

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Silja Kantonen, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki positiivisesta luottotietorekisteristä.

Laki positiivisesta luottotietorekisteristä on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022. Lakia sovellettaisiin kuitenkin porrastetusti. Ehdotetut kuluttajansuojalain ja luottotietolain muuttamista koskevat lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2024 ja ehdotettu tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamista koskeva laki 1.1.2023.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 10 §:n 1 momentin turvaamien yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan, julkisuusperiaatetta koskevan 12 §:n 2 momentin, omaisuuden-suojaa koskevan 15 §:n, elinkeinovapautta koskevan 18 §:n 1 momentin, oikeusturvaa koskevan

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2022 vp

21 §:n, norminantovaltuuksia koskevan 80 §:n, ja valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuutta koskevan 81 §:n 2 momentin kannalta.

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki positiivisesta luottotietorekisteristä. Positiiviseen luottotietorekisteriin talletetaan tietoja luonnollisen henkilön luotoista ja tuloista. Rekisterin avulla luotonantaja voi nykyistä helpommin ja luotettavammin arvioida lainanhakijan kykyä maksaa luotto takaisin. Rekisterin käyttötarkoituksia ovat tietojen käyttö luotonannossa sekä rahoitusvakauden ja rahoitusmarkkinoiden seurannassa ja valvonnassa.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

(3) Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

(4) Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustelumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

(5) Perustuslakivaliokunta on hiljattain (PeVL 8/2022 vp) arvioinut luottotietolain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettujen luottotietojen valtiosääntöistä luonnetta. Tuossa yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei luottotietoja sen käsityksen mukaan sellaisenaan voida pitää tietosuojasetuksen 9 artiklassa tarkoitettuina erityisinä henkilötietoina, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty niiden erityisen arkaluonteisuuden vuoksi. Valiokunnan mielestä luottotietoja ei ole syytä pitää lähtökohtaisesti myöskään valtiosääntöisesti arkaluonteisina tietoina. Joihinkin luottotietoihin voi kuitenkin sisältyä arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvia, salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi henkilön toiminnasta yksityiselämässä ja taloudellisesta asemasta. Luottotietojen käsittelyyn saattoi siten perustuslakivaliokunnan mukaan liittyä erityisiä riskejä. Valiokunnan mielestä luottotietojen käsittelyn laintasoinen yksityiskohtainen sääntely oli siten tietosuojasetuksen puitteissa välttämätöntä (PeVL 8/2022 vp, kappale 7).

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2022 vp

(6) Positiiviseen luottotietorekisteriin sisällytettävissä tiedoissa ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan myöskään ole lähtökohtaisesti kysymys EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamista arkaluonteisista tiedoista. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa (s. 93) todetaan, positiiviseen luottotietorekisteriin liittyvä henkilötietojen käsittely tarkoittaisi kuitenkin laajamittaista henkilötietojen käsittelyä, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia luonnolliselle henkilölle ottaen huomioon, että tietoja käytettäisiin henkilön luottokelpoisuutta ja maksukykyä arvioitaessa. Luonnollisen henkilön luottotietoja voitaisiin myös luovuttaa laajalti luotonantajille sekä eräisiin viranomaisten tarkoituksiin. Hallituksen esityksessä (s. 93) katsotaan, että ottaen huomioon laajamittaisen luotto- ja tulotietoja koskevien tietojen käsittelyn luonteen ja vaikutukset sekä tällaiseen käsittelyyn liittyvät riskit, yksityiskohtaista ja tarkkarajaista sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä ja perusteltuna yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa hallituksen esityksessä tältä osin omaksuttuun kantaan. Talousvaliokunnan on kuitenkin syytä vielä varmistua sääntelyn sisällöllisestä yhteensopivuudesta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

(7) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 11) mukaan positiivisella luottotietorekisterillä pyritään torjumaan ylivelkaantumista luomalla parempi tietopohja sekä yksittäisiin luotonantotilanteisiin että rahoitusvakauden ja luottomarkkinoiden seurantaan ja valvontaan. Perustuslakivaliokunta on perustuslain 15 §:ää koskevassa käytännössään pitänyt pysyvän ylivelkaantumisen estämistä ja ylivelkaantumiseen liittyvien haittojen vähentämistä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteina rajoittaa omaisuuden suojaa (PeVL 28/2012 vp, s. 3/I, PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 12/2002 vp, s. 2/II, PeVL 5/2002 vp, s. 2/II). Valiokunta katsoo, että positiivisen luottotietorekisterin tavoitteita ylivelkaantuneisuuden estämisestä ja rahoitusvakauden turvaamisesta voidaan myös tässä sääntely-yhteydessä pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä.

(8) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 92) mukaan aiemmat ylivelkaantumisen torjumiseen tähtäävät toimenpiteet eivät ole riittäneet tavoitteen saavuttamiseksi. Perustelujen mukaan tavoiteltavia hyötyjä ei myöskään ole mahdollista saavuttaa ilman rekisteriä ja siitä luotonhakijoiden yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely täyttää edellä mainitut sekä hallituksen esityksessä erityisesti velkaantumiskehityksestä esitetyt seikat huomioiden perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvat välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2022 vp

Helsingissä 18.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Mats Löfström r

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen