

Asia: VN/21673/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Verohallinnon lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain muuttamisesta

Oikeusministeriö on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain muuttamisesta. Verohallinto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Verohallinto pitää esitysluonnoksen ehdotuksia kannatettavina. Ehdotettavat muutokset selkeyttävät lähtökohtaisesti sääntelyn toimeen-panoa.

4 § Tiedot luonnollisista henkilöistä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lain 4 §:n ensimmäisestä virkkeestä poistettaisiin rajaus, jonka perusteella ilmoitusvelvollisuus määräytyy luoton myöntöhetken tilanteen perusteella. Ehdotus on kannatettava, sillä perustelujen mukaisesti voimassa olevan sääntelyn mukaan kokonaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi sellaiset asuntoluotot, jotka on myönnetty ulkomailta Suomen muuttamassa oleville henkilöille, vaikka näillä olisi suomalainen henkilötunnus. Voimassa olevan säännöksenkin tarkoituksena on ollut, että tiedot talletettaisiin rekisteriin mahdollisimman kattavasti Suomessa jo-ko tilapäisesti tai vakituisesti asuvista henkilöistä (HE 22/2022 vp s. 49). Velvollisuus tietojen ilmoittamiseen olisi jatkossakin ulkomaalaisten henkilöiden osalta vain silloin, kun luotonsaajalla on suomalainen henkilötunnus.

Ehdotetun säännöksen perusteluissa on todettu, että jos Suomessa asuinpaikan omaava henkilö saisi suomalaisen henkilötunnuksen vasta luoton myöntämisen jälkeen, ilmoitusvelvollisuus syntyisi tällaisten luottojen osalta silloin, kun suomalainen henkilötunnus on myönnetty kyseiselle henkilölle ja luotonantaja on saanut sen tietoonsa. Verohallinto kiinnittää huomiota siihen, että vastaavalla tavalla ilmoitusvelvollisuus syntyisi ehdotuksen mukaan myös tilanteissa, jossa henkilö, jolla on suomalainen henkilötunnus, asuu ensin pysyvästi ulkomailla, mutta muuttaa luottosuhteen kestäessä ulkomailta myöhemmin Suomeen. Selvyyden vuoksi esityksen perusteluissa olisi aiheellista todeta myös se, millä perusteella ilmoitusvelvollisuuden alkuhetki näissä tilanteissa määräytyy. Erityisesti ulkomaalaisilla luotonantajilla ei Verohallinnon käsityksen mukaan ole pääsyä väestötietojärjestelmään, tai muuhun tietolähteeseen, josta luotonsaajan asuinpaikka Suomessa, tai sen muutokset, olisivat suoraan todettavissa.

Lähtökohtaisesti ehdotus parantaisi luottotietoraportilla (luottotietorekisteriote) näkyvien tietojen kattavuutta. Rekisteriotteelle tulisivat näkyviin myös sellaiset luotot, jotka voimassa olevan säännöksen nojalla ovat voineet jäädä ilmoitusvelvollisuuden tai jopa ilmoitusoikeuden ulkopuolelle. Sen sijaan ehdotus heikentää jossakin määrin voimassa olevan säännöksen lähtökohtaa siitä, että tiedot tallennettaisiin rekisteriin koko luoton elinkaaren ajalta myös esimerkiksi tilanteissa, joissa Suomessa asuva henkilö asuisi tilapäisesti ulkomailla. Voimassa olevan lain mukaan myönnettyä luottoa koskevien tietojen tallettaminen rekisteriin jatkuisi, jos henkilö muuttaisi luoton myöntämisen jälkeen pois Suomesta. Jatkossa ilmoitusvelvollisuus näissä tilanteissa lakkaisi, kun henkilön asuinpaikka siirtyisi ulkomaille, mutta luottoja voisi edelleen useimmissa tapauksissa ilmoittaa momentin toisen virkkeen perustella, joka mahdollistaa tietojen ilmoittamisen luonnollisista henkilöistä, joilla ei ole asuinpaikkaa Suomessa, jos henkilöillä on luottoa myönnettäessä ollut suomalainen henkilötunnus ja tuloja Suomesta tai muu erityinen side Suomeen.

Sen sijaan tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollisuus on momentin ensimmäisen virkkeen mukaisesti alkanut vasta luoton myöntöhetken jälkeen, ei ilmoittamisen jatkamiseen oikeuttavaa säännöstä tilapäisen ulkomaillemuuton ajalta olisi. Tämä tekee ilmoitusvelvollisuuden piirin kuuluvien luottojen rekisterissä näkyvistä elinkaarista jossakin määrin nykyistä rikko-naisempia, ja saattaa mahdollisesti heikentää rekisteritietojen käyttökelpoisuutta sellaisissa tehtävissä, jotka perustuvat rekisteriin talletettujen luottojen elinkaarien systemaattiseen tarkasteluun. Jos kerran alkaneen luottokohtaisen ilmoitusvelvollisuuden halutaan jatkuvan kaikissa tilanteissa keskeytymättömänä koko luoton elinkaaren ajan aina luoton tosiasialliseen päättymiseen saakka, olisi tästä säädettävä esityksessä erikseen.

