

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 53/2021 vp

Vastaus kirjalliseen kysymykseen luottotietorekisterin pitämisen muuttamisesta julkiseksi hallintotehtäväksi

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Arvoisa puhemies, olette toimittanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Mats Löfströmin /r näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KKV 53/2021 vp:

Harkitseeko hallitus luottotietorekisterin pitämisen muuttamista julkiseksi hallintotehtäväksi?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Luottotietotoiminnan harjoittamisella tarkoitetaan voimassa olevan luottotietolain (527/2007) mukaisesti itsenäisenä elinkeinona harjoitettavaa luottotietojen keräämistä, muokkaamista ja tallentamista edelleen luovuttamista varten. Luottotietolaissa säädetään henkilöluottotietorekistereistä ja yritysluottorekistereistä, joista vastaavat yksityiset luottotietotoiminnan harjoittajat. Nämä toimijat käsittelevät lain nojalla erityisesti niin sanottuja negatiivisia luottotietoja, mutta rekisteröidyn suostumuksella myös esimerkiksi positiivisia luottotietoja. Luottotietolain mukaisesti rekistereihin saadaan siten tallentaa eri tyyppisiä maksuhäiriötietoja, joihin kirjallisessa kysymyksessä viitataan.

Kuten kirjallisessa kysymyksessä tuodaan esiin, luottotietolain mukaiseen toimintaan liittyy julkisoikeudellisia piirteitä. Tämä on huomioitu lain esitöissä. Sen sijaan, että luottotietotoimintaan sovellettaisiin hallinnon yleislakeja, luottotietolakiin on sisällytetty useita rekisteröityjen oikeusturvaa vahvistavia säännöksiä. Näihin sisältyvät esimerkiksi rekisteröityjen oikeus käyttää tarkastusoikeutta ja virheen oikaisua koskevassa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia (32 §:n 1 mom.) sekä rekisterinpitäjän velvollisuus antaa tarkastusoikeutta tai oikaisupyyntöä koskevasta kielteisestä ratkaisusta kirjallinen päätös (32 §:n 2 mom.). Kielellisiä oikeuksia koskeva säännös koskee sekä luonnollisia henkilöitä että yrityksiä. Oikeusministeriö pitää kielellisiä oikeuksia koskevaa luottotietolain erityissäännöstä oleellisena siitä syystä, että luottotietotoiminta ei ole julkinen hallintotehtävä eikä kielilaki tule siten sovellettavaksi.

Siltä osin kuin on kyse henkilöluottotietojen käsittelystä, rekisteröidyn oikeuksista säädetään luottotietolain lisäksi EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa. Luottotietolain 10 §:n 3 momentti takaa rekisteröidylle oikeuden saada kohtuullista korvausta vastaan luottotietorekisteriin hänestä talletetuista henkilöluottotiedoista otteen 19 §:ssä säädettyjä tarkoituksia varten. Tämä on kuitenkin eri asia kuin tietosuojasetuksen 15 artiklaan perustuva rekisteröidyn oikeus saada pääsy itseään koskeviin henkilötietoihin ja oikeus saada jäljennös käsiteltävistä henkilötiedoista. Jäljennös on lähtökohtaisesti maksuton, paitsi jos rekisteröity pyytää useita jäljennöksiä, jolloin rekisterinpitäjällä on oikeus periä hallinnollisiin kustannuksiin perustuva kohtuullinen maksu. Tietosuojavalettutuutettu valvoo sekä tietosuojasetuksen että luottotietolain säännösten noudattamista.

Oikeusministeriössä on käynnissä lainsäädäntöhanke, jossa valmistellaan tarvittavat lainmuutokset luottotietolain mukauttamiseksi vastaamaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia. Tässä yhteydessä on tarkasteltu muun muassa rekisteröidyn oikeuksia koskevia luottotietolain säännöksiä, ja myös edellä mainittujen säännösten suhdetta tietosuoja-asetukseen on tarkoitusta selventää tulevassa hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksessä, joka on ilmoitettu annettavaksi eduskunnalle kesäkuussa, tullaan arvioimaan samalla yksityiskohtaisesti lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntokierroksella esittämän näkemyksen johdosta valmistelun aikana on tarkennettu arviointia suhteessa perustuslain 124 §:ään, jossa säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Erityistä huomiota on lisäksi kiinnitetty oikeusturvaa koskeviin näkökohtiin.

