

Asia: VN/2162/2024

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

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 1.11.2024 VN/2162/2024

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain muuttamisesta (taloyhtiölainat)

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi positiivisesta luottotietorekisteristä annettua lakia. Muutosten pääasiallinen tarkoitus on mahdollistaa se, että huoneistotietojärjestelmästä siirretään positiiviseen luottotietorekisteriin taloyhtiölainojen osakaskohtaisia velkaosuuksia koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arviointia varten. Siten ehdotetun lainsäädännön päämäärä on lisätä positiiviseen luottotietorekisteriin luonnollisia henkilöitä ja heidän taloudellista tilaansa koskevia tietoja, jotka saadaan huoneistotietojärjestelmästä.

Hallituksen esitysluonnos edustaa pääosin hyvää lainvalmistelutapaa. Luonnos herättää kuitenkin kysymyksiä erityisesti vaikutusten arvioinnista ja perustuslain 10 §:n rajoittamisesta.

Vaikutusten arviointi

Luvussa 2, joka koskee nykytilaa ja sen arviointia todetaan, että kuluttajien ja kotitalouksien velkaantumiseen vaikuttavat merkittävästi erilaiset asumiseen liittyvät velat. Näitä ovat asuntolainojen ohella myös asunto-osakeyhtiöiden ottamiin lainoihin liittyvät osakaskohtaiset velkaosuudet, jotka ovat yksittäisen osakkeenomistajan vastuulla. Edelleen todetaan, että yhtiöllä ja sen kaikilla osakkeenomistajilla on toissijainen vastuu siitä, että yhtiön lainat tulevat maksetuiksi, mutta pääomavastikkeen muodossa osakaskohtaiset velkaosuudet vaikuttavat yksittäisen luonnollisen henkilön kuukausittaisiin menoihin. Koska näillä on suora vaikutus kuluttajan maksukykyyn, nykytilassa epäkohtana on se, että luotonantajat eivät pysty varmistamaan taloyhtiölainojen osakaskohtaisten velkaosuuksien tietoja luotettavasta lähteestä. Perustelu on sinänsä ymmärrettävä, mutta siinä sivuutetaan varsin suoraviivaisesti se, etteivät taloyhtiön lainat juridisesti ole osakkaan lainoja. Ne ovat yhtiön lainoja, joista kaikki osakkeenomistajat vastaavat. Erilaisissa – ja eri kokoisissa – taloyhtiöissä on erilaista maksukykyä, jolloin taloyhtiön lainojen rinnastaminen henkilökohtaisiin lainoihin on hyvin ongelmallista. Voidaan myös ajatella niin, että taloyhtiön lainat kohdistuvat ensisijaisesti osakkeisiin, ei niiden omistajiin. Osakkeita luovutettaessa lainat seuraavat osaketta, eivät osakkeen omistajaa.

Vaikutusten arvioinnissa korostuu useaan otteeseen se, että hallituksen esitysluonnoksella on tarkoituksena estää ylivelkaantumista. Näkökulmaa ei sidota mihinkään taloudelliseen kehikkoon. Kansantaloudellisesti ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti todistettua, että suuresta kotitalouksien velkaantumistasosta olisi pelkkää haittaa taloudelliselle kehitykselle yhteiskunnassa.

Toinen kysymys on, miten voimassa oleva lainsäädäntö, jota laajennettaisiin, on tosiasiasa estänyt ylivelkaantumista. Hallituksen esitysluonnokseen on nähdäkseni välttämätöntä lisätä arvio siitä, onko nykyinen, melko tuore positiivista luottotietorekisteriä koskeva sääntely tuottanut niitä tuloksia, joita sillä on haettu. Onko jotain näyttöä siitä, että sääntely toimii tavoitellulla tavalla. Asialla on merkitystä perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta.

Ehdotettu sääntely ei ole ainoa esimerkki lainsäädäntötavasta, jossa alun perin johonkin sinänsä hyväksyttävään tarkoitukseen perustettua rekisteriä laajennetaan ja siihen talletettujen tietojen luokkia lisätään. Lisäksi vallalla vaikuttaa olevan voimakas tarve saada eri rekisterit yhteensopiviksi ja niihin sisältyvät tiedot liikkumaan eri viranomaisten ja muiden toimijoiden kesken. Tämäkin tarkoitus on sinänsä hyväksyttävä, mutta sisältää sekä tietosuoja- että tietoturvariskejä.

Rekistereistä säädettäessä on arvioitava niiden toimivuutta sekä perusoikeuksien että hyvän hallinnon periaatteiden valossa. Alaluvussa vaikutukset luotonantajille ja luottomarkkinoihin hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että huomioiden tietojen päivittymisen huoneistotietojärjestelmässä ja niiden edelleen siirtämisen positiiviseen luottotietorekisteriin, tiedot eivät kaikissa tapauksissa olisi täysin ajantasaisia. Informaation saatavuuden ja luotettavuuden parantumisen arvioidaan kuitenkin yleisesti ottaen vaikuttavan myönteisesti luottomarkkinoiden toimintaan ja rahoitusvakauteen. Siten luonnoksessa otetaan annettuna, että kaikki tiedot eivät olisi paikkaansa pitäviä, mutta niiden siirtäminen rekisteristä toiseen olisi silti hyödyllistä. Nähdäkseni tätä lähtökohtaa olisi syytä perustella tarkemmin. On erityisesti otettava huomioon, että

huoneistotietojärjestelmä on pahasti ruuhkautunut (ks. esim. oikeuskanslerin ratkaisu OKV/2041/70/2024). Hallituksen esityksessä on vaikutusten arvioinnin yhteydessä tarkasteltava sitä, mitä ongelmia voi johtua niin yhteiskunnalle, luotonantajille kuin luotonhakijoille siitä, että rekisterissä on vanhoja tietoja, tai jos rekisteri ei muutoin toimi luotettavasti?

Hyvää lainvalmistelua edustaa se, että positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 13 a §:n 1 momentin 6 kohdan perusteluissa on tiedostettu, että osakehuoneistoihin kohdistuvien luottovastuiden tiedot eivät ole huoneistotietojärjestelmässä samalla tavoin reaaliaikaisia kuin luotonantajien positiiviseen luottotietorekisteriin ilmoittamat luottojen tiedot ovat ja luottovastuun tosiasiallinen määrä on voinut pienentyä viimeisimmän tehdyn ilmoituksen jälkeen. Tästä syystä ehdotetaan, että positiiviseen luottotietorekisteriin tarvitaan osakeryhmään kohdistuvan luottovastuun määrän lisäksi muita tietoja. Tietojen täsmällisyys on tärkeä vaatimus, mutta tietosuojasääntelyn hengen mukaista ei ole se, että täsmällisyyden varmistamiseksi käsitellään aina vain enemmän ja enemmän henkilötietoja.

Hallituksen esitysluonnoksesta ilmenee käsitys velallisista ja luotonhakijoista, jota värittänee erityinen huomion keskittyminen juuri ylivelkaantumiseen. Muun muassa alaluvussa vaikutukset kotitalouksille ja luotonhakijoille sivulla 8 todetaan, että nykyinen tilanne, jossa taloyhtiölainojen tiedot eivät ilmene positiivisesta luottotietorekisteristä lainkaan, saattaa osaltaan lisätä joissakin tapauksissa riskiä siitä, että velallisille tältä osin syntyy puutteellinen ymmärrys velkavastuidensa yhteismäärästä tai kuukausittaisten lainanhoitokustannusten kokonaismäärästä. Tämänkaltainen näkemys velallisista edustanee vain pientä osaa velallisista ja luotonhakijoista, eikä nähdäkseni sellaisenaan riitä perustelemaan niitä perustuslain 10 §:ään tehtäviä rajoituksia, joita luonnoksessa esitetään. Näkemys ei myöskään liene täysin yhteensopiva oikeudessamme lähtökohtaisesti vaikuttavan käsityksen kanssa, jonka mukaan oikeussubjektit ovat pääsääntöisesti kykeneviä ja täysivaltaisia. Ehdotetussa sääntelyssä ei ole kysymys lasten tai muiden heikoimmassa asemassa olevien suojelusta, tai jos on, tulisi se tuoda perusteluissa selkeämmin ilmi.

Siten vaikutusten arvioinnin kohdalla kysymyksiä herää erityisesti siitä, onko perusteltua säätää merkittäviä yksityisyyden suojaa koskevia rajoituksia sillä perusteella, että tarkoitus on ehkäistä kotitalouksien ylivelkaantumista. Yllä sanotun valossa jää epäselväksi, onko tavoite suhteellisuusperiaatteen mukainen, sekä onko sääntelyllä ylipäänsä mahdollista tai edes todennäköistä saavuttaa tavoite. Olisi suotavaa, että hallituksen esitysluonnokseen lisättäisiin jatkovalmisteussa perusteellinen kuvaus myös sääntelyvaihtoehdoista.

Oikeuskanslerin tehtävä ei ole arvioida ehdotettavan lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta, mutta lainsäädännön vaikutuksilla on merkitystä arvioitaessa perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä, suhteellisuutta ja ydinalueen koskemattomuuden edellytystä.

Tietosuoja

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettava sääntely rajoittasi perustuslain 10 §:ssä suojattua yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa. Jo sitä, että huoneistotietojärjestelmään sisällytetään tietoja luotoista, voidaan pitää ongelmallista, mutta vielä ongelmallisempaa voidaan pitää sitä, että hallituksen esitysluonnoksella esitettäisiin näiden tietojen jakamista toiseen järjestelmään. Kuten luonnoksessa todetaan, rekisteriin lisättäväksi ehdotettaviin luottotietoihin sisältyisi hyvin yksityiskohtaisia tietoja. Tiedoista voidaan kokonaisuutena päätellä henkilön varallisuutta, elintapoja, kulutusmieltymyksiä, asumiseen liittyviä valintoja, sijoitusvarallisuutta ynnä muuta elämää koskevia tietoja. Yksittäiset tiedot saattavat antaa suppean kuvan henkilöstä ja hänen yksityiselämästään, mutta yhdistettyinä henkilöstä piirtyy varsin kattava kuva. Asumiseen oikeuttavien osakkeiden kohdalla merkityksellistä on, että tiedot koskevat pääasiassa juuri luonnollisen henkilön kotia.

Huomionarvoista on, että lakia eräiden huoneistotietojärjestelmää koskevien lakien muuttamisesta 151/2023, joka koskee sitä, että huoneistotietojärjestelmään sisällytetään tietoja luotoista, ei säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Vaikka olisikin, on huomattava, että huoneistotietojärjestelmällä on varsin erilainen merkitys ja eri käyttötarkoitukset kuin positiivisella luottotietojärjestelmällä. Siten huoneistotietojärjestelmään sisältyvät tiedot on arvioitava juridisesti omana kokonaisuutenaan ja positiivinen luottotietojärjestelmä omanaan, eikä yhdestä järjestelmästä voida suoraan päätellä toisen hyväksyttävyyttä.

Jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, että ehdotettu sääntely on EUT:n ratkaisukäytännön mukaista. Hallituksen esitysluonnoksessa useaan ottaen mainitut EU:n neuvoston Suomelle antamat talouspoliittiset suositukset ja niihin kytkeytyvä HTJ2-hankkeen rahoitus ovat tässä punninnassa lähtökohtaisesti vähempiarvoisia kuin perusoikeussääntely ja sitä täsmentävä tuomioistuinkäytäntö.

Tämän kaltaisessa lainsäädännössä on syytä kiinnittää tarkkaa huomiota sääntelyyn sisältyviin riskeihin, kuten perustuslakivaliokuntakin on edellyttänyt (esim. PeVL 15/2018 vp; PeVL 17/2018 vp). Riskit – mukaan lukien rekisterin väärinkäytökset ja tietomurtoriskit – on otettu huomioon hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa, muun muassa 22 §:n ja 23 a §:n säännökohtaisissa perusteluissa. Epäilyksiä silti jää. Jatkovalmistelussa on syytä vielä pohtia muita sääntelyratkaisuja, joilla riskejä voidaan lieventää.

Tähän liittyen hallituksen esityksessä on tarkemmin kuvattava nykyisen positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 27 a §:ää käytännössä, sillä asialla on merkitystä tietosuojarvioinnin kannalta. Säännöksen mukaan positiivisen luottotietorekisterin tietojen luovutuksen edellytyksenä on luotonantajan hakemuksesta annettava päätös. Hakemuksesta on käytävä ilmi tietojen käyttötarkoitus ja tarvittaessa muut oikeudelliset perusteet tiedonsaannille. Hakemukseen on liitettävä selvitys siitä, miten tietojen suojaus on järjestetty ja miten niiden käyttöä valvotaan. Tulorekisteriyksikkö tekee luotonantajan tiedonsaantiin oikeuttavan päätöksen, kun luotonantaja on esittänyt riittävän selvityksen yrityksestä ja sen toiminnasta, tietojen käyttötarkoituksesta sekä tietojen suojauksesta ja käytön valvonnasta, jos laissa säädetty edellytykset luotonantajan tiedonsaannille täyttyvät. Tulorekisteriyksiköllä on oikeus evätä tiedonsaanti tai peruuttaa päätös, jos tiedonluovutukselle tässä laissa tai muualla laissa säädetty edellytykset eivät täyty.

Tietosuoja-oikeuksien kannalta olisi merkityksellistä tietää esimerkiksi se, mille kaikille tahoille tiedonsaanti on myönnetty. Lisäksi olisi hyödyllistä tietää, miten näitä hakemuksia käsitellään sekä miten lupia valvotaan sen jälkeen, kun lupa on annettu. Lienee niin, että kun joku taho on saanut luvan, saa se henkilöitä koskevat tiedot automaattisesti.

Koska sääntely liittyy automatisaatioon, olisi hallituksen esityksessä vielä täsmennettävä ehdotetun sääntelyn suhdetta tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan. Tällöin on merkityksellistä se, miten luottolaitokset käyttävät tietoja. Tekevätkö ne positiivisen luottotietorekisterin tietojen nojalla automaattisia päätöksiä 22 artiklan merkityksessä? Hallituksen esitysluonnoksen luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys mainitaan EUT:n Schufa Holding -ratkaisu (yhdistetyt asiat C-26/22 ja C-64/22), mutta ei tarkastella ehdotettua sääntelyä suhteessa automaattista päätöksentekoa koskevaan ratkaisuun C-634/21 Schufa Holding.

Eriyksen merkittävänä voidaan tietosuoja-sääntelyn kannalta pitää nykyisen lain positiivisesta luottotietorekisteristä 25 §:ää tietojen luovuttamisesta rekisteröidyn vaatiessa käsittelyn rajoittamista. Säännöksen mukaan tiedot voidaan luovuttaa 21 ja 24 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin sen estämättä, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta siihen, että rekisterinpitäjä rajoittaa henkilötietojen käsittelyä, jos rekisteröity kiistää henkilötietojen paikkansapitävyyden.

Tältä osin on otettava huomioon vireillä oleva lainsäädäntöhanke, jossa annettaisiin hallituksen esitys laeiksi tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 22 ja 25 §:n muuttamisesta (VM011:00/2024). Tietosuojavaikuttettu on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntely ei ole täysin tietosuoja-asetuksen mukaista. Niin myös tätä lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan TSV/4279/2024. Oikeuskansleri on ennakkotarkastusmuistiossaan samassa asiassa myös nostanut rekisteröidyn oikeuksien rajaamisen 25 §:llä esille OKV/2040/23/2024 todeten muun muassa, että sääntely herättää kysymyksiä henkilön tietosuoja-oikeuksien rajoittamisesta ja siitä, mihin rajoittamisen oikeasuhtaisuuden arviointi on kiinnitetty. Sekä rekisteröidyn oikeuksien turvaaminen, että yleinen etu puoltanevat sitä, että rekisteristä luovutetaan vain oikeita tietoja. Jos rekisteröity on tehnyt väitteen tietojen virheellisyydestä, lienee asianmukaista selvittää tietojen paikkansapitävyys pikimmiten ja rajoittaa tietojen luovuttamista sillä aikaa, kun selvitys on kesken. Sekä hyvin hallinnon periaatteet että tietosuoja-sääntely edellyttävät, että lain 25 §:ää muutetaan. Nyt käsiteltävän hallituksen esitysluonnoksen arvion osalta mainitulla 25 §:llä on nähdäkseni varsin suuri merkitys, sillä se vaikuttaa suoraan rekisteröidyn oikeuksiin.

Maininta perustuslakivaliokunnan lausunnosta

Luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys tarkastellaan ehdotetun lainsäädännön ongelmia, jotka liittyvät pääosin perustuslain 10 §:ään. Johtopäätöksenä esitetään, että ehdotetut viranomaisen salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset ovat edellä mainitun

huomioiden perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisia ja täyttävät perustuslain 10 §:n vaatimukset. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Luvussa 12 käy kuitenkin ilmi, että sääntely on jännitteisessä suhteessa varsinkin EUn tietosuoja-sääntelyyn ja sitä koskevaan EUT:n ratkaisukäytäntöön sekä perustuslakivaliokunnan käytäntöön. Lainvalmistelussa lähtökohdan on oltava se, että ehdotettu sääntely täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja on sekä EU-oikeuden että kotimaisen valtiosääntödoktriinin mukaista. Siten jatkovalmistelussa olisi syytä pyrkiä siihen, että sääntely olisi yhteensopivaa sekä tietosuoja-sääntelyyn, EUT:n ratkaisukäytännön, että perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa. Jatkovalmistelussa on haettava sääntelyratkaisu, joka on näiden mukainen, esimerkiksi erilaisia vaihtoehtoisia malleja harkitsemalla, jolloin perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen ei olisi välttämätöntä.

#### Yhteenveto

Hallituksen esityksessä on kiitettävästi tunnistettu ja kuvattu siihen sisältyviä ongelmia erityisesti perustuslain 10 §:n kannalta. Perusoikeuksien rajoittamiseen tähtäävä sääntely olisi täsmällistä ja tarkkarajaista. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, täytyvätkö muut rajoitusedellytykset, erityisesti vaatimus perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta sekä perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri      Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna  
Oikeuskanslerinvirasto