24 § Tietojen luovuttaminen eräille viranomaisille

Voimassa olevan lain mukaan Tilastokeskuksella on ollut oikeus saada positiivisesta luottotietorekisteristä tietoja tilastointitarkoituksiin. Tilastokeskuksen tiedonsaantioikeutta on

positiivisessa luottotietorekisterissä tähän asti sisällöllisesti määritelty tilastolain (280/2004) 15 §:n lähtökohdista, jonka mukaan valtion viranomaiset ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät henkilötiedot. Tilastolaki lähtee myös siitä, että Tilastokeskus voi luovuttaa tilastointitarkoitukseen saatuja tietoja myös tutkimustarkoituksiin.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että Tilastokeskukselle voitaisiin luovuttaa tietoja myös suoraan tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevia tilastollisia selvityksiä varten ilman, että tiedoilla tarvitsee olla ensisijaisena käyttötarkoituksena tilastointia. Tilastokeskuslain (48/1992) mukaan Tilastokeskus voi salassapitosäännösten ja muiden tiedon luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä ottaa vastaan, koostaa ja säilyttää tutkija- ja aineistopalvelua varten sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä valmisaineistojen muodostamiseen ja joita luovutetaan tieteelliseen tutkimustarkoitukseen tai yhteiskuntaoloja kuvaavien tilastollisten selvitysten tekemiseen. Tilastokeskus voi muodostaa valmisaineistoja tilastolaissa säädettyyn tilastointitarkoitukseen keräämistään sekä tilastokeskuslaissa tarkoitetuista tutkija- ja aineistopalvelua varten vastaanottamistaan tiedoista.

Ehdotetun säännöksen tavoite on erittäin kannatettava, mutta Verohallinto kiinnittää huomioita eräisiin ehdotuksen selkeyteen ja sääntelytapaan liittyviin seikkoihin. Toimeenpanon näkökulmasta olisi tärkeää, että ehdotettu sääntely olisi sisällöltään mahdollisimman selkeää.

Verohallinto kiinnittää huomioita ensinnäkin siihen, että Tilastokeskukselle ei ole tilastokeskuslaissa säädetty tiedonsaantioikeutta valmisaineistojen muodostamiseen tarvittaviin tietoihin vaan Tilastokeskuslain mukaan Tilastokeskus voi vain "ottaa vastaan" valmisaineistojen muodostamiseen välttämättömiä tietoja. Positiivisesta luottotietorekisteristä puolestaan "saa" luovuttaa Tilastokeskukselle tietoja tieteellistä tutkimusta ja yhteiskuntaoloja koskevia tilastollisia selvityksiä varten. Sääntelykokonaisuus jättää jossakin määrin epäselväksi kenen aloitteesta tietojen luovuttaminen tällaisessa sääntelyasetelmassa tapahtuu ja mitä tietoja on tarkoitus luovuttaa.

Eriyisen epäselväksi jää lakiehdotuksen 24 §:n 2 momentin kytkeytyminen tilastokeskuslaissa tarkoitettujen valmisaineistojen muodostamiseen. Tilastokeskuksesta annetun lain 2 b §:ssä tiedonsaantioikeuden laajuus on kytketty nimenoman näiden valmisaineistojen muodostamiseksi välttämättömiin tietoihin. Positiivisesta luottotietorekisteristä annettuun lakiin luonnosteltu 24 §:n 2 momentti vaikuttaa sen sijaan poikkeavan tilastokeskuksesta annetun lain 2 b §:n lähtökohdista, sillä tietojen luovuttamista ei ole kytketty miltään osin valmisaineistojen muodostamiseen. Asetelma hämärtää entisestään sitä, millä perusteilla luovutettavia tietosisältöjä, eli tietojen luovutuksen laajuutta, on tarkoitus määrittää ja arvioida. Verohallinto katsoo, että jos sääntelyä ei jatkovalmistelussa katsota aiheelliseksi täsmentää, on asiaa epäselvyyksien välttämiseksi välttämätöntä selvittää tarkemmin ehdotetun säännöksen perusteluissa.

Samoin esityksen perusteluja olisi esityksen jatkovalmistelussa aiheellista täydentää konkreettisella kuvauksella siitä, miten tietojen tallentamisen edellytyksenä tilastokeskuksesta annetussa laissa säädettyä välttämättömyyttä (2 b §) on tarkoitus kyseisessä oikeudellisessa asetelmassa arvioida. Riittävää ohjausta tarvittaisiin, koska tietojen luovuttamisen lähtökohdat vaikuttavat poikkeavan olennaisesti siitä tyypillisestä asetelmasta, jossa tietoja pyydetään tietyn tutkimuksen toteuttamista varten, tutkimussuunnitelman rajoissa. Verohallinto huomauttaa, että positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 3 §:n vuoksi tietojen luovuttamiseen ei voida soveltaa julkisuuslain 28 §:ää.

Huomionarvioista on myös, että positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lakiin ehdotuksessa säännöksessä ei ole rajattu tietojen luovuttamista niiden tarpeellisuuden tai välttämättömyyden perustella (vrt. esim. PeVL 17/2016 vp). Salassa pidettävän tiedon luovuttamisessa on vakiintunut perustuslakivaliokunnan linjaama lähtökohta, jonka mukaan luovutettavan tiedon välttämättömyyden joutuu arvioimaan tietojen luovuttaja vastaanottajan antaman selvityksen perusteella. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 5 ja siinä viitatuksi lausunnot). Valittu sääntelyratkaisu on ymmärrettävä, jos luovutettavaan tietosisältöön kohdentuvien tarkennusten ja rajausten katsotaan seuraavan muualta laista (vrt. tilastolain 15 § ja sieltä seuraava välttämättömyysvaatimus), ja positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 24 §:n 2 momentin perusteena on vain mainitun lain 3 §:n säännös, jonka mukaan positiivisesta luottotietorekisteristä saadaan luovuttaa salassa pidettäviä tietoja ainoastaan mainitussa laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin sekä julkisuuslain 11 ja 12 §:ssä sekä 26 §:n 3 momentissa ja 29 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa säädettyihin käyttötarkoituksiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu (s. 4), että Tilastokeskuksella on suoraan sitä koskevan lainsäädännön nojalla laajat tiedonsaantioikeudet, ja voimassa olevaa tiedonluovutussäännöstä on perusteltu sillä, että rekisteristä luovutettaisiin tietoja ainoastaan laissa säädettyihin nimenomaisiin käyttötarkoituksiin (HE 22/2022 vp, s. 77). Tämän jälkeen esitysluonnoksessa on kuitenkin todettu seuraavaa: ”Positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain säännökset ovat ensisijaisia suhteessa edellä selostettuihin, yleisesti Tilastokeskuksen tiedonsaantiin sovellettaviin säännöksiin. Ne siten myös määrittävät sen, mitä tietoja Tilastokeskuksella on oikeus saada ja luovuttaa edelleen.” Verohallinto toivoo, että asiaa selvennetään jatkovalmistelussa. Perusteluvirkkeestä voi saada nyt käsityksen, että 24 §:n 2 momentin sääntelylogiikan olisi tarkoitettu muuttuvan aiemmasta. Perustelumuunnoksen valossa luettuna säännös tarkoittaisi, ettei Tilastokeskuksen tiedonluovutuksiin sovellettaisi jatkossa miltään osin salassa pidettävän tiedon luovuttamisen niitä muualta laista, kuten

tilastolain 15 §:stä, seuraavia valtiosääntöisiäkin lähtökohtia, joiden mukaan luovutettavat tiedot on aina sidottava joko niiden tarpeellisuuteen tai välttämättömyyteen niiden käyttötarkoituksen kannalta. Tämä ei kuitenkaan liene ehdotetun säännöksen tarkoitus.

Myös samassa kappaleessa oleva virke ”Nimenomaisten positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain tiedonluovutussäännösten säilyttäminen laissa on edelleen perusteltua siitä syystä, että luovutettavat tiedot ovat peräisin luotonantajilta.” on perusteiltaan ja tarkoitukseltaan epäselvä. Verohallinnon käsityksen mukaan erityinen säännös on tarpeen sen vuoksi, että tiedot on erikseen säädetty lain 3 §:ssä salassa pidettäväksi, jonka lisäksi on erikseen säädetty myös luovutusrajoituksesta, jonka mukaan positiiviseen luottotietorekisteriin sovelletaan muutoin, mitä julkisuuslaissa säädetään, kuitenkin siten, että ilmoitusvelvollisten nimeä ja yritys- ja yhteisötunnusta tai ulkomaista organisaatiotunnistetta luokun ottamatta tietoja positiivisesta luottotietorekisteristä saadaan luovuttaa ainoastaan tässä laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin sekä julkisuuslain 11 ja 12 §:ssä sekä 26 §:n 3 momentissa ja 29 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa säädettyihin käyttötarkoituksiin. Näin ollen tietojen luovuttaminen on mahdollista vain silloin, jos siitä säädetään positiivisessa luottotietorekisterissä annetussa laissa. Sen sijaan sillä, että tiedot ovat peräisin luotonantajilta ei ole Verohallinnon käsityksen mukaan sääntelytapaan vaikuttavaa oikeudellista merkitystä. Positiiviseen luottotietorekisteriin merkittyinä tiedot ovat viranomaisen tietoja huolimatta siitä, että ne ovat peräisin luotonantajalta.

32 § Tietojen säilytysaika

Lakiehdotuksen 32 §:ään ehdotetut säilytysaikoja koskevat täsmennykset ovat kannatettavia ja täsmentävät tarvittavalla tavalla tietojen säilytysaikoja sellaisissa tilanteissa, joissa luottosopimus päättyy muulla tavalla kuin siten, että myönnetty luotto tulee kokonaisuudessaan maksetuksi.

Korva Hanna-Mari

Verohallinto - Pääjohtaja Markku Heikura, Erityisasiantuntija Hanna-Mari

Korva