



Positiivisen luottotietorekisterin toiminta

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerinvirastoon 7.8.2024 ja 16.9.2024 saapuneissa kirjelmissään Verohallinnon Tulorekisteriyksikön ylläpitämää positiivista luottotietorekisteriä. Kantelija katsoo muun muassa, että luottotietorekisterissä säilytetään vanhentuneita ja virheellisiä velkatietoja, mikä rikkoo EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja perustuslain vaatimuksia henkilötietojen tarkkuudesta ja ajantasaisuudesta. Vanhentuneita velkoja käytetään luottokelpoisuuden arvioinnissa, velan vanheneminen ja positiivisen luottotietorekisterin tiedot voivat olla keskenään ristiriidassa estäen velallisia saamasta taloudellista uutta alkua, velkajärjestelyn jälkeen rekisterissä säilyvät tiedot voivat vaikeuttaa uusien luottojen saamista ja taloudellisen tilanteen parantamista ja lisäksi luottotietorekisterin tiedotuksessa on puutteita, mikä vaikeuttaa kansalaisten oikeuksien ymmärtämistä ja virheellisten tietojen korjaamista.

Olen pyytänyt Verohallinnolta kantelun tutkimiseksi tarvittavaa selvitystä. Selvityksessä tuli kiinnittää huomiota muun muassa seuraaviin kysymyksiin:

- Miten tiedot näkyvät rekisterissä ja miten niiden korjaaminen on järjestetty?
- Miten Verohallinto arvioi, että positiivisen luottotietorekisterin rakenteet ja käytännöt täyttävät unionin yleisen tietosuoja-asetuksen asettamat vaatimukset?
- Katsooko Verohallinto, että kansallinen lainsäädäntö, jota sovelletaan positiiviseen luottotietorekisteriin, on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa, ja tarjoaako kansallinen lainsäädäntö riittävän suojan yksilön oikeuksille?

SELVITYS

Verohallinto on antanut asiassa lausuntonsa 18.3.2025. Se sisältää Verohallinnon Tulorekisteriyksikön selvityksen.

RATKAISU

Säännökset

Perustuslain 1 §:n 2 momentissa säädetään, että Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 7 alakohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa määritellään henkilötietojen käsittelyn periaatteet. Niitä ovat muun muassa lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys sekä täsmällisyys. Asetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan rekisterinpitäjä vastaa siitä, ja sen on pystyttävä osoittamaan se, että 1 kohtaa on noudatettu.

Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet toimittaakseen rekisteröidylle 13 ja 14 artiklan mukaiset tiedot ja 15–22 artiklan ja 34 artiklan mukaiset kaikki käsittelyä koskevat tiedot tiiviisti esitetyssä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä varsinkin silloin, kun tiedot on tarkoitettu erityisesti lapselle. Tiedot on toimitettava kirjallisesti tai muulla tavoin ja tapauksen mukaan sähköisessä muodossa. Jos rekisteröity sitä pyytää, tiedot

voidaan antaa suullisesti edellyttäen, että rekisteröidyn henkilöllisyys on vahvistettu muulla tavoin.

Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on helpotettava asetuksen 15–22 artiklan mukaisten rekisteröidyn oikeuksien käyttämistä.

Tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada rekisterinpitäjältä vahvistus siitä, että häntä koskevia henkilötietoja käsitellään tai että niitä ei käsitellä, ja jos näitä henkilötietoja käsitellään, oikeus saada pääsy henkilötietoihin sekä eräät tiedot käsittelystä.

Tietosuoja-asetuksen 16 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus vaatia, että rekisterinpitäjä oikaisee ilman aiheetonta viivytystä rekisteröityä koskevat epätarkat ja virheelliset henkilötiedot. Ottaen huomioon tarkoitukset, joihin tietoja käsiteltiin, rekisteröidyllä on oikeus saada puutteelliset henkilötiedot täydennettyä, muun muassa toimittamalla lisäselvitys.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 58 kappaleen mukaan läpinäkyvyyden periaatteen mukaisesti yleisölle tai rekisteröidylle tarkoitettujen tietojen on oltava tiiviisti esitettyjä sekä helposti saatavilla ja ymmärrettäviä, ne on ilmaistava selkeällä ja yksinkertaisella kielellä ja lisäksi tarvittaessa ne on havainnollistettava.

Tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus siihen, että rekisterinpitäjä rajoittaa käsittelyä, jos (a) rekisteröity kiistää henkilötietojen paikkansapitävyyden, jolloin käsittelyä rajoitetaan ajaksi, jonka kuluessa rekisterinpitäjä voi varmistaa niiden paikkansapitävyyden.

Tietosuoja-asetuksen 25 artiklan mukaan rekisterinpitäjä vastaa sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain (739/2022) 2 §:n 1 momentin mukaan positiivisen luottotietorekisterin rekisterinpitäjä on Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö. Tulorekisteriyksikkö ja Verohallinto ovat kuitenkin yhteisrekisterinpitäjiä positiivista luottotietorekisteriä koskevan tietojärjestelmän teknisen ylläpidon, toimivuuden, tietoturvallisuuden ja kehittämisen osalta. Tulorekisteriyksikkö vastaa henkilötietojen ja niihin liittyvien luottotietojen ja muiden tietojen vastaanottamisesta, säilyttämisestä ja luovuttamisesta sekä muista yleisessä tietosuojasetuksessa rekisterinpitäjälle säädetyistä velvollisuuksista ja rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta.

Positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 25 §:n mukaan tiedot voidaan luovuttaa 21 ja 24 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin sen estämättä, mitä yleisen tietosuojasetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta siihen, että rekisterinpitäjä rajoittaa henkilötietojen käsittelyä, jos rekisteröity kiistää henkilötietojen paikkansapitävyyden.

Oikeuskanslerin näkökulma ja rajaus rakenteellisiin kysymyksiin

Luottotiedoilla ja luottokelpoisuuden arvioinnilla on tosiasiallisesti huomattavia vaikutuksia yksilön sekä yritysten ja muiden yhteisöjen sekä säätöiden asemaan ja mahdollisuuksiin käyttää oikeuksiaan ja toimia yhteiskunnassa. Tähän on kiinnitetty huomiota myös perustuslakivaliokunnan käytännössä ([PeVL 8/2022 vp](#)). Yksilön tosiasialliseen asemaan vaikuttavat muutoinkin olennaisesti julkisen vallan keskitettyihin rekistereihin tallennetut tiedot.

Perustuslain 21 §:n kantavana tarkoituksena on säätää oikeudesta oikeusturvaan ja hyvään hallintoon kokonaisuutena. ([HE 309/1993 vp](#), s. 72/ II). Oikeus oikeusturvaan ja hyvään hallintoon on menettelyllinen ja sisällöllinen kokonaisuus, jonka on tarkoitettu toteutuvan mahdollisimman laajasti ja helposti ja jonka turvaaminen lailla on asetettu lainsäätäjän velvollisuudeksi. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon sisältö ei tyhjene perustuslain 21 §:ssä lueteltuihin näkökohtiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on yhteiskunnan ja julkisen hallinnon digitalisaation näkökulmasta kiinnittänyt huomiota esimerkiksi tietojärjestelmien ja rekistereiden osalta siihen, ettei massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa ([PeVL 30/2024 vp](#), 8 kappale; [PeVL 49/2017 vp](#), s. 5; [PeVL 35/2005 vp](#), s. 2). Perustuslakivaliokunta on samoin edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (ks. esim. [PeVL 4/2021 vp](#), kappale 13, [PeVL 60/2014 vp](#), s. 3/I). Sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. esim. [PeVL 4/2021 vp](#), kappale 13, [PeVL 51/2016 vp](#), s. 5, [PeVL 45/2016 vp](#),

s. 3). Vaikeaselkoisuudella on henkilötietojen käsittelyn yhteydessä oikeusturvaa heikentävää merkitystä. Tämä osaltaan tarkoittaa käsittääkseni yhdessä tietosuoja-asetuksen säännösten perusteella myös sitä, että laajoihin rekistereihin liittyvän suojatoimia ja oikeusturvan toteuttamisen mekanismeja koskevan sääntelyn tulee olla ymmärrettävää ja selkeää.

Suomen perustuslain useiden säännösten taustalla on yksilön oikeus itsemääräämisoikeuteen, eli vapautteen määrätä itsestään ja toimistaan ([HE 309/1993 vp](#), s. 42/I). Perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ilmaisee perustuslain keskeisen arvoperustan, ja se tulee ottaa huomioon perustuslain muita säännöksiä tulkittaessa ([HE 1/1998 vp](#), s. 73/I). Itsemääräämisoikeus liittyy henkilötietojen suojaan perusoikeutena. (ks. PeVL 4/2021 vp, kappale 15 ja 16). Käsittääkseni myös hyvään hallintoon liittyy yhtenä keskeisenä osana yksilön oikeus tulla arvoiduksi oikeiden tietojen valossa. Tietosuoja-asetus asiallisesti luo konkreettisemmin puitteet oikeudelle tulla arvoiduksi oikeiden tietojen valossa ja saada virheelliset tiedot korjattua ja asetuksessa säännelään myös siihen liittyviä menettelytapoja. Tietosuoja-asetuksessa säädetyt menettelyt osaltaan toteuttavat myös oikeutta oikeusturvaan ja hyvää hallintoa julkisissa rekistereissä. Kansallisella lailla säädetään tietosuoja-asetusta täydentävät säännökset asetuksen antaman liikkumavaran puitteissa sekä oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevat säännökset.

Keskityn tässä ratkaisussani erityisesti positiivisen luottotietorekisterin toimintaan liittyvien yksilöiden oikeuksia ja erityisesti hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskevien rakenteellisten kysymysten tarkasteluun. Tietosuoja-asetuksen valvonta kuuluu riippumattomalle tietosuojaviranomaiselle. Tässä ratkaisussani en käsittele yksittäisen henkilön tietojen korjauspyynnön käsittelyä ja siihen liittyvää menettelyä yksittäisessä tapauksessa.

Tietojen näkyminen rekisterissä

Tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa säädetty rekisteröidyn oikeus saada pääsy tietoihin on tietosuoja-sääntelyn kulmakiviä, sillä ilman tätä oikeutta rekisteröidyn on liki mahdotonta käyttää muita oikeuksiaan. Artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada rekisterinpitäjältä vahvistus siitä, että häntä koskevia henkilötietoja käsitellään tai että niitä ei käsitellä, ja jos näitä henkilötietoja käsitellään, oikeus saada pääsy henkilötietoihin. Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan mukaan tiedot on annettava tiiviisti esitettyssä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä.

Euroopan unionin tuomioistuimen käytännössä 15 artiklaa on tulkittu jonkin verran. Tuomioistuimen ratkaisuista on luettavissa, että oikeus on merkittävä (ks. esim. C-579/21 Pankki S; C-307/22 FT v DW; C-203/22 Dun & Bradstreet Austria). Tuomioistuin on myös painottanut tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 58 kappaleen mukaisesti, että rekisteröidylle tarkoitettujen tietojen on oltava tiiviisti esitettyjä sekä helposti saatavilla ja ymmärrettäviä. Ne on ilmaistava selkeällä ja yksinkertaisella kielellä. Lisäksi ne on havainnollistettava tarvittaessa.

Kantelija toteaa, että velallisen on lähes mahdotonta seurata velkojen siirtymisiä eri toimijoiden välillä, sillä numerointi vaihtelee ja alkuperäistä velkanumeroa ei käytetä johdonmukaisesti. Tämä vaikeuttaa olennaisesti velkojen selvittämistä. Sama velka saattaa näkyä luotonantajan velkana sekä perintätoimiston velkana osana velkajärjestelyä. Kantelijan mukaan menettely on kohtuuton velallisen kannalta.

Tulorekisteriyksikön selvityksestä käy ilmi, että luoton numero riippuu luotonantajan sille annasta numerosta ja siksi numero voi muuttua. Yhteistä, luotonantajalta toiselle siirtyvää luoton yksilöivää tunnistetietoa ei ole olemassa, eikä sen vuoksi luottotietorekisteri voi sellaista käyttää.

Nähdäkseni Tulorekisteriyksikön selitys on ymmärrettävä ja Tulorekisteriyksikkö on yleisesti ottaen pyrkinyt toimimaan positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain säännösten mukaisesti. Selvityksestä ja tästä tarkoituksesta huolimatta ei voida pitää hyvän hallinnon taikka tietosuojasääntelyn näkökulmasta hyväksyttävänä käytäntöä, jossa velallisen on hankalaa, jollei mahdotonta ymmärtää miten hänen rekisterissä näkyvät velkansa on nimetty ja numeroitu.

Saadun selvityksen perusteella ei vaikuta siltä, että tietosuoja-asetuksen 15 artiklan ja 12 artiklan mukaiset vaatimukset täyttyisivät. Velallisella tulee lähtökohtaisesti olla tosiasialliset mahdollisuudet selvittää rekisteristä, mitkä hänen velkansa ovat ja tarkistaa, että niitä koskevat tiedot ovat oikeat. Hänellä tulee olla myös mahdollisuus tarkistaa, ettei samaa velkaa ole ilmoitettu rekisteriin monta kertaa esimerkiksi niin, että se näkyy sekä luotonantajan että perintätoimiston velkana. Tämä mahdollisuus on merkityksellinen myös rekisteröidyn oikeusturvan kannalta. Tulorekisteriyksikön tulee, tarvittaessa yhdessä toimivaltaisen ministeriön kanssa, ryhtyä toimenpiteisiin edistääkseen velkojen selkeää yksilöimistä rekisterissä.

Kantelija pitää ongelmallisena myös sitä, että rekisterissä näkyvät velkajärjestelyssä olevat velat. Tulorekisteriyksikkö toteaa selvityksessään tältä osin, että myös velkajärjestelyyn maksuohjelman piiriin kuuluvat luotot kuuluvat positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain mukaisesti ilmoitusvelvollisten luottojen joukkoon. Luottoa ei siis poisteta lain mukaan rekisteristä, kun velkajärjestelyn maksuohjelma tai yrityssaneerausohjelma vahvistetaan. Sen sijaan velkajärjestelyn maksuohjelman tai yrityssaneerausohjelman vahvistamisen jälkeen ilmoitusvelvollinen luotonantaja tallettaa positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain mukaisesti rekisteriin tiedon siitä, että rekisteriin ilmoitettu luotto kuuluu mainitun maksuohjelman tai saneerausohjelman piiriin. Rekisteriin talletetaan siis vain luottokohtaisesti tieto tuomioistuimen vahvistamasta maksuohjelmasta. Mitään muita tietoja itse velkajärjestelystä tai yrityssaneeruksesta ei talleteta.

Tulorekisteriyksikkö toteaa myös, että velkajärjestelyn piiriin kuuluvat lähtökohtaisesti yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kaikki velat, jotka

ovat syntyneet ennen velkajärjestelyn alkamista. Saneerausvelkoja taas ovat yrityksen saneerauslausesta annetun lain 3 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kaikki velat, jotka ovat syntyneet ennen hakemuksen vireille tuloa. Luonnollisen henkilön kaikki velkavastuut eivät siis välttämättä kuulu maksuohjelman piiriin. Nämä maksuohjelman ulkopuolella olevat velat näkyvät rekisterissä maksuohjelman alkamisen jälkeen täydellisillä tiedoilla, eikä niihin ole liitetty merkintää velkajärjestelystä tai yrityssaneeruksesta.

Tulorekisteriyksikkö toteaa edelleen, että maksuohjelman keston aikana luotosta ilmoitetaan rekisteriin vain hyvin suppeaa tietosisältöä. Velkajärjestelyyn tai yrityssaneerausohjelmaan kuuluvista luotoista ei ilmoiteta maksutapahtumia, maksuviiveitä tai tietoa eräännyttämisestä. Positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 19 §:n 2 momentin mukaan näistä luotoista ilmoitetaan vain lain 7 §:n 1 momentissa, 9 §:ssä sekä 13 §:ssä tarkoitetut tiedot eli tietyt luoton perustietojen muutokset, muutokset vakuustietoihin sekä mahdollinen luoton päätyminen. Jos velkajärjestelyyn tai yrityssaneerausohjelmaan kuuluvan luoton tiedoissa havaitaan virhe, on ilmoittajalla velvollisuus korjata se.

Tulorekisteriyksikön selvityksessä todetaan, että kun velkajärjestelyn maksuohjelma päättyy, luotonantaja ilmoittaa siitä rekisteriin. Maksuohjelma päättyy, kun sen tuomioistuimen vahvistama kesto päättyy. Luotonantajan ilmoituksen perusteella velkajärjestelyä koskeva tieto poistetaan luoton tiedoista. Jos maksuohjelmalle on tavallisten velkojen ja vakuusvelkojen osalta vahvistettu eri kesto ja luotto on osittain tavallista velkaa ja osittain vakuusvelkaa, velkajärjestelytieto poistetaan, kun luottoa koskevan viimeisen maksuohjelman kesto on päättynyt. Luotonantaja ilmoittaa koko luoton rekisteriin päättyneeksi, jos luotto on velkajärjestelyn keston aikana maksuohjelman mukaisesti suoritettu. Jos maksuohjelman keston päättymisen jälkeen luotonsaaja ei sen sijaan ole suorittanut kaikkia velkajärjestelyn maksuohjelman mukaisia velvoitteita tai jos maksuohjelman päättymisen jälkeen luottoon kohdistuu lisäsuoritusvelvollisuus, jatketaan luoton tietojen ilmoittamista, kunnes nämäkin velvoitteet on suoritettu. Tieto luoton kuulumisesta velkajärjestelyn maksuohjelman piiriin poistetaan kuitenkin luoton tiedoista maksuohjelman keston päättyessä. Jos luotto on velkajärjestelyn maksuohjelman keston aikana maksuohjelman mukaisesti suoritettu, luotto ilmoitetaan päättyneeksi myös lisäsuoritusvelvollisuuden selvittämisen ajaksi. Luottotietorekisteriotteella ei siis ole maksuohjelman keston päättymisen jälkeen enää tietoa velkajärjestelystä. Maksuohjelman keston päättymisen jälkeen luoton saldoksi ilmoitetaan ajantasainen saldo, jota luottoon odotetaan joko maksuohjelman rästiin jääneiden erien mukaiseksi taikka lisäsuoritusvelvollisuuteen perustuvaksi suoritukseksi, sillä tämä euromäärä rasittaa edelleen velallisen maksukykyä. Tietojen ilmoittamista jatketaan niin kauan, kunnes velka on suoritettu eikä luotonsaajalla ole siihen liittyviä velvoitteita luotonantajaa kohtaan. Tämän jälkeen luotonantaja ilmoittaa luoton päättyneeksi. Lisäsuoritusvelvollisuus ei siis kantelijan esiin tuomasta poiketen aiheuta rekisteriin erillistä merkintää maksukyvyttömyydestä, vaan maksuohjelman keston päättymisen jälkeen lisäsuoritusvelvollisuuden kohteena olevan velan pitäisi näkyä rekisterissä ulkoisesti aivan tavallisena luottona.

Nähdäkseni Tulorekisteriyksikön selvityksen perusteella ei ole aihetta epäillä lainvastaista menettelyä velkajärjestelyyn kuuluvien tai kuuluneiden tietojen osalta.

Tietojen korjaaminen ja käsittelyn rajoittaminen

Tietosuoja-asetuksen 16 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus vaatia, että rekisterinpitäjä oikaisee ilman aiheetonta viivytystä rekisteröityä koskevat epätarkat ja virheelliset henkilötiedot. Ottaen huomioon tarkoitukset, joihin tietoja käsiteltiin, rekisteröidyllä on oikeus saada puutteelliset henkilötiedot täydennettyä, muun muassa toimittamalla lisäselvitys. Huomionarvoista on, ettei 16 artikla, toisin kuin jotkut muut tietosuoja-asetuksessa säädetyt rekisteröidyn oikeudet, sisällä lainkaan ehtoja taikka kansallista liikkumavaraa.

Käytännössä rekisteröidyn mahdollisuudet vedota 16 artiklan mukaisiin oikeuksiinsa riippuvat kuitenkin siitä, miten rekisterinpitäjä täyttää 15 artiklan ja 12 artiklan mukaiset velvollisuutensa. Yllä havaituin tavoin vaikuttaa siltä, että näiden velvollisuuksien täyttämässä on ajoittain puutteita. Siten on epävarmaa, toteutuuko rekisteröidyn oikeus tietojensa oikaisemiseen käytännössä kaikissa tilanteissa.

Tulorekisteriyksikön selvityksessä todetaan, että lainsäätäjällä on lähtenyt positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain valmisteluasiakirjoissa ([HE 22/2022 vp](#)) siitä, että rekisterin sähköisen asiointipalvelun avulla myös luonnollisen henkilön itsensä on mahdollista valvoa sekä rekisterissä olevien tietojen oikeellisuutta että sitä, mille luotonantajille tietoja rekisteristä on luovutettu. Lokakuusta 2024 positiivisesta luottotietorekisteristä on myös lähetetty suomi.fi -sähköisten viestien palvelun avulla rekisteröidylle ilmoitus, jos luotonantaja kyselee hänen tietojaan rekisteristä. Selvityksessä kerrotaan, että rekisterin sähköisessä asiointipalvelussa rekisteröidylle näytetään hänestä rekisteriin kulloinkin talletetut ajantasaiset luottojen tiedot sekä myös ne tiedot, jotka hänestä on luovutettu mahdollisen kyselyn perusteella luotonantajalle. Sähköisessä asiointipalvelussa näkyvät tiedot on mahdollista saada myös postitse tulosteena. Virheen havaitessaan rekisteröidyllä on käytettävissään yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet, kuten oikeus vaatia virheellisen tiedon korjaamista.

Kantelija toteaa kuitenkin, että velkatiedoissa olevien virheiden korjaaminen on mahdotonta, sillä tietoja ilmoittavat yrittäjät, kuten toimintakieltoon asetetut yritykset, eivät ole tavoitettavissa. Positiivinen luottotietorekisteri hyväksyy yhä näiden yritysten ilmoitukset, mutta ei tarjoa velalliselle tukea virheiden korjaamiseen. Kantelijan mukaan rekisteri toimii velallisen vahingoksi eikä rekisterinpitäjä kanna vastuuta rekisteristä.

Tulorekisteriyksikkö ilmoittaa selvityksessään, että tietojen korjaaminen tapahtuu joko niin, että velallinen ottaa yhteyttä luotonantajaan tai niin, että hän ottaa yhteyttä Tulorekisteriyksikköön.

Rekisterinpitäjänä toimivalle Tulorekisteriyksikölle ei kuitenkaan ole säädetty muuta tiedonsaantioikeutta henkilön luottojen tietoihin ja niissä tapahtuneisiin muutoksiin kuin kunkin luotonantajan sille ilmoitusvelvollisuuden perusteella omista luotoistaan ilmoittamat tiedot. Rekisterinpitäjällä ei siis ole käytössään tietolähdettä, josta olisi mahdollisuutta systemaattisesti tarkistaa sellaisten tietojen paikkansapitävyyttä tai ajantasaisuutta, joissa olevia virheitä tai puutteita ei ole mahdollista havaita teknisten tarkastusten avulla.

Edelleen Tulorekisteriyksikkö toteaa, että luotonantajille säädetty ilmoitusvelvollisuus määräaikaan sisällään vaatimuksen siitä, että rekisteriin ilmoitettavat tiedot ovat ajantasaisia ja vastaavat tosiseikkoja. Jos luotonantaja tekee virheen ilmoittaessaan tietoja rekisteriin, tulee sen myös oikaista tekemänsä virhe. Ilmoitusvelvollisuuden asianmukaiseen toteutumiseen kohdistuu myös viranomaisvalvontaa. Valvova viranomainen on Finanssivalvonta ja ilmoitusvelvollisten perintätoimistojen osalta Etelä-Suomen aluehallintovirasto (laki positiivisesta luottotietorekisteristä 28 §). Valvovilla viranomaisilla on myös mahdollisuus tehostaa ilmoittamista laiminlyöntitilanteissa uhkasakon avulla (laki positiivisesta luottotietorekisteristä 30 §). Totean, että laiminlyöntitilanteiden varalta tällä viranomaisvalvonnalla ja valvovien viranomaisten ripeällä puuttumisella ongelmakohtiin on keskeinen merkitys rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta.

Nähdäkseni Tulorekisteriyksikön selvityksessä ei käy ilmi, miten menetellään sellaisten yritysten kohdalla, jotka eivät ole tavoitettavissa. Näen varsin ongelmallisena kantelijan kuvaileman tilanteen, jossa luottotietorekisterin tiedot tulevat yrityksiltä, joihin velalliset eivät voi saada yhteyttä. Kiinnitän Tulorekisteriyksikön huomiota siihen, että sillä on rekisterinpitäjänä velvollisuus huolehtia tietosuoja-asetuksen 16 artiklan noudattamisesta.

Rekisteröidyllä on tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus siihen, että rekisterinpitäjä rajoittaa käsittelyä, jos rekisteröity kiistää henkilötietojen paikkansa pitävyyden. Tällöin käsittelyä rajoitetaan ajaksi, jonka kuluessa rekisterinpitäjä voi varmistaa niiden paikkansa pitävyyden. Positiivisesta luottotietorekisteristä tiedot voidaan kuitenkin positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 25 §:n mukaan luovuttaa lain 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.

