Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 15.2.2022

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiosääntöistä arviointiani erityisesti siitä, onko säännelty luottotietotoiminta katsottavissa joiltakin osin joko perustuslaissa tarkoitetuksi julkiseksi hallintotehtäväksi tai julkiseksi tehtäväksi. Valiokunta on pyytänyt lisäksi mainitun arvion pohjalta arvioimaan ehdotettua sääntelyä myös suhteessa automatisoituun päätöksentekoon liittyviin perustuslaillisiin vaatimuksiin (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 78/2018 vp ja PeVL 62/2018 vp). Valiokunta on toimittanut lausuntopyynnön liitteenä tiedoksi eduskunnan oikeusasiamieheltä saamansa 11.10.2021 päivätyn lausunnon, jossa tarkastellaan erityisesti oikeusasiamiehen valvontavallan näkökulmasta, olisiko luottotietotoiminnan harjoittamista pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä tai ainakin perustuslain 109 §:ssä tarkoitettuna julkisena tehtävänä.

Hallituksen esityksessä on katsottu, ettei luottotietotoiminnassa ole kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisesta hallintotehtävästä. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että luottotietotoiminnalla on merkitystä sekä yhteiskunnallisen edun että luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja etujen kannalta. Luottotietotoiminnan ensisijainen tarkoitus on taata luottotietojen saatavuus luotonantoa varten. 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 liittyvää tehtävää ei ole toistaiseksi Suomessa säädetty laissa viranomaisen tehtäväksi (HE, s. 80).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan luottotietolaissa tarkoitettu henkilötietojen käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi, johon liittyy erityisiä sääntelytarpeita. Luottotietotoiminnan harjoittaminen on merkittävä erilaisia yhteiskunnan toimijoita palveleva tehtävä, ja luottotietotoiminnalla ja siinä noudatettavilla menettelytavoilla voi olla

välitön vaikutus ihmisten ja yritysten toimintamahdollisuuksiin. Siten luottotietotoimintaan liittyy ”julkiselle tehtävälle ominaisia piirteitä” (HE, s. 80).

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 viranomaisille.

Säännöksen tarkoituksena on perustuslain esitöiden mukaan rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, s. 178-179). Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Pykälä kattaa sekä viranomaisille kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179).

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, luottotietotoiminnan harjoittajat eivät hoida sellaisia lakisääteisiä palvelutehtäviä, jotka ovat viranomaisten järjestämisvastuulla. Siten kyse ei ole viranomaiselle nykyisin kuuluvan tehtävän siirtämisestä yksityisten toimijoiden tehtäväksi. Voimassa olevan luottotietolain (527/2007) 3 §:n 7 kohdan mukaan *luottotietotoiminnan harjoittamisella* tarkoitetaan itsenäisenä elinkeinotoimintana tapahtuvaa tietojen keräämistä, tuottamista, tallettamista, luovuttamista ja muuta käsittelyä luottotietoina käytettäviksi. Luottotietolaissa luottotietotoiminta nähdään siten yksityisenä elinkeinotoimintana, jonka harjoittaminen edellyttää 38 §:n mukaan ilmoitusta tietosuojavaltuutetulle. Elinkeinotoiminnan erityisen luonteen vuoksi sitä on kuitenkin säännelty suhteellisen tarkoin lakitasoisin säännöksin ja toiminnan valvonta on säädetty tietosuojavaltuutetun tehtäväksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan luottotietolain 33 §:n sanamuotoa tarkistettavaksi siten, että kyseisen lain mukaisen luottotietotoiminnan harjoittamisen ja muun luottotietojen käsittelyn kuuluu tietosuojavaltuutetulle.

Kyse ei siten ole käsitykseni mukaan lähtökohtaisesti viranomaisille kuuluvan tehtävän antamisesta yksityisille luottotietotoiminnan harjoittajille. Kuten oikeusasiamiehen lausunnossakin todetaan, luottotietotoiminta on aina ollut yksityisten yritysten harjoittamaa elinkeinotoimintaa (EOA:n lausunto, s. 17). Luottotietolaissa ei myöskään itsessään anneta yksityisille elinkeinonharjoittajille tehtäväksi hoitaa luottotietotoimintaa, vaan se ainoastaan määrittää niitä

edellytyksiä, joiden mukaisesti tällaista elinkeintoimintaa voidaan harjoittaa. On sinänsä selvää, että luottotietotoiminnalla on läheinen yhteys viranomaistoimintaan ja siihen kohdistuu korostettu luotettavuusvaatimus ja valvonnan tarve. Samoin luottotietorekistereissä olevista virheistä voi aiheutua vakavia haittoja, jotka voivat olla perusoikeuskytkentäisiä (ks. EOA:n lausunto, s. 17-21). Nämä seikat eivät kuitenkaan vielä sellaisenaan merkitse, että meillä perinteisesti sallittu ja sellaisenaan pitkään harjoitettu ilmoituksenvarainen elinkeino muuttuisi luonteeltaan perustuslain 124 §:n tarkoittamaksi julkiseksi hallintotehtäväksi tai perustuslain 108 ja 109 §:ssä tarkoitetuksi julkiseksi tehtäväksi (jolloin toiminta olisi ylimpien laillisuusvalvojien harjoittaman valvonnan piirissä). Valtiosääntöoikeudellisesti luottotietotoiminta paikantuu oman arvioni mukaan perustuslain 18 §:n 1 momentin elinkeinovapauden alaiseksi toiminnaksi. Toiminnan erityisluonne voidaan ottaa huomioon tällaisen elinkeinotoiminnan lailla tapahtuvassa sääntelyssä ja siinä, mitä vaatimuksia elinkeinotoiminnan harjoittajalle asetetaan ja millaisen julkisen valvonnan kohteeksi hän tässä ominaisuudessa joutuu.

Oma arvioni vastaa siten perusteiltaan hallituksen esityksessä tehtyä arviota ehdotusten suhteesta perustuslain 124 §:ään (HE, s. 79-81).

Oikeudellinen arvio muodostuisi toiseksi, jos luottotietorekisterin ylläpitotehtävät osoitettaisiin laissa suoraan jollekin viranomaiselle tai muulle yksilöidylle taholle. Tällöin voitaisiin katsoa, että kyse on julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla, jolloin tehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle edellyttäisi perustuslain 124 §:n edellytysten täyttymistä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä esimerkiksi sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle on arvioitu perustuslain 124 §:n kannalta (PeVL 33/2021 vp, s. 2-4).

Tällainen sääntelyn lähtökohtien muutos vaikuttaisi laajalti luottotietolain sääntelyyn, joka nyt on rakennettu elinkeinotoiminnan sääntelyn lähtökohdille. Hallituksen esityksessä mainitaan hallitusohjelmaan kirjatusta tavoitteesta perustaa Suomeen ns. positiivinen luottotietorekisteri, jonka rekisterinpitotehtävä on suunniteltu annettavaksi viranomaiselle (ks. HE, s. 80). Tällaisen rekisterin lainsäädännöllinen perustaminen ja tehtävän määrittäminen lähtökohtaisesti viranomaistehtäväksi muuttaisi osaltaan myös tällaisen rekisterin ylläpitotehtävien valtiosääntöoikeudellista arviointiperustaa.

Hallituksen esityksessä (s. 81) todetaan, että koska luottotietolaissa ei ole annettu julkista hallintotehtävää luottotietotoiminnan harjoittajien tehtäväksi, esitykseen sisältyvään ns. 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). Perustuslakivaliokunnan havaitsemat ongelmakohdat liittyivät erityisesti perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuihin hyvän hallinnon periaatteisiin ja perustuslain 118 §:n säännöksiin virkavastuusta. Tältäkin osin voin yhtyä hallituksen esityksessä tehtyyn arvioon.