Myös EU:n yleinen tietosuoja-asetus on aiheuttanut tarpeen arvioida voimassa olevan luottotietolain suhdetta perustuslakiin. Lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksen luonnoksessa on arvioitu, että luottotietolaissa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittaminen. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 45 kappaleen mukaisesti jäsenvaltion lainsäädännössä olisi myös määritettävä, olisiko yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi rekisterinpitäjän oltava julkinen viranomainen tai muu julkis- tai yksityisoikeudellinen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, kun se on perusteltua yleistä etua koskevien syiden vuoksi. Tietosuoja-asetus mahdollistaa sen, että yleisen edun vuoksi toteutettavaa tehtävää voi hoitaa yritys, mutta myös oikeusministeriössä on pidetty tärkeänä arvioida sitä, liittyykö asiaan julkisen vallan käyttöä.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan Suomessa otetaan käyttöön positiivinen luottotietorekisteri. Oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä päätti loka-kuussa 2019, että sääntelyä positiivisen luottotietorekisterin perustamiseksi valmistellaan siitä lähtökohdasta, että rekisteri on julkisen vallan ylläpitämä. Oikeusministeriö asetti maaliskuussa 2020 työryhmät valmistelemaan positiivista luottotietorekisteriä ja sen edellyttämää lainsäädäntöä. Hankkeen ohjausryhmä päätti toukokuussa 2020, että positiivisen luottotietorekisterin rekisterinpitäjäksi tulisi esittää Verohallinnon Tulorekisteriyksikköä. Kyseessä on uusi viranomaisen tehtävä.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. (Ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 48, HE 1/1998 vp, s. 179/I). Oikeusministeriön arvion mukaan perustuslain tulkintakäytännöstä on löydettävissä perusteluja sille, että luottotietolain mukaisten rekisterien pitäminen voitaisiin määrittellä julkiseksi hallintotehtäväksi, mutta toisaalta perusteluja löytyy myös sille, että se voidaan edelleen katsoa muuksi laissa säädetyksi yleistä etua koskevaksi tehtäväksi.

Luottotietotoiminnalla on merkitystä sekä yhteiskunnallisen edun että luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja etujen kannalta. Luottotietotoiminnan ensisijainen tarkoitus on taata luottotietojen saatavuus luotonantoa varten. Toisaalta luottotietolain tarkoituksena on samalla varmistaa, että rekisteröidyt tulevat arvioiduiksi luotettavien tietojen perusteella. Luottokelpoisuusarvioita muodostettaessa hyödynnetään verrattain laajalti viranomaisten rekistereistä peräisin olevia tietoja,

mukaan lukien kaupparekisteri, ulosottorekisteri ja liiketoimintakieltorekisteri. Luottotietotoiminnan harjoittajille on laissa säädetty nimenomainen 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. Sen sijaan luottotietotoiminnan harjoittajien tarjoamissa palveluissa voidaan katsoa olevan kyse sellaisesta erityisasiantuntemusta vaativasta tehtävästä, jota viranomaiset eivät tarjoa.

Hallituksen arvio siitä, tulisiko luottotietolain mukaisten rekisterien pitäminen katsoa julkiseksi hallintotehtäväksi, muodostetaan edellä mainitun lainvalmistelun yhteydessä. Ottaen huomioon kuitenkin tarpeen tarkentaa luottotietolain valtiosääntöistä arviointia, on suotavaa, että tuleva luottotietolain muuttamista koskeva hallituksen esitys saatetaan aikanaan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Helsingissä 23.3.2021

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson