

Asia: VN/2162/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain muuttamisesta (taloyhtiölainat)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain muuttamisesta. Tietosuojavaltuutetun toimisto kiittää hyvin valmistellusta hallituksen esityksestä sekä mahdollisuudesta lausua asiassa.

Asunto-osakeyhtiölainojen osakaskohtaisia velkaosuuksia koskevat tiedot

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi positiivisesta luottotietorekisteristä annettuun lakiin säännökset, jotka mahdollistavat asunto-osakeyhtiöiden ottamien lainojen osakaskohtaisia velkaosuuksia koskevien tietojen tallettamisen rekisteriin sekä niiden luovuttamisen luotonantajille rekisteröidyn luottokelpoisuuden arviointia varten. Tietoja voitaisiin luovuttaa salassapitosäännösten estämättä myös viranomaisille. Rekisteriin talletettava, rekisteröidylle itselleen asiointipalvelussa näkyvissä oleva sekä viranomaisille luovutettava tietosisältö olisi laajempi, kuin ne tiedot, jotka voitaisiin luovuttaa luotonantajille. Ehdotettavan 13 a §:n mukaan positiiviseen luottotietorekisteriin talletettaisiin rekisteröidyn omistaman osakehuoneiston asunto-osakeyhtiön nimi ja yritys- ja yhteisötunnus. Hallituksen esityksen mukaan tietoa käytettäisiin rekisteröidyn omistaman osakehuoneiston yksilöimiseen esitettäessä luottovastuuta koskevat tiedot rekisteröidylle itselleen sähköisessä asiointipalvelussa sekä rekisterin viranomaiskäyttäjien tilastointitarkoituksiin. Yhtiön nimeä tai yritys- ja yhteisötunnusta ei luovutettaisi luotonantajille luottotietoraportilla.

Otaksuttavasti monissa tapauksissa asunto-osakeyhtiön nimen tai yritys- ja yhteisötunnuksen luovuttaminen rekisteröidyn luottotietoraportilla mahdollistaisi sen, että tiedon pyytjä voisi positiivisen luottotietorekisterin kautta selvittää rekisteröidyn asuinpaikan tai vaikkapa arvioida rekisteröidyn asunto-osakeomistuksen taloudellista arvoa. Ehdotettavaa ratkaisua jättää nimi- sekä

yritys- ja yhteisötunnustieto pois luottotietoraportilta on siten pidettävä kannatettavana tietojen käyttötarkoituksenmukaisuus- sekä minimointiperiaatteen näkökulmasta (yleisen tietosuojasetuksen (EU, 2016/679) 5 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdat). Luotonantajien näkökulmasta positiivisen luottotietorekisterin tarkoituksena on taata luotettavien luottotietojen saatavuus, eikä rekisterin tietosisältöä ole siten tarkoituksenmukaista laajentaa mahdollistamaan muita kuin laissa säädettyjä käyttötarkoituksia tiedon käsittelylle. Positiivisen luottotietorekisterin tarkoituksena ei ole toimia esimerkiksi luotonhakijan osoitteen varmistuskeinona tai rekisteröidyn varallisuuden määrän tai laadun mahdollistavana tietolähteenä. Tiedon rajaaminen pois luottotietoraportilta on myös tietynlainen ennaltaehkäisevä suoja toimi mahdollisia tietoturvaloukkaustilanteita varten, jos rekisteröidyn luottotietoraporttiin olisi tahallisesti tai vahingossa pääsy oikeudettomalla vastaanottajalla.

Luotonhakijan tunnistaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan positiivisesta luottotietorekisteristä annettuun lakiin lisättäväksi uusi 23 a §, jossa säädettäisiin luotonantajia koskevasta velvollisuudesta tunnistaa luotonhakija ennen kuin häntä koskevia tietoja haetaan positiivisesta luottotietorekisteristä. Kyseessä olisi lakiin lisättävä uusi henkilötietojen suojaan liittyvä suoja toimi, jonka tarkoituksena on vähentää luottotietojen ja henkilötunnuksen väärinkäytösriskkejä.

Rekisteröityjen suojaksi säädettävä suoja toimi on kannatettava siltä osin, että väärinkäytösriskin mahdollisuus vähenee tunnistamisvelvoitteen myötä. Esitämme kuitenkin tässä yhteydessä seuraavassa kappaleessa joitakin tarkentavia huomioita. Vaikka useimmissa tapauksissa luotonantajilla on esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan liittyvästä lainsäädännöstä johtuva luotonhakijan tunnistamisvelvollisuus, on kannatettavaa, että rekisteröityjen tunnistaminen on lakimuutoksen myötä tehtävä ennen positiivisten luottotietojen tarkastamista, jotta luotonantaja ei tule esimerkiksi erehdyksessä tai luotonhakijan vilpillisen toiminnan myötä tarkastaneeksi väärän rekisteröidyn positiivisia luottotietoja.

Hallituksen esityksen sivulla 8 todetaan, että luotonantajalle ei asetettaisi erityisiä vaatimuksia siitä, minkälaista menettelyä sen olisi sovellettava luotonhakijan tunnistamiseen ja henkilöllisyyden todentamiseen. Hallituksen esityksen sivulla 10 todetaan, että tunnistamisvelvoitetta koskevien säännösten noudattamiseen kohdistuisi valvontaa tietosuojalainsäädännön mukaisesti. Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että tietovarannon rekisterinpitäjän, eli tässä tapauksessa Verohallinnon Tulorekisteriyksikön, olisi tärkeää toteuttaa ennakkollisia toimia asianmukaisen henkilötietojen käsittelyn varmistamiseksi positiivisen luottotietorekisterin käytön yhteydessä. Tältä osin voisi tulla harkittavaksi, että luotonantajille annettaisiin positiivisen luottotietorekisterin yhteydessä ennakkollista ohjeistusta rekisteröityjen tunnistamiseen liittyen. Luotonantajia olisi hyvä muistuttaa muun muassa siitä, että luotonhakijan tunnistamistarkoituksessa kerättävien tietojen on oltava asianmukaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa tunnistamiseen (yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohta) ja siitä, että myös tunnistamisessa käsiteltäviä tietoja on käsiteltäviä tavalla, jolla varmistetaan

henkilötietojen asianmukainen turvallisuus (yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan f alakohta).

Puutteet esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn tietojen käsittelyn turvallisuuden varmistamisessa tulevat pääsääntöisesti tietosuojavaltuutetun toimiston tietoon rekisteröityjen yhteydenottojen tai tietoturvaloukkausta koskevien rekisterinpitäjien ilmoitusten myötä. Tältä osin tietosuojavaltuutetun toimiston toteuttama valvonta on lähtökohtaisesti jälkikäteistä valvontaa. Positiivisen luottotietorekisterin ollessa laaja, sisältäen ja leikaten läpi suuren osan koko Suomen väestön tiedoista, ei voi kyllin korostaa lainsäätäjän ja rekisterinpitäjän vastuuta tietojen käsittelyn lainmukaisuuden varmistamisesta rekisterinpitäjän itsensä toteuttamassa käsittelyssä, tietojen luovuttamisessa ja ennakollisesti luovuttamisen jälkeisessä käsittelyssä. Ennakollinen tietojen käsittelyn lainmukaisuuden varmistaminen on aina tehokkaampi keino henkilötietojen suojaamiseen verrattuna jälkikäteiseen valvontaan.

Tietojen täsmällisyys ja ymmärrettävyys

Ehdotettavassa 13 a §:ssä positiiviseen luottotietorekisteriin talletetaan säännöksessä mainitut asunto-osakeyhtiölainojen osakaskohtaisia velkaosuuksia koskevat tiedot siten, kuin ne on talletettu huoneistotietojärjestelmään. Huoneistotietojärjestelmästä annetun lain (1328/2018) 17 a §:ssä säädetään siitä, miten usein asunto-osakeyhtiön on toimitettava tieto kunkin osakehuoneiston luottovastuun kokonaismäärästä sekä pääomavastikkeen määrästä huoneistotietojärjestelmää ylläpitävälle Maanmittauslaitokselle. Asunto-osakeyhtiöt eivät ole velvoitettuja päivittämään huoneistotietojärjestelmää reaaliaikaisesti, kuten luotonantajat positiivisen luottotietorekisterin tietoja. Huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 17 a §:n mukaisesti tiedot on päivitettävä vähintään kerran vuodessa kuukauden kuluessa yhtiökokouksen päättymisestä ja esimerkiksi silloin, kun osakeryhmän omistajan tekee maksuohjelmasta poikkeavan maksusuorituksen.

Koska tietojen pitää ensin päivittyä huoneistotietojärjestelmään ja sieltä ne siirretään edelleen positiiviseen luottotietorekisteriin, tarkoittaa tämä, etteivät asunto-osakeyhtiöiden ottamien lainojen osakaskohtaisia velkaosuuksia koskevat tiedot kaikissa tapauksissa olisi täysin ajantasaisia. Koska muun muassa kuluttajaluottojen ja asuntoluottojen lyhennystiedot tulee päivittää positiiviseen luottotietorekisteriin lähtökohtaisesti reaaliajassa, on tärkeää huomata, että nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen perusteella positiiviseen luottotietorekisteriin ryhdytään tallettamaan erilaisella päivittymisvauhdilla talletettavaa tietoa.

On siten kannatettavaa, että ehdotettavan 13 a §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti positiiviseen luottotietorekisteriin kirjattaisiin osakeryhmän luottovastuun laskentapäivämäärä osoittamaan sitä, minä ajankohtana tiedot on päivitetty rekisteröidyn luottotietoihin.

Tältä osin olisi kuitenkin huomioitava, että ehdotettu sääntely saattaa ainakin joissakin tilanteissa rajoittaa rekisteröityjen tietosuoja-asetuksen mukaista oikeutta tulla arvioiduksi täsmällisten ja päivitettyjen tietojen nojalla (yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohta). Mahdollisesti joissain tilanteissa ehdotettava sääntelyratkaisu saattaa johtaa siihen, että rekisteröidyn olisi positiivisen luottotietorekisterin sekä huoneistotietojärjestelmän verkkaisen päivittymistahdin vuoksi toimitettava luotonantajalle itse tarkempaa tietoa asunto-osakeyhtiölainojen luottovastuun määrästä. Tältä osin hallituksen esityksessä olisi siten hyvä avata tarkemmin, onko ehdotettavassa sääntelyratkaisussa kysymys siitä, että rekisteröityjen oikeutta tulla arvioiduksi oikeiden ja asianmukaisten tietojen nojalla rajoitetaan. Sikäli kuin rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista pidetään tältä osin perusteltuna, tulisi rajoituksen oikeasuhtaisuuden arvioinnin ilmetä selkeästi hallituksen esityksen perusteluista. Nyt ehdotettavan lainsäädännön perusteella huoneistotietojärjestelmään talletettuja taloyhtiölainatietoja tultaisiin käsittelemään henkilön arvioinnin perusteena merkittävästi nykyhetkeä laajemmin, ja näin ollen rekisteröidylle aiheutuva riski tulla arvioiduksi virheellisten tietojen perusteella vaikuttaisi kasvavan merkittävästi korkeammaksi kuin mitä se on tällä hetkellä, kun tiedot ovat talletettuina ainoastaan huoneistotietojärjestelmään.

Olennaista on myös huolehtia siitä, että positiivisesta luottotietorekisteristä luovutettava tieto on tiedon käyttäjälle ymmärrettävää, jotta luottotietoja käytetään oikein rekisteröidyn luottokelpoisuuden arvioinnissa. Myös tältä osin positiivisen luottotietorekisterin rekisterinpitäjän olisi hyvä harkita ennakollisten toimien toteuttamista sen varmistamiseksi, että luottotietoja käyttävät luotonantajat käyttävät luottokelpoisuuden arvioinnissa täsmällisiä henkilötietoja yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla, eivätkä perusta rekisteröityjä koskevaa luottokelpoisuuden arviointia esimerkiksi virheellisten käsitysten vuoksi virheellisiin tietoihin. Ohjeistuksen avulla edistettäisiin sitä, että luotonantajat varmemmin ymmärtäisivät luottotietojen eritahtisen päivittymisnopeuden asunto-osakeyhtiölainojen osakaskohtaisten velkaosuuksien tiedoissa verrattuina muihin luottotietoihin.

Mahdollisen ohjeistuksen tarpeen osalta tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota myös hallituksen esityksen lopussa sivulla 41 ilmenevään liitteeseen. Oletettavasti luottokelpoisuuden arvioinnissa on myös tärkeää havaita, onko asunto-osakeyhtiön osakeryhmään kohdistuvan luoton kokonaismäärästä vastuussa yksi vai useampi osakkeenomistaja, jotta luoton kokonaismäärä ei vaikuttaisi liian kielteisesti rekisteröityä koskevaan luottokelpoisuuden arviointiin. Myös tältä osin voisi tulla harkittavaksi ohjeistuksen antaminen luotonantajille.

Voimassa olevan lain uudelleenarviointitarpeet

Kun positiivisen luottotietorekisterin tietosisältöä laajennetaan entisestään uusilla tietoryhmillä, tietosuojavaltuutetun toimisto tuo tässä yhteydessä esiin tarpeen arvioida voimassa olevaa lakia muiltakin osin, kuin esityksessä ehdotettavien muutosten ja lisäysten osalta.

Positiivisen luottotietorekisterin ollessa näin laajan joukon henkilötietoa sisältävä rekisteri, on sekä lainsäätäjällä että rekisterinpitäjällä erityisen suuri vastuu tietojen käsittelyn lainmukaisuuden varmistamisesta. Jo positiivista luottotietorekisteriä koskevan lain säätämisvaiheessa, kuten myös nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä, on tunnistettu, että kysymys on laajamittaisesta henkilötietojen käsittelystä viranomaisrekisterissä, millä voi olla merkittäviä vaikutuksia luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille. Tällaisiksi riskeiksi on positiivisen luottotietorekisterin valmisteluvaiheessa tunnistettu muun muassa lainvastainen tietojen hyödyntäminen ja henkilötietojen tietoturvaloukkaukset (HE 22/2022, s. 29). Positiivisessa luottotietorekisterissä on kysymys uudesta tietovarannosta, jota ei ole ennen vuotta 2024 julkisen vallan toimesta ylläpidetty.

Nykyinen rekisterin tietosisältö kattaa kuluttajalle myönnettyjä asuntoluottoja ja kuluttajaluottoja koskevat tiedot. Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteella rekisterin tietosisältö laajenisi kuvaamaan aiempaa laajemmin rekisteröidyn asuntovarallisuuteen kytkeytyvää tietoa luottotietoraportilla, vaikka kaikkia yksityiskohtia ei luovutettaisi luotonantajille.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 10) on todettu, että uuden tietoryhmän (eli asunto-osakeyhtiöiden ottamien lainojen osakaskohtaisia velkaosuuksia koskevien tietojen) käsittely positiivisessa luottotietorekisterissä tarkoittaisi nykyistä laaja-alaisempaa henkilötietojen käsittelyä, johon liittyy jo ilman lainmuutoksia riskejä siitä syystä, että osa tiedoista on arkaluontoisia. Hallituksen esityksen perusteluissa on tältä osin kiinnitetty huomiota siihen, että tietojen rekisterinpitäjänä toimivan Verohallinnon Tulorekisteriyksikön henkilökunnan käsittelyoikeuksissa ja käyttäjähallinnassa on huomioitava tietojen luonne ja suojatoimet tietosuojalainsäädännön vaatimusten mukaisesti, mukaan lukien tietoon pääsyn rajoittaminen niihin henkilöihin, joiden tehtävät edellyttävät sitä. Näitä hallituksen esityksessä mainittuja suojatoimia on pidettävä kannatettavina. Nämä mainitut esimerkinomaiset suojatoimet varmistaisivat asianmukaista tietojen turvallista käsittelyä ja niiden suojaamista luvattomalta käsittelyltä yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisesti.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tällä hetkellä kaikille luotonantajille luovutetaan positiivisesta luottotietorekisteristä luottotietoraportilla täysin samat tietosisällöt, eikä positiivisesta luottotietorekisteristä annetussa laissa ole sääntelyä sen osalta, että luottotietoraportilla luovutettavia tietosisältöjä olisi rajoitettava tai kustomoitava millään tavalla luotonantajakohtaisesti tietojen asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi. Toisin sanoen esimerkiksi iso asuntolainoja myöntävä pankki, pienlainayhtiö tai pientä kuluttajaluottoa myöntävä toimija saavat täysin samat tiedot positiivisesta luottotietorekisteristä.

Tähän liittyen on tärkeää huomata, että positiivisen luottotietorekisterin tiedot tarkastetaan laajasti erityyppisissä luotonantotilanteissa, joissa elinkeinonharjoittajalla on kuluttajansuojalain (38/1978) nojalla velvollisuus arvioida kuluttajan luottokelpoisuus tai tarkistaa kuluttajaa koskevien tietojen ajantasaisuus. Positiivisesta luottotietorekisteristä luotonantajille luovutettavista tiedoista säädetään lain 22 §:ssä. Nykyisin luotonantajille luovutettavien tietojen määrä on laaja. Kertaluoton osalta luottotietoraportti sisältää muun muassa tiedon kertaluoton myönnetystä ja nostetusta määrästä, lyhennysvälistä, luoton lyhennystavasta, käyttötarkoituksesta, viimeisen maksuerän

määrästä sekä lyhennysvapaajakson alku- ja päättymispäivästä. Jatkuvan luoton osalta luottotietoraportilla luovutetaan muun muassa tiedot luottorajan myönnetystä määrästä ja viimeisimmästä nostetusta määrästä. Leasing-sopimusten osalta luottotietoraportilta ilmenee muun muassa sopimuksen mukainen loppukauppahinta. Nyt ehdotettavien muutosten myötä luottotietoraportille lisätään muun muassa asunto-osakkeeseen kohdistuvan luottovastuun kokonaismäärä, pääomavastikkeen kokonaismäärä ja tieto siitä, mitkä luottovastuut kohdistuvat samassa asunto-osakeyhtiössä oleviin osakeryhmiin.

Tiedonsaantitarpeet eivät otaksuttavasti voi olla kaikilla luotonantajilla täysin saman laajuisia. Esimerkiksi pientä muutaman sadan euron kuluttajaluottoa tarjoavalla luotonantajalla tuskin on samansuuruinen tiedonsaantitarve, kuin isolla asuntoluotonantajalla. Laajojen tietomäärien luovuttamista vakioituna ja samansisältöisenä kaikille luotonantajille tulisi arvioida suhteessa yleisen tietosuoja-asetuksen tietojen minimointivelvoitteeseen, joka edellyttää, että käsiteltävät henkilötiedot rajoitetaan siihen, mikä on tarpeellista suhteessa tarkoituksiin, joita varten tietoja käsitellään (yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohta). Tältä osin on tärkeää palauttaa mieleen positiivisen luottotietorekisterin tarkoitukset, jotka ovat luotettavien luottotietojen saatavuuden varmistaminen erityisesti luotonantotilanteessa luottokelpoisuutta arvioitaessa ja luonnollisten henkilöiden mahdollisuuksien parantaminen oman taloutensa hallinnassa. Positiivisen luottotietorekisterin tarkoitusta tulisi arvioida suhteessa siihen, millainen riski rekisteröidylle vakioidun samansisältöisen raportin luovuttamisesta kaikille luotonantajille aiheutuu.

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsookin, että voimassa olevaa positiivisesta luottotietorekisteristä annettua lakia olisi tässä yhteydessä tarpeen arvioida uudelleen siltä osin, onko rekisteristä luotonantajille luovutettavia tietosisältöjä tarpeellista rajata tarkoituksenmukaisemmalla tavalla vain välttämättömiin ja tarpeellisiin tietoihin kullekin luotonantajalle.

Anu Talus

tietosuojavaltuutettu

Niina Nieminen

ylitarkastaja

Nieminen Niina
Tietosuojavaltuutetun toimisto