Tulorekisteriyksikön selvityksessä todetaan, että positiivisen luottotietorekisterin luottotietoraportilla näkyy aina tieto siitä, jos rekisteröity kyseenalaistaa tietojen oikeellisuuden ja on pyytänyt henkilötietojensa käsittelyn rajoittamista tietosuoja-asetuksen 18 artiklan nojalla. Merkinnäntarkoituksena on, että raportin saava luotonantaja voi asianmukaisesti ottaa huomioon sen, että tiettyjen raportilla näkyvien tietojen oikeellisuus on kyseenalaistettu ([HE 22/2022 vp](#), s. 74). Tie-

tosuojasääntelyn näkökulmasta voidaan pitää positiivisena sitä, että kiistomerkinä näkyy luottotietoreportilla. Se myös lisää osaltaan rekisterin luotettavuutta, mikä on hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen kannalta oleellista.

Kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus tietosuoja-asetuksen kanssa

Tulorekisteriyksikkö toteaa selvityksessään, että lainsäätäjät on arvioinut positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain suhdetta sen säätämisen yhteydessä yleiseen tietosuoja-asetukseen. Tältä osin Tulorekisteriyksikkö viittaa hallituksen esitykseen ([HE 22/2022 vp](#)), jossa on arvioitu sääntelyn suhdetta tietosuoja-asetuksen sekä sääntelyyn liittyviä riskejä sekä eduskunnan talousvaliokunnan lausuntoon ([TaVM 17/2022 vp](#)). Talousvaliokunta on katsonut muun muassa, että lakiehdotus tarkoittaa laajamittaista salassa pidettävien henkilötietojen käsittelyä keskitetyssä viranomaisrekisterissä. Talousvaliokunnan mukaan sääntely poikkeaa tavanomaisesta rekisterisääntelystä.

Nähdäkseni Tulorekisteriyksikön selvityksestä käy ilmi, että tilanne jossa Tulorekisteriyksiköllä rekisterinpitäjänä ei ole tosiallisia mahdollisuuksia hallita kaikkia rekisteriin sisältyviä tietoja on käytännössä epätydyttävä.

Selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että Tulorekisteriyksikkö on tietoinen sen ongelmallisesta roolista rekisterinpitäjänä. Se toteaa muun muassa, että ilmoitusvelvollisuuteen perustuvassa rekisterissä ilmoitusvelvollisten, eli luotonantajien, lainmukaisella ja huolellisella toiminnalla on tavanomaisesta oleellisempi merkitys rekisteröityjen oikeuksien toteutumisessa. Luotonantoon voi liittyä tilanteita, joissa Tulorekisteriyksiköllä ei ole rekisterinpitäjänä mahdollisuutta arvioida kovin luotettavasti rekisteriin ilmoitetun tiedon paikkansapitävyyttä. Tulorekisteriyksiköllä ei ole käytännössä kykyä arvioida esimerkiksi luoton olemassaoloon liittyviä olosuhteita luotonantajan ilmoittamasta poikkeavalla tavalla muutoin kuin yksiselitteisen kirjallisen näytön, kuten tuomioistuimen tai jonkun toimivaltaisen viranomaisen päätöksen perusteella.

Tulorekisteriyksikkö toteaa myös, ettei sillä myöskään ole rekisterinpitäjänä toimivaltaa ratkaista esimerkiksi luotonsaajan ja luotonantajan välistä mahdollista luottosuhteen ehtoihin tai olemassaoloon liittyvää erimielisyyttä. Tulorekisteriyksikkö huomauttaa selvityksessään, ettei sille ole myöskään säädetty oikeutta saada tietoja luotonantajien luotoista pankkisalaisuuden estämättä ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja laajemmin ja näin ollen mahdollisuudet tunnistaa tiedoissa olevia sisällöllisiä virheistä ovat myös luonnollisesti rajalliset, sillä Tulorekisteriyksikkö ei ole luottosuhteen osapuoli.

On sinänsä luonnollista, ettei Tulorekisteriyksikkö rekisterinpitäjänä ja hallintoviranomaisena voi ratkaista luoton olemassa oloon tai luottosuhteen ehtoihin kohdistuvia velvoiteoikeudellisia erimielisyyksiä. Näen kuitenkin Tulorekisteriyksikköä rekisterinpitäjänä koskevan sääntelyn ja siihen sisältyvät käytännöt ongelmallisina tietosuoja-asetuksen näkökulmasta. Asetuksen 4 artiklaan sisältyvän määritelmän mukaa rekisterinpitäjä on se, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä voidaan vahvistaa jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Kansallisessa lainsäädännössä on vahvistettu, että Tulorekisteriyksikkö on rekisterinpitäjä.

Rekisterinpitäjää koskevan sääntelyn logiikkaa on tarkennettu unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä, jossa ilmenee, että rekisterinpitäjä on se, joka tosiasiallisesti määrittelee käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Toisaalta ratkaisukäytäntöä voitaneen tulkita myös niin, että rekisterinpitäjän tulee määritellä käsittelyn tarkoitukset ja keinot (C-25/17 Jehovan todistajat; C-210/16 Wirtschaftsakademie Schleswig Holstein; C-683/21 Nacionalinis visuomenės sveikatos centras; C-231/22 Belgian valtio; C-604/22 IAB). Tähän viittaa myös tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 2 kohta, jonka mukaan rekisterinpitäjä vastaa siitä, ja sen on pystyttävä osoittamaan se, että käsittelyn periaatteita on noudatettu. Lisäksi tietosuoja-asetuksen 25 artiklassa säädetään, että rekisterinpitäjä vastaa sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta.

Tulorekisteriyksikön osalta käsittelyn tarkoitukset on yleisellä tasolla määritelty kansallisessa lainsäädännössä, mutta sen selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, ettei se käytännössä täysin määrittele käsittelyn keinoja. Tulorekisteriyksikkö ei täysin pysty varmistamaan rekisterin tietojen oikeellisuudesta. Tulorekisteriyksikkö ei siten näkemykseni mukaan pysty hoitamaan kaikkia niitä tietosuoja-asetuksessa säädetyistä rekisteröidyn oikeuksista johdettavia velvollisuuksiaan, joita rekisterinpitäjyyteen sisältyy. Tältä osin huomautan, ettei tietosuoja-asetus jätä juuri kansallista liikkumavaraa rekisterinpitäjän vastuiden osalta.

Tulorekisteriyksikkö katsoo kuitenkin, että myös edellä kuvatuissa haastavammassa tilanteissa rekisteröityjen oikeuksista pyritään huolehtimaan mahdollisimman hyvin. Rekisteröityjen vireille saattamat oikeusvaatimukset pyritään aina ratkaisemaan tietosuoja-asetuksen asettamissa määräajoissa. Lisäksi vielä asian ratkaisemisen jälkeenkin oikeusturvasta pyritään eräissä erityistilanteissa huolehtimaan kiistomerkinnän avulla. Pääsäännön mukaan kiistomerkintä poistetaan rekisteristä, kun tietojen todetaan olevan paikkansa pitäviä, mutta eräissä muihin viranomaisprosesseihin kytkeytyvissä tilanteissa se voidaan ylimääräisenä suojoitomena säilyttää tai asettaa myös korjaamisvaatimuksen ratkaisemisen jälkeen. Vaikka asiassa olisi annettu ratkaisuhetken tietoihin perustuva tietosuoja-asetuksen 16 artiklaan nojautuva valituskelpoinen päätös, niin siitä huolimatta kiistomerkintä voidaan poikkeuksellisesti jättää asian ratkaisemisen jälkeenkin rekisteriin niissä tilanteissa, joissa luotonantaja ja luotonsaaja ovat erimielisiä rekis-

teriin merkittyjen tietojen paikkansapitävyydestä ja joissa asian tila voi lisäksi myöhemmin muuttua parhaillaan vireillä olevan muun viranomaisprosessin vuoksi. Kiistomerkinän asettamisen jälkeen rekisteristä saatavalla luottotietoraportilla näkyy tieto siitä, että rekisteröity on vaatinut luoton tietojen osalta käsittelyn rajoittamista. Tällöin raportin saava luotonantaja voi luottokelpoisuusarviointia tehdessään asianmukaisesti ottaa huomioon sen, että rekisteröity on kyseenalaistanut tiettyjen raportilla näkyvien tietojen oikeellisuuden. Merkintä ei tarkoita, että tiedot olisivat kuitenkaan välttämättä virheellisiä.

Pidän Tulorekisteriyksikön toimia kiistomerkinöjen osalta tietosuoja-asetuksen hengen mukaisina, sillä ne lisäävät rekisteröidyn mahdollisuutta hallita tietojaan. Nähdäkseni tämä menettely ei kuitenkaan poista kaikkia niitä ongelmia, joita luottotietorekisteriin sisältyy tietosuoja-asetuksen valossa. Tältä osin on otettava huomioon myös eduskunnan vastikään hyväksymät, 4.1.2027 voimaan tuleviksi tarkoitetut lait tulotietojärjestelmästä annetun lain ja positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 22 ja 25 §:n muuttamisesta ([HE 216/2024 vp](#); [EV 29/2025 vp](#); [VaVM 3/2025 vp](#); [VM011:00/2024](#)). Positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 25 §:ään lisätään tällä lainmuutoksella säännös siitä, että tieto rekisteröidyn tekemästä vaatimuksesta henkilötietojen käsittelyn rajoittamiseksi luovutetaan luotonantajille luottotietoraportilla. Tulorekisteriyksikön selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että kiistomerkinöjä käytetään käytännössä jo nyt, mikä on rekisteröidyn oikeuksien ja oikeusturvan kannalta perusteltua.

Pidän merkittävänä myös sitä, että tietosuojavaltuutettu on herättänyt kysymyksiä positiivisen luottotietorekisterin yhdenmukaisuudesta tietosuojasääntelyn kanssa (ks. esim. [TSV/4279/2024](#)). Positiivista luottotietorekisteriä koskevan lain valmisteluvaiheessa tietosuojavaltuutettu totesi, että esityksen jatkovalmistelussa olisi tarpeellista arvioida vielä vaihtoehtoa, jonka mukaan rajoitusvaatimuksen alaisia tietoja ei luovutettaisi positiivisesta luottotietorekisteristä ennen kuin rekisterinpitäjä on varmistanut tietojen paikkansapitävyyden (tietosuojavaltuutetun toimiston lausunto dnro [2107/93/22](#) eduskunnan lakivaliokunnalle 21.3.2022).

Oikeuskansleri on samoin nostanut rekisteröidyn oikeuksien rajaamisen esille todeten muun muassa, että sääntely herättää kysymyksiä henkilön tietosuojaoikeuksien rajoittamisesta ja siitä, mihin rajoittamisen oikeasuhtaisuuden arviointi on kiinnitetty ([OKV/2040/23/2024](#), [OKV/2659/21/2024](#)). Sekä rekisteröidyn oikeuksien turvaaminen että yleinen etu puoltanevat sitä, että rekisteristä luovutetaan vain oikeita tietoja. Jos rekisteröity on tehnyt väitteen tietojen virheellisyydestä, lienee sekä hyvän hallinnon periaatteiden että tietosuojasääntelyn näkökulmasta asianmukaista selvittää tietojen paikkansapitävyys pikimmiten ja rajoittaa tietojen luovuttamista sillä aikaa, kun selvitys on kesken. Toissijaisesti pitää vähintäänkin tehokkaasti informoida tietojen saajia luovutettujen tietojen paikkansapitävyyteen kohdistuvasta kiistämisestä, mutta tämä toissijainen ratkaisu voi johtaa tietosuoja-asetuksen kannalta hankalasti perusteltaviin tilanteisiin.

Kansallista lainsäädäntöratkaisua, jossa tietoja voidaan luovuttaa rekisteristä silloinkin, kun rekisteröity kiistää niiden oikeellisuuden ei voida kuitenkaan pitää tulkintani mukaan täysin tietosuoja-asetuksen ja sen tavoitteiden mukaisena. Asiasta on kuitenkin eduskunnan tahdosta säädetty luottotietorekisteristä annetun lain 25 §:ssä, eikä oikeuskansleri puutu ylintä valtaa käyttävän eduskunnan toimintaan. Tulorekisteriyksikön selvityksen perusteella vaikuttaa siltä siltä, että myöskään kaikki positiivisen luottotietorekisterin käytännöt liittyen tietojen näkymiseen rekisterissä ja tietojen korjaamiseen eivät ole täysin yhteensopivia tietosuojasääntelyn kanssa.

Erityisesti se, ettei Tulorekisteriyksikkö selvityksensä perusteella pysty varmistumaan rekisterissä olevien tietojen oikeellisuudesta, muodostaa jännitteisen tilanteen tietosuojasääntelyn kanssa. Kuten Tulorekisteriyksikkö toteaa, sillä ei ole mahdollisuutta systemaattisesti tarkistaa sellaisten tietojen paikkansapitävyyttä tai ajantasaisuutta, joissa olevia virheitä tai puutteita ei ole mahdollista havaita teknisten tarkastusten avulla. Rekisterin tietojen oikeellisuus on sen varassa, että luotonantajat, perintätoimistot ja muut ilmoittajat noudattavat niille säädettyä ilmoitusvelvollisuutta määräaikoineen. Mikään ei kuitenkaan takaa sitä, että ilmoitusvelvollinen ilmoittaa rekisteriin vain oikeita tietoja tai korjaa tietoja oma-aloitteisesti ja joutuisasti. Nähdäkseni tämä toimintalogiikka ei vastaa tietosuojasääntelyn peruseriaatteita.

Johtopäätökset

Tulorekisteriyksikön selvityksen perusteella katson, että positiiviseen luottotietorekisteriin sisältyy tietojen käsittelyä, joka ei ole täysin saumattomasti yhteen sovitettavissa tietosuojasääntelyn kanssa.

Huomionarvoista on, että tietosuoja-asetus ja siinä säädetty rekisteröidyn oikeudet ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä Suomessa ja EU-oikeuteen kuuluvina ne saavat etusijan suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Positiiviseen luottotietorekisteriin sisältyvässä henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava tietosuoja-asetusta pois lukien ne tilanteet, joissa kansallinen lainsäätäjä on käyttänyt asetuksen jättämää kansallista liikkumavaraa ja säättänyt toisin.

Puhtaasti tietosuojasääntelyn näkökulmasta positiivisen luottotietorekisterin ongelman ydin on se, ettei rekisterinpitäjä Tulorekisteriyksiköllä ole tosiasiallista määräysvaltaa rekisterissä käsiteltäviin tietoihin. Rekisterinpitäjä ei pysty varmistumaan siitä, että rekisteriin sisältyvät tiedot, joita voidaan pitää arkaluonteisina, olisivat varmasti oikein.

Tietosuojasääntelyn ja rekisteröidyn oikeuksien näkökulmasta ei ole kohtuullista, että velallinen joutuu kääntymään mahdollisesti useidenkin yritysten puoleen saadakseen selvää velkojaan koskevista tiedoista sekä saadakseen virheelliset tiedot korjattua. Erityisen hankalaksi velallisen aseman tekee tilanteet, joissa luotonantajaa tai perintätoimistoa ei enää ole olemassa, tai yhteyden saaminen tähän on muusta syytä vaikeaa. Näissä tilanteissa on kyseenalaista täyttääkö

positiivinen luottotietorekisteri hyvän hallinnon periaatteiden ja tietosuojasääntelyn asettamat vaatimukset.

Toimenpiteet

Tämä ratkaisu lähetetään kantelijalle ja Verohallinnolle sekä tiedoksi oikeusministeriölle ja tietosuojavaltuutetun toimistolle sekä valtiovarainministeriölle Verohallinnon ohjauksesta ja toiminnasta vastaavana ministeriönä.

Verohallinnon Tulorekisteriyksikön tulee ilmoittaa niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt, 1.11.2025 mennessä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo