OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto **Muistio**

EU-oikeus ja tietosuoja

8.10.2021

Virpi Koivu, lainsäädäntöneuvos

Perustuslakivaliokunta 12.10.2021 klo 10.30

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

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi luottotietolakia (527/2007), maksupalvelulakia (290/2010) ja rikosrekisterilakia (770/1993). Esityksen tarkoituksena on tehdä näihin lakeihin Euroopan unionin tietosuojalainsäädännöstä johtuvat välttämättömät muutokset. Lisäksi ehdotetaan lyhennettäväksi eräitä luottotietolaissa säädettyjä maksuhäiriötietojen säilytysaikoja. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian lukuun ottamatta luottotietolain 18 ja 28 §:ää, jotka tulisivat voimaan kuusi kuukautta myöhemmin kuin muut luottotietolain muutokset.

Kaikki kolme lakiehdotusta ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Muutettavien lakien säännöksiä on arvioitu EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimusten, yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen sääntelyliikkumavaran ja perustuslakivaliokunnan tarkistetun henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain tulkintakäytännön valossa. Erityisesti on kiinnitetty huomiota tarpeeseen pidättäytyä erityissääntelystä silloin, kun tietosuoja-asetuksen arvioidaan takaavan riittävän henkilötietojen suojan. Sääntelyn riittävyyttä on toisaalta arvioitu siltä osin kuin käsittelyyn arvioidaan liittyvän merkittäviä riskejä luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille. Luottotietolain eräitä säännöksiä on tarkasteltu myös yritysluottotietotoimintaan liittyvän sääntelyn tarpeen kannalta.

Maksupalvelulakiin ja rikosrekisterilakiin ehdotetaan eräitä täsmennyksiä sen huomioimiseksi, että muutettavat säännökset koskevat valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä. Luottotietolakiin ehdotetaan lukuisia muutoksia, joista suurin osa on tietosuoja-asetukseen perustuvia välttämättömiä lainmuutoksia ottaen huomioon toisaalta kansallisen sääntelyliikkumavaran asettamat rajoitukset ja toisaalta sen, minkälaisia riskejä maksuhäiriötietojen käsittelyyn liittyy. Luottotietolakia ei ole hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Ehdotetusta henkilöluottotietotoiminnan harjoittajien henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta sekä maksuhäiriömerkintöjen luonteeseen ja automatisoituun käsittelyyn liittyvistä näkökohdista johtuen luottotietolain valtiosääntöisen arvioinnin tarkistaminen on kuitenkin välttämätöntä erityisesti jäljempänä selostettujen näkökohtien osalta.

Kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö ja henkilötietojen suojaan liittyvät riskit

Voimassa olevan luottotietolain säännösten kaltaisen erityislainsäädännön säilyttäminen on mahdollista ainoastaan, jos henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus) tai e alakohta (yleistä etua koskevan tehtävän hoitaminen tai julkisen vallan käyttäminen). Luottotietolaissa ei ole säädetty luottotietotoiminnan harjoittajille velvollisuutta käsitellä henkilöluottotietoja, vaan kyse on elinkeinovapauden harjoittamisesta. Näiden elinkeinonharjoittajien osalta esityksessä ehdotetaan ensisijaiseksi henkilötietojen käsittelyperusteeksi e alakohtaa. Erotuksena luottotietotoiminnan harjoittajista, luotto- ja rahoituslaitokset käsittelevät luottotietoja muilla perusteilla. Myös muissa EU:n jäsenvaltioissa sovelletaan yleisimmin luottotietojen käsittelyyn suoraan tietosuoja-asetuksen säännöksiä. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste on yleensä rekisteröidyn suostumus, sopimussuhde, rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus tai rekisterinpitäjän oikeutettu etu (6 artiklan 1 kohdan a, b, c tai f alakohta). Luottotietolain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa on pyritty huomioimaan tietosuoja-asetuksen sallima kansallinen liikkumavara poistamalla tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän tietosuojalain kanssa. Kuluttajansuojaan liittyvistä vaatimuksista johtuen kaikkia säännöksiä luotonantajien suorittaman käsittelyn osalta ei ole kuitenkaan mahdollista poistaa laista. Lisäksi laissa olisi edelleen säädettävä eräistä vaatimuksista, jotka koskevat kaikkia luottotietojen käyttäjiä, huomioiden käsittelyyn liittyvät riskit.

Luottotietolain mukaisella toiminnalla on siinä määrin luonnollisen henkilön luottokelpoisuuteen ja toimintamahdollisuuksiin ulottuvia välittömiä kielteisiä vaikutuksia, että sääntelystä aiheutuu erityisiä riskejä luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille. Tästä syystä erityisesti maksuhäiriötietojen ja niihin liittyvien muiden henkilöluottotietojen rekisteröintiä ja luovuttamista koskevien yksityiskohtaisten ja kattavien säännösten säilyttäminen on perusteltua. Näissä säännöksissä käytetään tietosuoja-asetuksen sallimaa kansallista sääntelyliikkumavaraa. Myös maksuhäiriötietojen säilytysaikoja koskevissa säännöksissä käytetään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaa sääntelyliikkumavaraa. Ehdotetuilla säilytysaikoja koskevien säännösten muutoksilla varmistettaisiin, että maksuhäiriötietoja ei käsitellä pidempään kuin on tarpeen. Samalla varmistettaisiin, että henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan kohdistuvat rajoitukset ovat välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi ja vastaavat tosiasiallisesti tarvetta suojata luottotietojen käyttäjien oikeuksia ja vapauksia.

Arkaluonteiset henkilötiedot ja maksuhäiriömerkinnät

Luottotietolain säännöksiä on arvioitu myös siltä osin, sallitaanko laissa tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettujen erityisten henkilötietoryhmien, 10 artiklassa tarkoitettujen rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen tai muutoin arkaluonteisina pidettävien henkilötietojen käsittely. Luottotietolain mukaan henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja saa käyttää tai muutoin käsitellä vain, jos oikeudesta tietojen käyttöön säädetään laissa tai määrätään lain nojalla tehdyssä päätöksessä. Säännös ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana. Lain esitöiden mukaan viittaussäännöksellä on tarkoitettu lähinnä asiakashäiriötietoja, joita luotonantajat ovat aiemmin käsitelleet tietosuojalautakunnan antaman luvan perusteella. Luotonantajat soveltavat näihin tietoihin nykyisin luottolaitostoiminnasta annetun lain ja maksulaitoslain säännöksiä. Luottotietotoiminnan harjoittajilla puolestaan ei ole laissa säädettyä oikeutta käsitellä asiakashäiriötietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Tästä syystä voimassa olevaa viittaussäännöstä vastaavaa viittausta tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklassa tarkoitettuihin tietoihin ei tarvita.

Luottotietolaissa tarkoitettujen maksuhäiriötietojen arkaluonteisuuteen ei ole otettu kantaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Hallituksen esityksessä ehdotetut lainmuutokset perustuvat siihen, että maksuhäiriömerkinnät voisivat mahdollisesti vaikutuksiltaan rinnastua sellaisiin tietoihin, joita on pidetty valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisina. Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on viime vuosina tarkistanut yksityiselämän suojan ydinalueen merkitystä koskevaa käytäntöään ja siihen, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen. Toisaalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota arkaluonteisten tietojen käsittelyn lisäksi myös eräisiin muihin valtiosääntöisesti erityisiin käsittelytilanteisiin, joihin esimerkiksi liittyy julkisen vallan käyttöä tai jotka ovat muutoin perusoikeusherkkiä sääntelykonteksteja. Riippumatta siitä, olisiko maksuhäiriötietoja pidettävä arkaluonteisina tietoina, maksuhäiriötietojen käsittelyllä on merkittäviä vaikutuksia rekisteröidyn luottokelpoisuuteen. Jos maksuhäiriötietoihin perustuvien rekisterien tietosisällön olisi katsottava merkitsevän arkaluonteisten tietojen käsittelyä, nykysääntelyn riittävyyttä olisi arvioitava tarkemmin myös sen valossa.

Luottokelpoisuusarvioilla ja maksuhäiriömerkinnöillä voi olla pitkällekin ulottuvia vaikutuksia rekisteröidyn yksityiselämän suojaan, huomioiden, että niitä hyödynnetään laajalti erilaisten yksityisoikeudellisten sopimusten tekemiseen sekä esimerkiksi turvallisuusselvitysten tekemiseen. Luottotietolain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa ehdotetaan pitäydyttäväksi pitkälti nykytilaa vastaavassa sääntelyn yksityiskohtaisuudessa ja kattavuudessa. Ottaen huomioon laajamittaisen maksuhäiriötietojen käsittelyn luonteen ja vaikutukset, yksityiskohtaista sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhteisena. Hallituksen esityksessä on katsottu, että ainakin luottotietolain 16 § edellyttää täsmentämistä ja täydentämistä erityisillä suojatoimilla rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi.

Perustuslain 124 § ja yleistä etua koskevan tehtävän hoitaminen

Esityksessä ehdotetun mukaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta on mahdollinen henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste myös yksityisille. Tämä henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste kuitenkin edellyttää yleisen edun mukaisen tehtävän ja sitä koskevan oikeusperusteen täsmentämistä laissa, minkä lisäksi on syytä täsmentää, kuuluuko luottotietolaissa tarkoitettu rekisterinpito viranomaisen tai muun julkisoikeudellisen oikeushenkilön tehtäväksi vai yksityisten elinkeinonharjoittajien tehtäväksi. Esityksen mukaisesti yleistä etua koskevan tehtävän hoitaminen olisi ensisijainen käsittelyn oikeusperuste vain itsenäistä luottotietotoimintaa harjoittavien yritysten osalta. Luotto- ja rahoituslaitokset käsittelevät luottotietoja muilla perusteilla.

Tietosuoja-asetuksen edellyttämällä arvioinnilla on läheinen yhteys kysymykseen siitä, milloin yksityisen tehtävää olisi pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Voimassa olevia luottotietolaissa tarkoitettua rekisterinpitotehtävää ei ole annettu yksityisille lain esitöiden valossa perustuslain 124 §:n perusteella. Laki kuitenkin sisältää eräitä säännöksiä, jotka muistuttavat hallinnon yleislaeissa viranomaisille säädettyjä vaatimuksia. Näitä ovat esimerkiksi kielellisiä oikeuksia ja virheen oikaisua koskevat säännökset. Toisaalta hallinnon yleislait eivät luottotietolain nojalla koske luottotietolaissa säädettyä rekisterinpitotehtävää.

Luottotietotoiminnalla on merkitystä sekä yhteiskunnallisen edun että luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja etujen kannalta. Luottotietotoiminnan ensisijainen tarkoitus on taata luottotietojen saatavuus luotonantoa varten. Luottokelpoisuusarvioita muodostettaessa hyödynnetään kuitenkin verrattain laajalti viranomaisten rekistereistä peräisin olevia tietoja, mukaan lukien kaupparekisteri, ulosottorekisteri ja liiketoimintakieltorekisteri. Luottotietotoiminnan harjoittajille on laissa säädetty velvollisuus käyttää viranomaisten rekistereitä tietolähteinä. Luottotietoja myös luovutetaan viranomaisten tehtävien hoitamista varten, esimerkiksi turvallisuusselvitysten laatimiseen. Luottotietotoiminnan harjoittajat eivät kuitenkaan hoida sellaisia lakisääteisiä palvelutehtäviä, jotka ovat viranomaisen järjestämisvastuulla. Kyse on sen sijaan sellaisesta erityistä asiantuntemusta vaativasta tehtävästä, jota Suomessa hoitavat lain nojalla luottotietotoiminnan harjoittajien lisäksi eräät perintätoimen harjoittajat sekä luotonantajat.

Positiivisten tai negatiivisten luottotietojen käsittelyyn ja rekisterinpitoon liittyvää tehtävää ei ole toistaiseksi Suomessa säädetty laissa viranomaisen tehtäväksi. Luottotietotoimintaan ei myöskään liity julkisen vallan käyttöä. Toisaalta hallitusohjelman mukaan Suomeen on tarkoitus perustaa niin sanottu positiivinen luottotietorekisteri. Tämä rekisterinpitotehtävä on suunniteltu annettavaksi viranomaiselle. Rekisteri sisältäisi eräiltä osin sellaisia tietoja, jotka luokitellaan luottotietolaissa maksuhäiriötiedoiksi. Tämä tarkoittaisi, että jatkossa viranomaisella tulisi luottotietojen rekisterinpitotehtävä, joka lisäksi sisältäisi osittain päällekkäisiä tietoja yksityisten maksuhäiriötietoja sisältävien luottotietorekisterien kanssa.

Automatisoitu päätöksenteko ja oikeusturva

Luottotietolaissa ei ole annettu julkista hallintotehtävää luottotietotoiminnan harjoittajien tehtäväksi, joten esitykseen sisältyvään niin sanottujen luottokelpoisuusarvioiden laatimista koskevaan pykälään ei hallituksen esityksessä katsota sisältyvän sellaisia ongelmia, joihin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota automatisoidun päätöksenteon osalta (vrt. PeVL 7/2019 vp ja PeVL 62/2018 vp). Luottotietolain 16 §:ssä on kuitenkin mahdollistettu 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 olisi kiinnitettävä 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. Luottotietolain 16 §:n mukaisia luottokelpoisuusarvioita voidaan myös hyödyntää laajalti muihin tarkoituksiin, jolloin niiden oikeusvaikutukset voivat syntyä vasta myöhemmin toisen rekisterinpitäjän toiminnan yhteydessä. Rekisteröidyllä luonnollisella henkilöllä olisi oltava käytettävissään tehokkaat keinot sen varmistamiseksi, että mahdollinen virheellinen luottokelpoisuusarvio oikaistaan. Muilta osin hallituksen esitykseen sisältyvän arvion mukaan luottotietolain säännökset yhdistettyinä tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaisiin oikeusturvakeinoihin takaavat riittävän oikeusturvan luonnolliselle henkilölle. Luottotietolaissa säädetään rekisteröidyn luonnollisen henkilön lisäksi myös 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. Kielellisiä oikeuksia ja asiavirheen oikaisua koskevat säännökset ehdotetaan säilytettäväksi, koska ne eivät tulisi katetuiksi tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain säännöksillä.