

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hanna-Mari Kotivuori, oikeusministeriö
- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- talous- ja velkaneuvonnan yksikkövastaava Mia Markula, Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- johtava asiantuntija Helena Hynynen, Verohallinto
- lainsäädäntöasiantuntija Heidi Oikarinen, Verohallinto
- toiminnallinen vastaava Aino Sarakorpi, Verohallinto
- ryhmäpäällikkö Paula Hannula, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Sales Director, Credit Solutions and Partners Pasi Leino, Bisnode Finland Oy
- senior attorney Triin Öun, Bisnode Finland Oy
- lakiasiaan päällikkö Juuso Jokela, Suomen Asiakastieto Oy
- toimitusjohtaja Juha A. Pantzar, Takuusäätiö sr
- johtava asiantuntija Teija Kaarlela, Finanssiala ry
- vaikuttamistyön päällikkö Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- yhtiölakimies Maija Karskela, Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät ry
- professori Tuula Linna
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Finanssivalvonta

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2022 vp

- Oikeusrekisterikeskus
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Ulosottolaitos
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki positiivisesta luottotietorekisteristä. Samalla ehdotetaan muutettaviksi muun muassa kuluttajansuojalakia (38/1978) ja luottotietolakia (527/2007).

Positiivisen luottotietorekisterin perustaminen on yksi hallitusohjelman sisältämistä ylivelkaantumisen torjuntaan tähtäävistä toimista. Kyse on uudesta keskitetystä viranomaisrekisteristä, jonka rekisterinpitäjänä toimii Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö. Rekisterin ensisijainen tavoite on torjua ylivelkaantumista luomalla nykyistä parempi tietopohja luotonantajille luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arvioimiseksi. Lisäksi tarkoituksena on tarjota viranomaisille kattavat tiedot rahoitusvakauden ja luottomarkkinoiden seurantaan ja valvontaan.

Lakivaliokunta kannattaa positiivisen luottotietorekisterin perustamista katsoen sen olevan tärkeä lisäkeino ylivelkaantumisen torjunnassa. Lausunnossaan valiokunta keskittyy ylivelkaantumisen torjuntaan, oikeusturvakysymyksiin sekä esityksen suhteeseen luottotietolakiin.

Positiivinen luottotietorekisteri ja ylivelkaantumisen torjunta

Positiivisen luottotietorekisterin on tarkoitus sisältää mahdollisimman kattavasti luottokelpoisuuden arvioinnin kannalta merkitykselliset tiedot luonnollisen henkilön luotoista ja tuloista. Lähtökohtaisesti rekisteriin merkitään kaikki kuluttajansuojalain (38/1978) 7 ja 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvat luotot (1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 mom. 1 kohta). Lisäksi rekisteriin ehdotetaan talletettaviksi luonnollisen henkilön elinkeinotoimintaa varten ottamat luotot, koska niiden katsotaan kokonaisuutena vaikuttavan luonnollisen henkilön velkaantumiseen ja maksukykyyn. Asunto- ja kuluttajaluotot on tarkoitus sisällyttää positiiviseen luottotietorekisteriin sen käyttöönoton jälkeen kevästä 2024 alkaen ja elinkeinotoimintaa varten otetut luotot kevästä 2026 alkaen.

Tiedot luonnollisen henkilön luotoista talletetaan rekisteriin luotonantajien ilmoitusten perusteella. Luonnollisen henkilön tulot sen sijaan saadaan suoraan tulotietojärjestelmästä (1. lakiehdotuksen 14 §).

Positiiviseen luottotietorekisteriin ehdotetaan talletettaviksi myös luoton yli 60 päivää ylittävät maksuviivetiedot (1. lakiehdotuksen 12 §) sekä tiedot velkajärjestelystä ja yrityksen saneerauksesta (1. lakiehdotuksen 13 §). Lisäksi luonnollinen henkilö voi itse ilmoittaa rekisteriin tallettavaksi tiedon vapaaehtoisesta luottokiellosta (1. lakiehdotuksen 15 §).

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2022 vp

Kuluttajaluottoja myöntävillä luotonantajilla on jo nykyisin laissa säädetty velvollisuus arvioida lainanhakijan luottokelpoisuus (kuluttajansuojalain 7 a luvun 11 § ja 7 luvun 14 §). Arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien tietojen perusteella. Näitä ovat muun muassa kuluttajan luottotiedot, joilla nykyisin tarkoitetaan erityisesti maksuhäiriömerkintöjä eli niin kutsuttuja negatiivisia luottotietoja. Lisäksi kuluttajan maksuvaran ja siten luoton takaisinmaksukyvyn arvioimiseksi tarvitaan tietoja muun muassa kuluttajan tuloista ja menoista, veloista ja varoista. Suuri osa luottokelpoisuuden arviointiin tarvittavista tiedoista tarkistetaan nykyisin luotonhakijalta ja vain osa muista lähteistä.

Lakivaliokunnan mukaan luotto- ja tulotietojen löytyminen jatkossa keskitetysti viranomaisen ylläpitämästä rekisteristä parantaa luotonantajan tietopohjaa ja siten mahdollisuuksia arvioida lainanhakijan luottokelpoisuutta entistä luotettavammin. Ylivelkaantumisen tehokkaaksi torjumiseksi on olennaista, että rekisterin tietoja käytännössä myös hyödynnetään. Tältä kannalta valiokunta pitää tärkeänä esitykseen sisältyvää kuluttajansuojalain muutosehdotusta, jonka nojalla kuluttajan luottokelpoisuuden arviointi tulee tehtäväksi erityisesti luottotietorekistereistä saatavien tietojen perusteella (2. lakiehdotus).

Positiivinen luottotietorekisteri parantaa myös rekisteröidyn luonnollisen henkilön mahdollisuuksia olla perillä ja seurata omaa taloudellista tilannettaan, millä myös on merkitystä ylivelkaantumisen torjunnan kannalta. Rekisteröityjen kannalta on tärkeää, että rekisterin sähköisen asiointipalvelun (1. lakiehdotuksen 27 §) käyttö on maksutonta ja mahdollisimman helppokäyttöistä.

Rekisteri merkitsee kuitenkin varsin laajamittaista luonnollisten henkilöiden tulo- ja luottotietojen keräämistä ja käsittelyä ilman, että tietoja saadaan rekisteröidyltä itseltään. Tämä korostaa yksityiskohtaisen ja tarkkarajaisen sääntelyn tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä yleisen tietosuojasetuksen puitteissa (ks. PeVL 28/2022 vp).

Ilmoitusvelvollisuus ja tietojen luovuttaminen positiivisesta luottotietorekisteristä

Tietojen kattavuuden ja ajantasaisuuden varmistamiseksi positiivista luottotietorekisteriä koskevassa lakiehdotuksessa tarkoitetuille luotonantajille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus ilmoittaa Tulorekisteriyksikölle sekä velvollisuus ilmoittaa luottoja koskevat tiedot rekisteriin (1. lakiehdotuksen 16, 18 ja 19 §). Tulorekisteriyksikkö tekee ilmoitusvelvollista koskevan päätöksen yhteyksien avaamisesta tietojen ilmoittamiseksi rekisteriin (19 §:n 7 mom.). Ennen tietojen luovuttamisen aloittamista Tulorekisteriyksikkö tekee tiedonsaantiin oikeuttavan päätöksen, josta ilmenevät luovutettavat tiedot ja niiden käyttötarkoitus (1. lakiehdotuksen 21 §:n 8 mom.). Tulorekisteriyksiköllä on myös oikeus evätä tiedonsaanti tai peruuttaa päätös, jos tiedonluovutukselle säädetyt edellytykset eivät täyty.

Lakivaliokunta katsoo, että 1. lakiehdotuksen 19 §:n 7 momentin sääntely Tulorekisteriyksikön päätöksestä yhteyksien avaamisesta rekisteriin sopii asiayhteytensä kannalta paremmin 18 §:ään, jossa säädetään velvollisuudesta ilmoittaa Tulorekisteriyksikölle. Lisäksi sääntelyä on perusteltua täsmentää, jotta siitä ilmenee, millä perusteella Tulorekisteriyksikkö tekee päätöksen yhteyksien avaamiseksi. Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää talousvaliokunnalle, että

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2022 vp

1. lakiehdotuksen 19 §:n 7 momentti *poistetaan* ja sen sääntely siirretään tarkistettuna 18 §:ään seuraavan sisältöiseksi *uudeksi 2 momentiksi*:

Tulorekisteriyksikkö tekee päätöksen yhteyksien avaamisesta tietojen ilmoittamiseksi rekisteriin, kun se on saanut riittävät tiedot ilmoitusvelvollisuuden toteamiseksi ja teknisen rajapinnan avaamiseksi. (Uusi 2 mom.)

Jos lakiehdotuksessa tarkoitettuun ilmoitusvelvollisuuteen liittyy tulkinnanvaraisuuksia tai Tulorekisteriyksikkö arvioi velvollisuutta toisin kuin luotonantaja, Tulorekisteriyksikkö voi lakivaliokunnan mielestä pyytää valvontaviranomaisen arviota. Kyseisen viranomaisen kanta on merkityksellinen ottaen huomioon, että sen valvonta kohdistuu myös lakiehdotuksessa tarkoitettuun ilmoitusvelvollisuuteen. Lakivaliokunnan mielestä asiasta ei ole tarpeen ottaa lakiehdotukseen erityisiä säännöksiä, sillä rekisterinpitäjän ja valvontaviranomaisten välisessä suhteessa sovelletaan hallintolakia (434/2003), joka sisältää muun muassa yleisesti sovellettavan viranomaisten yhteistyövelvoitteen. Hallintolain 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Lakiehdotus ei sisällä säännöksiä tietojen pyytämistä koskevasta menettelystä, vaan siihen viitataan ainoastaan hallituksen esityksen perusteluissa (ks. s. 72). Lakivaliokunta katsoo, että menettelyllisen oikeusturvan takaamiseksi lakiehdotukseen on perusteltua sisällyttää esityksen perustelujen pohjalta hakemusmenettelyä koskevat säännökset. Edellä esitetyn toteuttamiseksi lakivaliokunta esittää, että hakemusta koskeva sääntely sisällytetään 1. lakiehdotuksen uuteen 27 a §:ään. Kyseiseen uuteen pykälään on asiayhteyden vuoksi perusteltua sisällyttää myös 21 §:n 8 momentin sääntely tarkistettuna, minkä seurauksena 21 §:n 8 momentti voidaan poistaa. Lakivaliokunnan esittämä uusi pykälä kuuluisi seuraavasti:

27 a § (Uusi)

Luotonantajan tietoon pääsyä koskeva hakemus

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 säädetyt edellytykset luotonantajan tiedonsaannille täyttyvät. Tulorekisteriyksiköllä on oikeus evätä tiedonsaanti tai peruuttaa päätös, jos tiedonluovutukselle tässä laissa tai muualla laissa säädetyt edellytykset eivät täyty.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Tulorekisteriyksikön tekemistä hallintopäätöksistä, jotka koskevat tietojen ilmoittamista varten tarvittavan yhteyden avaamista rekisteriin ja tietoon pääsyyn oikeuttamiseen, voidaan valittaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2022 vp

219) mukaisesti hallinto-oikeuteen (ks. s. 66 ja 72). Kyseisen lain säännökset tulevat hallintoasioiden muutoksenhaussa sovellettaviksi lähtökohtaisesti ilman viittaussäännöstäkin, mutta jotta lain soveltuminen lakiehdotuksessa tarkoitettuihin päätöksiin on selvää, lakivaliokunta esittää talousvaliokunnalle asiaa koskevan informatiivisen viittaussäännöksen lisäämistä lakiehdotuksiin seuraavasti:

33 a § (Uusi)

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Valvonta

Positiivisen luottotietorekisterin laaja tietosisältö ja vaikutukset rekisteröityjen luonnollisten henkilöiden asemaan korostavat toimivan ja tehokkaan valvonnan merkitystä. Positiivista luottotietorekisteriä koskevan lakiehdotuksen mukaan laissa säädetyn ilmoitus- ja ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamista valvovat Finanssivalvonta ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto omien valvottaviensa osalta (1. lakiehdotuksen 28 §). Jos Tulorekisteriyksikkö havaitsee velvollisuuksien täyttämässä puutteita, se voi pyytää ilmoitusvelvollista oikaisemaan puutteet. Jos ilmoitusvelvollinen ei tästä kehotuksesta huolimatta oikaise puutteita, Tulorekisteriyksikkö voi saattaa asian valvontaviranomaisen tietoon valvontatoimenpiteiden käynnistämiseksi. Jos ilmoitusvelvollinen laiminlyö laissa säädetyn velvollisuutensa, valvontaviranomainen voi velvoittaa velvollisuuden täyttämiseen sakon uhalla (1. lakiehdotuksen 30 §).

Ilmoitus- ja ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamisen valvonta on lakiehdotuksessa osoitettu eri viranomaiselle kuin varsinainen rekisterinpito. Valiokunta pitää ehdotettua ratkaisua tässä asiayhteydessä kannatettavana, sillä kuluttajaluotonantajien velvollisuuksien noudattamista on perusteltua ja tarkoituksenmukaista valvoa sen viranomaisen, joka muutenkin toimii kyseisen luotonantajan toimilupa- ja rekisteröintiviranomaisena.

Viranomaisvalvonta kohdistuu lakiehdotuksessa vain siihen, että ilmoitusvelvolliset ilmoittautuvat Tulorekisteriyksikölle ja ilmoittavat luottokantaansa koskevat tiedot ja niiden muutokset rekisteriin. Kyse on siten valvonnasta, joka kohdistuu hyvin rajalliseen osaan luotonantajien toimintaa. Lakivaliokunta korostaakin, ettei lakiehdotus millään tavoin rajoita muun lainsäädännön nojalla tapahtuvaa valvontaa.

Positiivisen luottotietorekisterin kannalta olennainen on ensinnäkin henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan kohdistuva viranomaisvalvonta. Tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksiin kuuluu henkilötietojen käsittelyn valvonta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain (1050/2018) nojalla, ja tämä valvonta kohdistuu sekä rekisterinpitäjään että rekisteriin tietoja luovuttaviin luotonantajiin. Tietosuojalainsäädäntö mahdollistaa tuntuvienkin hallinnollisten seuraamusten määrittämisen sääntelyn rikkomisesta.

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2022 vp

Ehdotettu sääntely ei myöskään rajoita kuluttajansuojalainsäädännön mukaista luotonantajiin kohdistuvaa valvontaa, joka on kuluttajaluotonhakijan kannalta erityisen merkityksellistä. Kuluttajansuojalain 7 ja 7 a luvussa säädetään kyseisten lukujen säännösten rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista sekä niiden noudattamista valvovista viranomaisista, ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) 13 §:n nojalla voidaan määrätä myös seuraamusmaksu, jos luotonantaja rikkoo kuluttajan luottokelpoisuuden arviointia koskevia kuluttajansuojalain säännöksiä.

Valvontaa koskevia säännösehdotuksia ja niiden suhdetta muuhun sääntelyyn arvioituaan lakivaliokunta pitää ehdotettuja säännöksiä asianmukaisina. Selvyyden vuoksi lakivaliokunta kuitenkin esittää talousvaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 28 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä käytetään sanan "ja" sijaan sanaa "tai". Lisäksi valiokunta esittää, että 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä ilmaisu "pyytää" korvataan asiayhteydessä asianmukaisemmalla ilmaisulla "kehottaa" ja että myös pykälän otsikkoa tarkistetaan vastaavasti. Lisäksi valiokunta ehdottaa momentissa täsmennettäväksi, että puutteet kehoitetaan oikaisemaan "määräajassa". Mainituilla tarkistuksilla pykälä kuuluisi kokonaisuudessaan seuraavasti:

28 §

Valvontaviranomaiset ja *kehotus*

Edellä 16, 19 ja 20 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden ja 18 §:ssä säädetyn ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamista valvoo Finanssivalvonta. Perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä annetun lain (411/2018) 3 §:ssä tarkoitettujen perintätoiminnan harjoittajien ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 2 §:ssä tarkoitettujen luotonantajien ja luotonvälittäjien osalta ilmoitus- ja ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamista valvoo kuitenkin Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

Jos Tulorekisteriyksikkö havaitsee puutteita 16, 19 ja 20 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tai 18 §:ssä säädetyn ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamisessa, se voi *kehoittaa* kyseessä olevaa ilmoitusvelvollista oikaisemaan puutteet *määräajassa*. Jos ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta huolimatta oikaise puutteita, Tulorekisteriyksikkö voi saattaa asian Finanssivalvonnan tai Etelä-Suomen aluehallintoviraston tietoon valvontatoimenpiteiden käynnistämiseksi.

Rekisteröidyn oikeusturva

Ehdotettuun positiiviseen luottotietorekisteriin ja erityisesti tietojen luovutukseen liittyvät riskit huomioiden lakivaliokunta pitää luonnollisen henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että uusi rekisteri on viranomaisen ylläpitämä. Viranomainen toimii virkavastuulla eikä ole luottosuhteen osapuoli.

Olennaista on myös huolehtia rekisteröidyn luonnollisen henkilön tehokkaista oikeussuojakeinoista. Niiden osalta on huomattava, että sekä rekisterinpitoon liittyvät tehtävät ja vastuu että rekisteröidyn oikeudet määräytyvät pääasiassa henkilötietojen suojaan yleisesti sovellettavan tietosuojasetuksen ja tietosuojalain perusteella.

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2022 vp

Tulorekisteriyksikkö vastaa rekisterinpitäjänä henkilötietojen ja niihin liittyvien luottotietojen ja muiden tietojen vastaanottamisesta, säilyttämisestä ja luovuttamisesta sekä muista rekisterinpitäjälle yleisessä tietosuojasetuksessa säädetystä velvollisuuksista ja rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta. Esitykseen sisältyy tästä nimenomainen maininta säännösten alalla (1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 mom.). Tulorekisteriyksikön on siten muun muassa huolehdittava siitä, että käsittelyn tarkoituksiin nähden virheelliset tiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä positiivisesta luottotietorekisteristä (tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohta). Hallituksen esityksestä myös ilmenee, ettei rekisterinpitäjän vastuuta ole mahdollista siirtää muulle taholle, kuten luotonantajille (ks. HE, s. 43 ja 44). Rekisterinpitäjän vastuu ei rajoitu myöskään tietojen tallettamiseen tai rekisterin ylläpitoon, vaan kattaa myös vastuun esimerkiksi henkilötietojen luovutuksista.

Rekisteröidyllä luonnollisella henkilöllä on oikeus saada tieto toimenpiteistä, joihin rekisterinpitäjä on ryhtynyt esimerkiksi henkilötietojen oikaisemista koskevan pyynnön johdosta. Jos rekisterinpitäjä ei toteuta toimenpiteitä rekisteröidyn pyynnön perusteella, rekisterinpitäjän on ilmoitettava viipymättä ja viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta rekisteröidylle syyt siihen ja kerrottava mahdollisuudesta tehdä valitus valvontaviranomaiselle (tietosuojavaltuutettu) ja käyttää muita oikeussuojakeinoja. Rekisteröidyllä on myös mahdollisuus saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi ja oikeus hakea muutosta tietosuojavaltuutetun ratkaisuun hallinto-oikeudessa.

Myös rekisteröidyn informointi ja rekisteröidyn oikeus saada tutustua itseään koskeviin henkilötietoihin perustuvat lähtökohtaisesti suoraan yleiseen tietosuojasetukseen (14 ja 15 artikla). Hallituksen esityksessä ehdotettu sähköinen asiointipalvelu (1. lakiehdotuksen 27 §) täydentää kyseisiä oikeuksia ja tehostaa rekisteröidyn mahdollisuuksia itse valvoa omien henkilötietojensa käsittelyä ja havaita mahdollinen epäasiallinen toiminta tai virheelliset tiedot.

Tietosuojalainsäädäntöön perustuvat rekisteröidyn oikeudet ovat merkityksellisiä myös suhteessa luotonantajiin, sillä rekisterinpitäjän vastuu positiivisessa luottotietorekisterissä käsiteltävien henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta ei poista luotonantajien vastuuta positiiviseen luottotietorekisteriin luovutettavien tietojen paikkansapitävyydestä omien tietojärjestelmiensä rekisterinpitäjinä. Tähän kuuluu myös vastuu tarvittaessa esimerkiksi oikaista virheelliset henkilötiedot viipymättä (tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohta) ja ilmoittaa henkilötietojen oikaisusta jokaiselle vastaanottajalle (tietosuojasetuksen 19 artikla).

Edellä esitetyn ja saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä rekisteröidyn oikeusturvanäkökohtien kannalta asianmukaisena. Lakivaliokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota kuitenkin sellaisten usein haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten ikääntyneiden, asemaan, joilla ei eri syistä välttämättä ole mahdollisuutta käyttää sähköistä asiointipalvelua. Vaikka sähköinen asiointipalvelu on tarkoitettu täydentämään rekisteröidyn tietosuojalainsäädäntöön perustuvia oikeuksia eikä ehdotettu sääntely rajoita kyseisiä oikeuksia, positiivisen luottotietorekisterin ensisijainen tavoite torjua ylivelkaantumista puoltaisi sen pohtimista, voidaanko tällaisten luonnollisten henkilöiden mahdollisuuksia saada tietoja positiivisesta luottotietorekisteristä vielä ehdotetusta edistää.

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2022 vp

Suhde luottotietolakiin ja siinä säädettyihin luottotietorekistereihin

Luottotietolaissa säädetään henkilö- ja yritysluottotietorekistereistä, joita ylläpitävät yksityiset luottotietotoiminnan harjoittajat. Luonnollisen henkilön yksilöintitietojen ja toimintakelpoisuutta koskevien tietojen lisäksi kyseisiin luottotietorekistereihin saadaan tallettaa tiedot maksuhäiriöistä eli niin kutsutut negatiiviset luottotiedot. Kyseisiin rekistereihin ei tallenneta positiivisia luottotietoja, kuten tietoja henkilön luotoista tai tuloista, joten niiden tietosisältö poikkeaa oleellisesti ehdotetusta positiivisesta luottotietorekisteristä. Myös käyttötarkoitukset eroavat, sillä luotonannon lisäksi luottotietolaissa tarkoitetuista luottotietorekistereistä voidaan luovuttaa tietoja laajalti muihin käyttötarkoituksiin, kuten huoneenvuokra- tai vakuutus sopimuksen tekemistä varten tai työntekijän luotettavuuden selvittämiseen ja turvallisuus selvityksiin.

Edellä esitetty huomioon ottaen uusi positiivinen luottotietorekisteri ei poista luotonantajien tarvetta hyödyntää jatkossakin luottotietolaissa tarkoitettujen luottotietorekisterien tietoja, sillä positiivisen luottotietorekisterin tiedot eivät ole yksin riittäviä luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden huolelliseksi arvioimiseksi. Eri rekisterien voidaan siten katsoa täydentävän toisiaan.

Luottotietolain säännöksiä on vastikään muutettu eräiden maksuhäiriötietojen säilytysaikojen lyhentämiseksi (HE 109/2021 vp). Keskeinen muutos on maksuhäiriömerkinnän säilytysajan lyhentäminen sen perusteena olevan saatavan suorittamisen johdosta yhteen kuukauteen siitä, kun luottotietotoiminnan harjoittaja on saanut tiedon saatavan suorittamisesta. Myönteisten vaikutusten lisäksi kyseisellä luottotietolain muutoksella on arvioitu voivan olla myös kielteisiä vaikutuksia muun muassa luotonantajien kannalta liittyen luotonhakijoiden luottokelpoisuuden arviointiin ja luottoriskien hallintaan (ks. LaVM 3/2022 vp ja HE 109/2021 vp, s. 17—32 ja 34). Tämä mahdollisuus huomioon ottaen samoin kuin se, että maksuhäiriötietojen säilytysaikoja päätettiin lyhentää jo ennen positiivisen luottotietorekisterin käyttöönottoa, lakivaliokunta piti luottotietolain muutosesitystä käsitellessään välttämättömänä, että maksuhäiriötietojen säilytysaikojen lyhentämisen toimivuutta ja vaikutuksia samoin kuin yhteisvaikutuksia suhteessa positiiviseen luottotietorekisteriin seurataan tarkoin. Eduskunta on valiokunnan mietinnön pohjalta hyväksynyt asiaa koskevat lausumat (EV 34/2022 vp — LaVM 3/2022 vp).

Lakivaliokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota myös yhteensovitus tarpeisiin, sillä hallituksen esitykseen sisältyvät luottotietolain muutosehdotukset (4. lakiehdotus) kohdistuvat säännöksiin, joita on vastikään muutettu edellä mainitun luottotietolakia koskevan hallituksen esityksen pohjalta (HE 109/2021 vp).

Tiedottaminen ja seuranta

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että positiivisen luottotietorekisterin perustamisesta tiedotetaan riittävästi hyvissä ajoin ennen rekisterin käyttöönottoa.

Lisäksi valiokunta korostaa uuden positiivisen luottotietorekisterin ja sitä koskevan sääntelyn toimivuuden ja vaikutusten laaja-alaista aktiivista seuranta rekisterin käyttöönoton jälkeen. Aiheellista on erityisesti seurata rekisterin toimivuutta ja vaikutuksia rekisterille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2022 vp

Koska hallituksen esityksen valmistelussa vaikutuksia toiminimiyrittäjiin on voitu arvioida vain suuntaa antavasti, valiokunta pitää tärkeänä, että rekisterin käyttöönoton jälkeen myös yritysvai-
kutuksia seurataan ja arvioidaan mahdollisimman laaja-alaisesti.

Kehittämistarpeita

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tulevaisuutta ajatellen tuotu esiin useita kehittämistarpeita liittyen positiivisen luottotietorekisterin tietosisältöön ja käyttötarkoitukseen. Esimerkiksi tietosisällön laajentamista koskemaan huoneistotietojärjestelmään sisältyviä tietoja taloyhtiölainaosuuksista on pidetty tärkeänä ottaen huomioon, että taloyhtiölainat muodostavat merkittävän osuuden kotitalouksien kokonaisveloista. Tarkoituksenmukaisina uusina käyttötarkoituksina on tuotu esiin esimerkiksi talous- ja velkaneuvonta, jonka tiedonsaannin katsotaan tehostavan talous- ja velkaneuvojien lakisääteisten tehtävien hoitamista. Myös ulosottoviranomaisten tiedonsaantia on pidetty tärkeänä, sillä rekisteriä voitaisiin hyödyntää velallisten velkatietojen selvittämiseen. Lisäksi mahdollisina tiedonsaajina on pidetty velkajärjestelyssä ja yrityssaneerausessa selvittäjää, konkurssissa pesänhoitajaa sekä kuolinpesässä pesänselvittäjää.

Valiokunta pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, että jatkossa positiivisen luottotietorekisterin tietosisällön ja käyttötarkoituksen laajentamismahdollisuuksia arvioidaan nyt säädettävästä laista saatujen kokemusten perusteella. Ensiarvoisen tärkeitä ovat tiedot taloyhtiölainaosuuksista, minkä vuoksi valiokunta kiirehtii niiden sisällyttämistä rekisteriin. Lakivaliokunta esittää, että talousvaliokunta harkitsee tätä koskevan lausumaehdotuksen sisällyttämistä mietintöön. Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan vuoksi vaikutukset rekisteröityyn on kuitenkin otettava huomioon samoin kuin se, että uusienkin käyttötarkoitusten tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia sekä asiaa koskevan sääntelyn selkeää ja tarkkarajaista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2022 vp

Helsingissä 1.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Ruut Sjöblom kok (osittain)
jäsen Mirka Soinikoski vihr (osittain)
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Jari Kinnunen kok
varajäsen Veikko Vallin ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki positiivisesta luottotietorekisteristä. Positiiviseen luottotietorekisteriin talletettaisiin tietoja luonnollisen henkilön luotoista ja tuloista. Rekisterin avulla luotonantaja voisi nykyistä helpommin ja luotettavammin arvioida lainanhakijan kykyä maksaa luotto takaisin. Rekisterin käyttötarkoituksia olisivat tietojen käyttö luotonannossa sekä rahoitusvakauden ja rahoitusmarkkinoiden seurannassa ja valvonnassa. Rekisterinpitäjä olisi Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutoksia kuluttajansuojalakiin, luottotietolakiin ja tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin.

Luonnollisten henkilöiden luottoja ja tuloja koskevia tietoja sisältävää positiivista luottotietorekisteriä pidetään tärkeänä ylivelkaantumista ehkäisevänä keinona myös useissa selvityksissä, joissa on kiinnitetty huomiota erityisesti ajantasaisen ja riittävän niin sanotun positiivisen luottotiedon puuttumiseen luotonannossa sekä riittävän laajapohjaisen ja kattavan tietopohjan puuttumiseen rahoitusmarkkinoiden seurannassa ja valvonnassa.

Oikeusministeriön teettämässä selvityksessä (26/2018) todetaan: "Positiivisten luottotietojen tarvetta pidetään selvityksessä ilmeisenä, ottaen huomioon muun muassa luottomarkkinoilla tapahtunut kehitys, kotitalouksien velkaantuminen ja kansainvälinen käytäntö. Selvityksessä ehdotetaan positiivisen luottotietorekisterin perustamista Verohallinnon tulorekisterin yhteyteen. Selvityksestä saadussa lausuntopalautteessa katsotaan laajalti, että positiivisen luottotietojärjestelmän perustaminen on kannatettavaa erityisesti ylivelkaantumisen hillitsemiseksi, mutta myös esimerkiksi vastuullisen luotonannon edistämiseksi. Osa lausuntopalautteen antajista kuitenkin katsoi, että selvityksessä esille tuodut tavoitteet voitaisiin saavuttaa olemassa olevia keinoja kehittämällä ja olemassa olevaa sääntelyä tarkentamalla."

Vaikka uuden luottotietorekisterin perustamista pidetään laajasti tarpeellisena, erityisesti pankkien toimesta, niin hallituksen esitys ei perustele riittävästi sitä, miten esitys käytännössä ehkäisee ylivelkaantumista. Tähän kiinnitti huomiota myös lain arviointineuvosto lausunnossaan. Lisäksi useat luotonantajat eivät kuulu rekisterin piiriin, joten kaikkia tietoja ei ole mahdollista saada kuluttajan luottotilanteesta. Lain tarkoitus ei tältä osin toteudu.

Luotonantajan velvollisuudet jo nyt laissa

Luotonantajan velvollisuus arvioida kuluttajan luottokelpoisuutta on jo nyt kirjattu useaan lakiin, kuten luottotietolakiin, kuluttajansuojalakiin ja Finanssivalvonnan sitoviin tarkentaviin ohjeisiin. Niiden keskeinen sisältö on, että luoton myöntämisen tulee aina perustua luottoanalyysiin.

Kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan luotonantajan on ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava, kykeneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa (kuluttajan luottokelpoisuus). Arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien tietojen perusteella.

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2022 vp Eriävä mielipide

Pykälää koskevista yksityiskohtaisissa perusteluissa on selostettu varsin yksityiskohtaisesti, mitä seikkoja luotonantajan yleensä tulisi vähintään selvittää. Perusvaatimuksena on, että luotonantaja tarkistaa kuluttajan luottotiedot, joilla nykyisin tarkoitetaan erityisesti maksuhäiriömerkintöjä. Edelleen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että luottotietojen ohella luotonantajan edellytetään hankkivan myös muita tietoja kuluttajan taloudellisesta asemasta kuluttajalta itseltään tai mahdollisista muista käytettävissä olevista lähteistä. Lisäksi on myös todettu, että tietoja kuluttajan tuloista ja muista taloudellisista olosuhteista tulisi hankkia myös rahamäärältään pienempiä luottoja myönnettäessä.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarpeellisia tietoja kuluttajan maksuvaran ja siten luoton takaisinmaksukykyyn arvioimiseksi ovat kuluttajan tulojen määrän ja perusteen lisäksi tämän menot, velat ja varat sekä mahdolliset takausvastuut. Maksuvaran selvittämisessä tulisi ottaa huomioon tulojen jatkuvuuteen vaikuttavat seikat, kuten työ- tai virkasuhteen laatu, sekä myös seikat, jotka voivat todennäköisesti johtaa menojen merkittävään kasvuun, kuten luoton korkomenojen nouseminen. Mitä suuremmasta lainasta on kyse, sitä seikkaperäisemmät selvitykset ovat tarpeen.

Jos rahalaitokset noudattaisivat näitä ohjeita ja jos niiden noudattamistavaltavottaisiin, niin ylivelkaantuneita olisi huomattavasti vähemmän eikä nyt esitettävää lakia luottotietorekisteristä tarvittaisi.

Hallituksen esitys on kallis ja erittäin byrokraattinen. Se aiheuttaa merkittäviä lisäkuluja valtiolle, rahalaitoksille ja ennen kaikkea kansalaisille. On itsestään selvää, että rekisterin ylläpidosta syntyvät uudet kulut siirtyvät lopulta kuluttajien maksettaviksi. Esityksen perusteluissa tuodaan esille se seikka, ettei todellisia kuluja voi tässä vaiheessa arvioida. Lausunnoissa on myös pidetty kustannuksien arviointia liian alhaisina.

Kansalaisten luottotietojen keräämisessä ei ole mitään positiivista

Hallituksen esityksen nimeksi on valikoitunut "Positiivinen luottorekisteri". Nimi on epäonnistunut. Kuluttajien luottotietojen rekisteröinnissä ei ole mitään positiivisuuteen viittaavaa, sillä ne ovat vain tietoja. Mikään muu maa ei käytä luottorekisteristä ilmaisua positiivinen luottotietorekisteri. Poikkeavuus on ilmeinen. Lain nimen tulee olla neutraali eikä tunnelautunut. Nimi voisi olla "laki luottotietorekisteristä" tai "luottotietorekisterilaki", jolloin se olisi johdonmukainen esimerkiksi Luottolaki -nimen kanssa.

Tietojen ilmoittamisen määräaika

Asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että luottotietojen ajantasaisuus on käytännössä vaikea toteuttaa ja vaatii runsaasti henkilöstöä, mikä lisää kustannuksia. Myönnettyistä luotoista ja niissä tapahtuvista muutoksista olisi ilmoitettava viimeistään seuraavana päivänä. Myös ulosotossa olevista maksuista on ilmoitettava viimeistään toisena arkipäivänä. Käytännössä tämä tulee olemaan erittäin vaikeaa ja vaatimaan merkittävää lisäystä henkilöstöön ottaen huomioon ulosoton piirissä olevien maksuhäiriöisten määrä.

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2022 vp
Eriävä mielipide

Verohallinto kiinnittää huomiota siihen, ettei esityksessä riittävällä tarkkuudella määritellä, mitä luoton saajan salassa pidettäviä tietoja luottotiedoista voidaan luovuttaa. Oikeusministeriö ei vastineessaan pitänyt täsmennystä tarpeellisena. Tämä tekee esityksestä haavoittuvan kansalaisten yksityisyyden kannalta.

Suomen Yrittäjät kiinnittää lausunnossaan huomiota hallituksen esityksen yritysvaikutuksiin sillä osin kuin on kyse toiminimiyrittäjistä, joiden luottokelpoisuutta arvioitaisiin luonnollisena henkilönä, ja erityisesti ehdotetun sääntelyn vaikutuksista työllistymiseen. Se katsoo, että olisi ollut erittäin tärkeää arvioida hyvin perusteellisesti esitykseen liittyvät yritysvaikutukset. Esitys saattaa hidastaa ja heikentää merkittävästi luoton saantia. Vieraan pääoman saaminen saattaa usein olla yrityksen perustamisen ja yritystoiminnan jatkumisen kannalta kriittinen tekijä. Lähes aina yrityksen kasvu edellyttää ulkopuolista rahoitusta. Suomen Yrittäjiä ei lain valmistelussa kuultu.

Oikeusministeriön lakivaliokunnalle antamassa vastineessa asiantuntijoiden lausumiin 12.5.2022, sen osiossa Rekisterin jatkokehitystarpeet, on nostettu esiin ja kiinnitetty huomiota moneen epäselvään ja tulkinnanvaraiseen kohtaan, joita tulisi arvioida uudelleen ja joiden tulisi olla tarkkarajaisempia.

Päätelmäni on: hallituksen esitystä voidaan pitää siinä määrin keskeneräisenä, ettei sitä tulisi saattaa voimaan ollenkaan tässä muodossa.

Edellä olevan perusteella esitän, että talousvaliokunta ottaa edellä mainitun huomioon ja esittää, että kiireisesti tarkennetaan olemassa olevaa luottotietolakia, kuluttajansuojalakia ja Finanssivalvonnan ohjeistusta vastaamaan hallituksen esityksen sisällöllisiä tavoitteita ylivelkaantumisen ja kotitalouksien velkaantumisen hillitsemiseksi sekä lisätään näiden lakien valvontaa. Tämä olisi kustannustehokasta eikä lisäisi byrokratiaa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 1.6.2022

Antero Laukkanen kd