s. 5)

> *Esillä olevassa hallituksen esityksessä on poikkeuksellisen ansiokkaasti arvioitu ehdotettuja säännöksiä sanottuja kriteereitä peilaten. Kokonaisuutena katson, että hallituksen esitys on hyvin valmisteltu ja siihen liittyvät ehdotukset perusteluineen on huolellisesti punnittu. Tämä koskee myös esityksen kansallista liikkumavaraa koskevia arvioita suhteessa EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen.*

Automatisoitu päätöksenteko ja oikeusturva

Ehkä merkittävin oikeudellinen ongelma liittyy automatisoituun päätöksentekoon. Luottotietolaissa ei ole annettu julkista hallintotehtävää luottotietotoiminnan harjoittajien tehtäväksi, joten esitykseen sisältyvään niin sanottujen luottokelpoisuusarvioiden laatimista koskevaan pykälään ei sisälly sellaisia ongelmia, joihin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota automatisoidun päätöksenteon osalta (PeVL 7/2019 vp ja PeVL 62/2018 vp). Luottotietolain 16 §:ssä on kuitenkin sallittu sellainen pelkästään automatisoituun käsittelyyn perustuva profilointi, jolla on tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja merkittäviä vaikutuksia luonnolliseen henkilöön. Profiloinnin perusteella tuotetaan luottokelpoisuusarvio, jota voidaan luovuttaa ja käyttää lain 19 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin.

Sääntelyssä on aivan oikein kiinnitetty erityistä huomioita rekisteröityjen oikeusturvan varmistamiseen, ottaen huomioon, että luottotietolain 16 §:ssä mahdollistettu luonnollisen henkilön luottokelpoisuutta osoittavan arviointitiedon muodostaminen voisi johtaa esimerkiksi luotonantajan tekemään kielteiseen luottopäätökseen. Huomattavaa on, että luottotietolain 16 §:n mukaisia luottokelpoisuusarvioita voidaan hyödyntää laajalti myös muihin tarkoituksiin, jolloin niiden oikeusvaikutukset voivat syntyä vasta myöhemmin toisen rekisterinpitäjän toiminnan yhteydessä.

Rekisteröidyllä luonnollisella henkilöllä tulee sen vuoksi olla käytettävissään tehokkaat keinot sen varmistamiseksi, että mahdollinen virheellinen luottokelpoisuusarvio oikaistaan.

Luottotietolaissa säädetään rekisteröidyn luonnollisen henkilön ja yrityksen oikeudesta pyytää virheen oikaisua ja käyttää tätä koskevassa asiassaan joko suomea tai ruotsia, sekä saada asiakirjat tällä kielellä. Rekisterinpitäjän on myös oikaisusta kieltäytyessään annettava kirjallinen ratkaisu, josta ilmenevät sovelletut lainkohdat ja tosiseikat, sekä tieto oikeudesta saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Luottotietotoimintaan ei sovelleta hallinnon yleislakeja. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi tosiasiallisen hallintotoiminnan osalta katsonut, että muun muassa oikeusturvan vaatimusten turvaamisesta voidaan huolehtia myös sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden avulla (PeVL 26/2017 vp, s. 50, PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Toisaalta 16 §:n mukaisten luottokelpoisuusarvioiden asianmukaisuuden varmistamisen kannalta merkitystä on sillä, että tietosuoja-asetuksen perusteella luonnollisella henkilöllä on käytettävissään tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaiset oikeussuojakeinot suhteessa rekisterinpitäjään, mukaan lukien mahdollisuus saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi ja oikeus hakea muutosta tietosuojavaltuutetun ratkaisuun hallinto-oikeudessa. Nämä oikeudet koskevat myös luottokelpoisuusarvioiden laadintaan sisältyvää henkilötietojen käsittelyä.

Luottotietotoimintaan kohdistuu myös luottotietolaissa säädettyä elinkeinotoimintaan kohdistuvaa valvontaa, joka kattaa toiminnan siltä osin kuin kyse ei ole pelkästään henkilötietojen käsittelystä. Luottotietolain säännöksiä ehdotetaan hallituksen esityksessä muutettavaksi siten, että päällekkäiset säännökset tietosuoja-asetuksen kanssa poistettaisiin, varmistaen kuitenkin, että luonnollisen henkilön oikeusturva säilyy kaikilta osin ennallaan. Tietosuoja-asetuksesta seuraavat oikeudet ovat kumotun henkilötietolain ja luottotietolain säännöksiä yksityiskohtaisemmat ja henkilöluottotietojen käsittelyyn kohdistuu tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain säännösten perusteella aiempaa tehokkaampia valvontakeinoja.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohta kuitenkin edellyttää, että rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa automatisoitu päätöksenteko on hyväksytty, vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa

tarkoitettua automatisoitua päätöksentekoa on myös sellainen profilointi, jolla on rekisteröityä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa rekisteröityyn merkittävästi.

Luottotietolain 16 §, joka koskee luonnollisen henkilön profilointiin perustuvia luottokelpoisuusarvioita, on yleisluontoinen eikä laissa säädetä erityisistä suojatoimenpiteistä. Kyse on kuitenkin pelkästään automatisoidusti tuotetuista profiileista. Sääntelyä ehdotetaan tältä osin oleellisesti täsmennettäväksi sen huomioimiseksi, että 16 §:n mukaisella luottokelpoisuusarvion laatimisella voi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia rekisteröidyn toimintamahdollisuuksiin yhteiskunnassa. Luottotietolaissa ehdotetaan säädettäväksi suojatoimenpiteistä, joita on noudatettava 16 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Lisäksi ehdotetusta pykälästä ilmenee nimenomaisesti, että kyse voi olla automatisoidusti tuotetuista luottokelpoisuusarvioista.

> *Ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus käyttää tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaista sääntelyliikkumavaraa luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien vahvistamiseksi ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien riskien vähentämiseksi. Katson, kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että ehdotettujen täsmennysten myötä luottotietolain 16 §:n täyttää perustuslain 10 §:stä johtuvat vaatimukset.*