

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Muistio

22.9.2021

Virpi Koivu, lainsäädäntöneuvos

Lakivaliokunta 23.9.2021 klo 9.30

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

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.

Maksuhäiriötietojen säilytysaikojen muutokset

Hallituksen esityksessä ehdotetut luottotietolain muutokset, jotka koskevat eräitä maksuhäiriötietojen säilytysaikoja, liittyvät hallitusohjelmaan, jonka mukaan maksuhäiriömerkintöjen säilytysaika lyhennetään. Lisäksi ehdotetuilla muutoksilla toteutetaan eduskunnan lausumassaan (EV 69/2020 vp) edellyttämä tavoite siitä, että henkilöt, jotka ovat suorittaneet maksuhäiriömerkinnän perusteena olleet maksut asianmukaisesti, tulee poistaa rekisteristä 1 kuukauden kuluttua maksun suorittamisesta.

Esityksessä ehdotetaan, että eräiden yleisimpien henkilö- ja yritysluottotietoina talletettavien maksuhäiriömerkintöjen säilytysaika lyhenisi niiden perusteena olevan saatavan suorittamisen johdosta yhteen kuukauteen siitä, kun luottotietotoiminnan harjoittaja on saanut tiedon saatavan suorittamisesta. Henkilöluottotietoja, joiden säilytysaika lyhenisi, olisivat viranomaisen toteamat maksuhäiriötiedot, ulosottotiedot ja velkojan ilmoittamat maksuhäiriötiedot. 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 säilytysaika yhteen kuukauteen silloin, kun maksuhäiriömerkinnät perustuvat tietoon velkomustuomiosta, vekselin protestista, tietyistä ulosottoasioista, tietyistä julkaistuista vero- tai vakuutussaatavista tai tratasta.

Uuden maksuhäiriömerkinnän pidentävästä vaikutuksesta ehdotetaan luovuttavaksi. Muutos koskisi myös niitä maksuhäiriömerkintöjä, joissa on suoritusta koskeva merkintä muutosten voimaan tullessa tai joiden säilytysaikaa on pidennetty ennen muutoksen voimaantuloa. Lisäksi säilytysaikoja koskeviin säännöksiin ehdotetaan eräitä muita sääntelyä selkiyttäviä muutoksia.

Luonnollisen henkilön ja yrityksen maksuhäiriötietojen säilytysaikoihin ehdotettujen muutosten tavoitteena on kohtuullistaa velallisen tilannetta erityisesti silloin, kun maksuhäiriömerkinnän perusteena ollut saatava on maksettu. Samalla varmistettaisiin, että säilytysajat täyttävät paremmin henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyden ja oikeasuhteisuuden vaatimukset. Toisaalta uudistuksella voi olla kielteisiä vaikutuksia luotonantajien osalta muun muassa luotonhakijoiden luottokelpoisuuden arviointiin ja luottoriskien hallintaan. Muutoksilla olisi myös muita hallituksen esityksestä tarkemmin ilmeneviä vaikutuksia luottotietotoiminnan harjoittajille ja luottotietoja käyttäville muille tahoille kuin luotonantajille. Luottotietojen käyttäjien osalta vaikutukset riippuisivat osittain siitä, missä määrin näillä on käytettävissään korvaavia tietolähteitä. Viranomaisista merkittävin lisätyön määrä seuraisi Ulosottolaitokselle, mutta ehdotettujen muutosten odotetaan lisäävän myös yhteydenottoja tietosuojavaltuutettuun.

Tietosuojalainsäädännöstä johtuvat lainmuutokset

EU:n tietosuojasääntelyä on uudistettu ja tämä on edellyttänyt kansallisia täytäntöönpanotoimia. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä *tietosuoja-asetus*, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (jäljempänä *rikosasioiden tietosuojadirektiivi*) tulivat voimaan 5.5.2016. Tietosuoja-asetuksen soveltaminen alkoi 25.5.2018. Tietosuoja-asetusta täydentävä tietosuojalaki (1050/2018) ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanemiseksi annettu laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki*) tulivat voimaan 1.1.2019.

Luottotietolaki

Oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä on aiemmin muutettu useilta osin EU:n tietosuojalainsäädännön johdosta. Luottotietolaki edellyttää muuta lainsäädäntöä enemmän muutoksia. Merkittävimmät ehdotetut tietosuojalainsäädännöstä johtuvat muutokset liittyvät luottotietolaissa tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeseen, lain soveltamisalan täsmentämiseen ja automatisoituun luottokelpoisuuden arviointiin. Myös maksuhäiriötietojen säilytysaikojen muutokset ovat merkityksellisiä henkilötietojen suojan kannalta. Vaikka tietosuoja-asetus ei suoraan edellyttäisi luottotietolaissa säädettyjen maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikojen muuttamista, tietosuoja-asetus edellyttää niiden oikeasuhteisuuden arviointia.

Esityksen mukaan luottotietotoiminnan harjoittajien suorittaman henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi yleistä etua koskevan tehtävän hoitaminen (*tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta*). Henkilöluottotietoja voidaan kuitenkin käsitellä myös muilla tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuilla oikeusperusteilla, esimerkiksi luotonantajan toimesta, erityisesti kun käsittely perustuu muuhun lainsäädäntöön taikka rekisteröidyn suostumukseen tai rekisterinpitäjän ja rekisteröidyn väliseen sopimukseen. Tietosuoja-asetus mahdollistaa, että yleistä etua koskevaa tehtävää voivat hoitaa viranomaisten lisäksi myös yksityiset tahot. Ehdotetun oikeusperusteen käyttäminen on tarpeen, jotta luottotietolain säännösten säilyttäminen on tietosuoja-asetuksen valossa mahdollista. Suoraan sovellettava tietosuoja-asetus

mahdollistaa sen, että sitä täydennetään kansallisella erityislainsäädännöllä, jos käsittelyn oikeusperuste on joko yleistä etua koskevan tehtävän hoitaminen tai julkisen vallan käyttäminen, taikka rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite. Myös lain esityöt puoltavat sitä, että luottotietotoiminta katsotaan yleistä etua koskevan tehtävän hoitamiseksi, joka on merkittävä erilaisia yhteiskunnan toimijoita palveleva tehtävä, ja luottotietotoiminnalla voi olla välitön, pitkällekin ulottuva vaikutus luonnollisten henkilöiden ja yritysten toimintamahdollisuuksiin.

Tietosuoja-asetus kuitenkin edellyttää, että käytettäessä 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaa käsittelyn oikeusperusteena, arvioidaan samalla, liittyykö siihen julkisen vallan käyttöä. Tämä puolestaan edellyttää lakiehdotuksen arvioimista myös suhteessa perustuslain 124 §:ään (julkinen hallintotehtävä). Esityksessä katsotaan, että lainsäädännön nykytilan valossa voidaan edelleen päätyä arvioon, että kyseessä ei ole julkinen hallintotehtävä, vaan laissa yritysten hoidettavaksi säädetty erityistä asiantuntemusta vaativa tehtävä, jolla on yleisen edun mukainen tavoite. Tämä on kuitenkin kysymys, johon perustuslakivaliokunnan arvio on tarpeen.

Luottotietolain soveltamisalasäännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että lakia sovellettaisiin pääosin vain luottotietotoiminnan harjoittajiin. Samalla soveltamisalasäännöksiä täydennettäisiin siten, että niistä ilmenee selkeästi, miltä osin laki koskee myös luottotietojen hyödyntäjiä. Rajallinen soveltaminen luottotietojen käyttäjiin ilmenee nykyisin vain lain esitöistä. Suurin osa EU:n jäsenvaltioista soveltaa henkilöluottotietojen käsittelyyn tietosuoja-asetusta ilman erityislainsäädäntöä, erityisesti kun on kyse luotonantajista. Ehdotettujen täsmennysten myötä sääntelystä sisämarkkinoilla tulisi luotonantajien osalta yhtenäisempää ja sääntely olisi myös läpinäkyvämpää lain soveltajille ja rekisteröidyille tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Luottotietolaista ehdotetaan myös poistettavaksi tietosuoja-asetuksen kanssa päällekkäisiä säännöksiä siltä osin kuin on kyse henkilöluottotietojen käsittelystä, minkä lisäksi lakiin ehdotetaan tietosuoja-asetuksesta johtuen lukuisia täsmennyksiä. Laissa on kuitenkin riskiperusteisesti tarpeen säilyttää erityisesti rekisterin tietosisältöä sekä henkilöluottotietojen säilyttämistä ja luovuttamista koskeva sääntely. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että henkilötietojen käsittelyä koskevasta erityislainsäädännöstä tulisi pidättäytyä, jos käsittelyyn ei liity erityisiä riskejä rekisteröidyn kannalta.

Merkittävin rekisteröidyn tietosuojaa parantava ehdotus koskee automatisoitua luottokelpoisuuden arviointia. Silloin, kun luottotietotoiminnan harjoittaja muodostaa luottoluokituksen täysin automatisoidusti ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta, rekisteröity voisi esittää kantansa luottoluokitukseen ja tarvittaessa vaatia sen uudelleen arviointia. Luottotietolaissa tarkoitettulla automatisoidulla profiloinnilla on merkittäviä vaikutuksia rekisteröidyn oikeuksiin ja toimintamahdollisuuksiin yhteiskunnassa. Kun kyse on täysin automatisoidusta päätöksenteosta tai profiloinnista, jolla on merkittäviä vaikutuksia rekisteröityyn, tietosuoja-asetus edellyttää, että asiasta säädetään laissa, mukaan lukien asianmukaiset suojoitoimet rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Ehdotettujen suojoitoimien myötä sääntelyn arvioidaan täyttävän perustuslain vaatimukset yksityiselämän suojan ja oikeusturvan osalta. Säännökset eivät koskisi esimerkiksi luotonantajia, jotka soveltavat automatisoituihin luottopäätöksiin suoraan tietosuoja-asetuksen säännöksiä.

Maksupalvelulaki

Voimassa olevat maksupalvelulain säännökset niin sanottujen asiakashäiriötietojen käsittelystä ehdotetaan korvattavaksi viittauksella luottolaitostoinnasta annetun lain (610/2014) säännöksiin, joissa säädetään asiakashäiriörekistereistä. Vastaava viittaussäännös sisältyy jo maksulaitoslakiin (297/2010). Osa maksupalveluntarjoajista on samalla maksulaitoksia. Niiden osalta on tärkeää, että sääntely on yhdenmukaista riippumatta siitä, onko kyse luottolaitoksesta tai maksulaitoksesta vai muusta maksupalvelun tarjoajasta. Luottolaitostoinnasta annetun lain säännökset ovat yksityiskohtaisemmat ja tarkkarajaisemmat, ja niissä huomioidaan henkilötietojen suoja ja yksityiselämän suoja paremmin, ottaen huomioon erityisesti rikosasioihin liittyvien henkilötietojen arkaluonteisuuden. Ehdotettujen muutosten myötä maksupalvelulain säännösten arvioidaan täyttävän paremmin perustuslaista ja tietosuoja-asetuksesta johtuvat vaatimukset.

Rikosrekisterilaki

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi säännöstä, jonka perusteella rikosrekisteritietoja voidaan poikkeustapauksissa luovuttaa henkilön luotettavuuden selvittämiseksi. Muutoksen myötä päätöksen luovuttamisesta tekisi Oikeusrekisterikeskus, kun voimassa olevan lain mukaan sen tekee oikeusministeriö. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi (samoin kuin tietosuoja-asetus) edellyttää, että henkilötietojen luovuttaminen on aina rekisterinpitäjän vastuulla. Lisäksi ehdotetuissa muutoksissa huomioidaan perustuslain tulkinnasta johtuvat vaatimukset, jotka koskevat viranomaisten tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeuksia.

Lakialoite (LA 20/2020 vp) laeiksi luottotietolain 18 ja 20 §:n ja ulosottokaaren 1 luvun 32 §:n muuttamisesta

Oikeusministeriö on antanut aiemmin lausunnon lakialoitteesta, joka koskee luottotietolain 18 ja 20 §:n ja ulosottokaaren 1 luvun 32 §:n muuttamista (VN/26336/2020, 15.2.2021). Oikeusministeriö viittaa kyseisessä lausunnossa esittämiinsä kannanottoihin ja korostaa erityisesti seuraavia näkökohtia.

Lakialoitteessa ehdotetaan muutosta maksuhäiriömerkintöjen perusteisiin ja säilytysaikoihin (1 lakialoitteen 18 §:n 1 momentin 5 kohta sekä 2 ja 3 momentti). Säilytysaikoja koskevia säännöksiä arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että suurin osa yksityishenkilöiden maksuhäiriömerkinnöistä perustuu yksipuoliseen velkomustuomioon tai ulosotossa todettuun varattomuuteen. Velkojan ilmoitukseen perustuvat maksuhäiriömerkinnät muodostavat huomattavasti pienemmän osan maksuhäiriömerkinnöistä. Olennaista luottotietolain 18 §:ää uudistettaessa onkin tarkastella erityisesti yleisimpien maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikoja. Lakialoitteella ja hallituksen esityksellä on säilytysaikojen lyhentämisen osalta sama tavoite, mutta hallituksen esityksellä puututaan useampien maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikoihin kuin lakialoitteella. Oikeusministeriö pitää perusteltuna hallituksen esityksessä ehdotettua laaja-alaisempaa lähestymistapaa.

Lakialoitteessa ehdotetaan lyhennettäväksi myös sellaisten maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikaa, jotka perustuvat velallisen tunnustukseen. Luottotietolain 13 §:n 1 tarkoituksena on ollut mahdollistaa vapaaehtoisesta velkajärjestelystä tehtävien merkintöjen tallettaminen. Tällaisen merkinnän tekeminen on usein edellytyksenä vapaaehtoisen velkajärjestelyn tekemiselle. Uusi velkaantuminen vaarantaa vapaaehtoisen velkajärjestelyn maksuohjelman ja vesittää sen tarkoituksen oman talouden tasapainottamisesta ja uuden alun mahdollistamisesta. Maksuhäiriömerkinnällä suojataan vapaaehtoisessa velkajärjestelyssä olevaa uudelta velkaantumiselta. Oikeusministeriö ei edellä mainituista syistä puolla sitä, että velallisen omaan tunnustukseen perustuva maksuhäiriömerkintä olisi poistettava saatavan suorittamisen johdosta.

Lakialoitteessa ehdotetaan lisäksi, että luottotietorekisterin pitäjän tulee ylläpitää luottotietorekisteriä siten, että rekisterissä oleva voi luotettavasti tarkistaa häntä koskevien saatavien tiedot. Virheet ja epäselvyydet tulee poistaa välittömästi. (1 lakialoitteen 18 §:n 5 momentti) Oikeusministeriö korostaa, että tietosuoja-asetuksessa säädetään yksityiskohtaisesti rekisteröidyn oikeuksista, jotka kattavat muun muassa nämä lakialoitteessa tarkoitetut oikeudet täysimääräisesti. Hallituksen esityksessä luottotietolakia ehdotetaan mukautettavaksi tietosuoja-asetuksen vaatimuksiin siten, että luonnollisen henkilön oikeuksiin sovellettaisiin henkilötietojen oikaisun osalta suoraan tietosuoja-asetusta, minkä lisäksi luottotietolaki sisältäisi edelleen säännöksiä muun virheen oikaisemisesta sekä eräistä yrityksen oikeuksista. Lakialoitteessa ehdotetut muutokset liittyen rekisteröidyn luonnollisen henkilön tarkastusoikeuteen ja virheiden korjaamiseen eivät oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole tarpeellisia. Tietosuoja-asetus myös rajoittaa kansallista sääntelyliikkumavaraa tältä osin.

Ulosottokaaren 1 luvun 32 §:n 3 momentissa säädetään siitä, milloin ulosottomiehen pitää tehdä luottotietotoiminnan harjoittajalle antamia tietoja koskeva peruuttamisilmoitus. Lakialoitteessa ehdotetaan, että ulosottomiehellä tulisi olla velvollisuus tehdä peruuttamisilmoitus ilman velallisen erillistä pyyntöä (2 lakialoitteen 1 luvun 32 §:n 3 momentti). Ilmoitus tulisi toteuttaa välittömästi teknisen käyttöyhteyden avulla. Ensinnäkin on syytä huomioida, että Ulosottolaitoksella ei ole ulosoton päättymisen jälkeen ajantasaisia tietoja velan suorittamisesta muun muassa sen johdosta, että suoritus voidaan tehdä myös suoraan velkojalle. Toiseksi ulosottoasia voi tulla vireille uudelleen. Ulosoton tietojärjestelmä ei pysty yhdistämään maksuhäiriömerkintää aiheuttanutta ”alkuperäistä” ulosottoasiaa myöhemmin uudelleen vireille tulleetseen ja sittemmin maksettuun asiaan. Tällä hetkellä oikeusministeriön näkemyksen mukaan ei ole mahdollista toteuttaa sellaista lainmuutosta, jossa ulosottoon perustuvat merkinnät poistettaisiin kokonaan ilman velallisen omia toimia tai omaa aloitteellisuutta.