

## Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta (HE 109/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu, oikeusministeriö
- asiantuntija Erika Virtanen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- lakiasiain päällikkö Juuso Jokela, Suomen Asiakastieto Oy
- johtava lakimies Satu Wennberg, Finanssiala ry
- lakimies Emmi Meriranta, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- varapuheenjohtaja Arttu Rautiainen, Suomen Perimistoimistojen Liitto ry
- toiminnanjohtaja Sanna Hughes, Suomen Vuokranantajat ry
- asiantuntija Karoliina Katila, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finanssivalvonta
- Suomen Pankki
- Bisnode Finland Oy
- Takuusäätiö sr
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta

## Valiokunnan lausunto TaVL 35/2021 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Ehdotuksen tausta ja tavoitteet*

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi luottotietolakia, maksupalvelulakia ja rikosrekisterilakia. Talousvaliokunta arvioi ehdotusta tässä lausunnossa erityisesti maksuhäiriötietojen säilytysaikaa koskevien muutosten osalta. Näillä muutoksilla on erityistä merkitystä luotonantajien ja velallisten kannalta sekä myös laajempia yhteiskunnallisia elinkeinotoimintaan, rahoitusmarkkinoihin ja ylivelkaantumiseen liittyviä vaikutuksia.

Asian taustalla on sekä hallitusohjelman kirjaus maksuhäiriömerkintöjen lyhentämisestä että asiaa koskeva erityinen eduskunnan lausuma. Eduskunta antoi 16.6.2020 kuluttajansuojalain väliaikaista muuttamista koskevan esityksen käsittelyn yhteydessä talousvaliokunnan mietinnössään esittämän lausuman, jossa eduskunta edellytti, että valtioneuvosto kiirehtii maksuhäiriörekisteriä koskevaa lainsäädäntöä siten, että henkilöt, jotka ovat suorittaneet maksuhäiriömerkinnän perusteena olleet maksut asianmukaisesti, tulee poistaa rekisteristä 1 kuukauden kuluttua maksun suorittamisesta (EV 69/2020 vp, 4. lausuma).

#### *Keskeiset ehdotukset*

Ehdotetun luottotietolain muutoksen mukaan eräiden yleisimpien henkilö- ja yritysluottotietoina talletettavien maksuhäiriömerkintöjen säilytysaika lyhenisi niiden perusteena olevan saatavan suorittamisen johdosta yhteen kuukauteen siitä, kun luottotietotoiminnan harjoittaja on saanut tiedon saatavan suorittamisesta. Henkilöluottotietoja, joiden säilytysaika lyhenisi, olisivat viranomaisen toteamat maksuhäiriötiedot, ulosottotiedot ja velkojan ilmoittamat maksuhäiriötiedot. Yritysluottotietojen säilytysaikoja ehdotetaan muutettaviksi sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamiseksi ja siksi, että niillä on erityisesti pienten yritysten asemaan samantapaisia kielteisiä vaikutuksia kuin henkilöluottotiedoilla. Yritysluottotietojen osalta saatavan suorittaminen lyhentäisi maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikaa yhteen kuukauteen silloin, kun maksuhäiriömerkinnät perustuvat tietoon velkomustuomiosta, vekselin protestista, tietyistä ulosottoasioista, tietyistä julkaistuista vero- tai vakuutussaativista tai tratasta. Uuden maksuhäiriömerkinnän pidentävästä vaikutuksesta ehdotetaan luovuttavaksi. Muutos koskisi myös niitä maksuhäiriömerkintöjä, joissa on suoritusta koskeva merkintä muutosten voimaan tullessa tai joiden säilytysaikaa on pidentetty ennen muutoksen voimaantuloa. Lisäksi säilytysaikoja koskeviin säännöksiin ehdotetaan eräitä muita sääntelyä selkiyttäviä muutoksia.

#### *Ehdotusten tavoitteista ja vaikutuksista*

Luonnollisen henkilön ja yrityksen maksuhäiriötietojen säilytysaikoihin ehdotettujen muutosten tavoitteena on kohtuullistaa velallisen tilannetta erityisesti silloin, kun maksuhäiriömerkinnän perusteena ollut saatava on maksettu. Samalla varmistettaisiin, että säilytysajat täyttävät paremmin henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Luottotietolain tarkoituksen ja johdonmukaisuuden vuoksi tavoitteena on myös parantaa vastaavassa asemassa olevien yrittäjien asemaa. Nykyisen järjestelmän ongelmakohtia ovat erityisesti maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikojen pituus, epäyhtenäisyys ja pidentäminen uusien maksuhäiriömerkintöjen vuoksi.

## Valiokunnan lausunto TaVL 35/2021 vp

Ehdotetun sääntelyn lähtökohtana ovat maksuhäiriömerkintöjen merkittävät velallisten — sekä luonnollisten henkilöiden että yrittäjien — toimintamahdollisuuksia rajoittavat vaikutukset. Ehdotuksella on potentiaalisia vaikutuksia laajaan henkilöpiiriin: maksuhäiriömerkintä on Suomessa tällä hetkellä 392 000 henkilöllä. Hallituksen esityksessä on myös varsin laajasti punnittu ehdotusten vaikutuksia. Maksuhäiriömerkintä vaikeuttaa tai jopa kokonaan estää luotonsaannin ja voi vaikeuttaa erimerkiksi kotivakuutuksen ja vuokra-asunnon saamista. Saatavan suorittamiseen perustuvalla maksuhäiriötietojen lyhyemmällä säilytysajalla on sen vuoksi arvioitu voitavan lievittää merkinnöistä aiheutuvia kielteisiä seurauksia ja näin parantaa taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneiden henkilöiden ja kotitalouksien asemaa. Keskeistä on myös, ettei uusi merkintä enää pidentäisi aiemman maksuhäiriömerkinnän säilytysaikaa.

Erityisesti pienille yrityksille maksuhäiriömerkinnät aiheuttavat usein samankaltaisia vaikutuksia kuin luonnollisille henkilöille. Maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikojen lyhentäminen helpottaisi yritystoiminnan harjoittamista ja yritystoiminnan aloittamista niissä tapauksissa, joissa merkintöjen perusteena olevat velat on suoritettu. Ehdotetuilla muutoksilla voi olla myös esimerkiksi työllisyyttä lisäävää vaikutusta muun muassa sen vuoksi, että ne parantavat mahdollisuutta yrittäjän uuteen alkuun. Erityisesti yrityksille ankara trattaperintä voi johtaa maksuhäiriömerkintöihin varsin lyhyessä ajassa ja ilman viranomaisarviota. Tämä on talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella voinut johtaa maksuhäiriömerkintöihin myös sellaisissa tilanteissa, joissa trattakirje ei ole saavuttanut yritystä lainkaan tai on saapunut protestoinnin kannalta myöhässä. Myös tällaisten tilanteiden kannalta maksuhäiriömerkintöjen säilytysajan kohtuullistaminen on ratkaisevan tärkeää. Talousvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että maksuhäiriömerkinnöillä voi olla vaikutuksia yrityksen tai yrittäjän luottoluokitukseen myös silloin, kun merkinnät eivät koske suoraan yrittäjää tai tämän pääasiallisesti harjoittamaa yritystoimintaa. Taloudellisesti vaikeuksissa olevan yrityksen maksuhäiriömerkinnät voivat vaikuttaa paitsi vastuuhenkilön henkilökohtaiseen luottoluokitukseen myös vastuuhenkilön toisiin yrityksiin.

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä ja talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin tunnistettu myös riskejä ja mahdollisia sekä velallisiin että velkojiin liittyviä ongelmallisia vaikutuksia, joita ehdotetulla muutoksella voi olla. Tämä korostaa osaltaan valmisteilla olevan positiivisen luottotietorekisterin merkitystä.

Ehdotetulla muutoksella on merkittäviä vaikutuksia luottokelpoisuuden arviointiin ja luotonantajiin. Maksuhäiriömerkinnällä on ollut luottokelpoisuuden arvioinnissa suuri merkitys, ja talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan aiemmat maksuhäiriöt moninkertaistavat uusien maksuvaikeuksien todennäköisyyden. On myös luottoa hakevan etu, että luotonantajalla on mahdollisuus arvioida maksukyky oikein. Ehdotettu malli supistaa luottotietojen tietosisältöä, ja on esitetty arvioita siitä, että tämä voi johtaa myös luotonmyöntökriteerien kiristymiseen ja siihen, etteivät tavanomaiset luottotuotteet enää olisi kaikkien saatavilla. Riskinarvioinnin vaikeutumisen voidaan vähintäänkin arvioida heijastuvan tuotteiden hinnoitteluun.

Maksuhäiriömerkintöjen säilyttämisellä nyt ehdotettua pidempään voisi olla myös ylivelkaantumista ehkäiseviä vaikutuksia. Ehdotus voisi tietyissä tilanteissa myös kannustaa maksuhäiriömerkintöjen taustalla olevien velkojen maksamiseen hetkellisesti tai muutoin kestävämmällä tavalla. Tällainen toimintatapa voisi korostua erityisesti vuokrasuhteen kaltaisissa tilanteissa. Nyt ehdotettu muutos voi kaventaa esimerkiksi vuokranantajien keinoja luottokelpoisuuden arviointiin:

## Valiokunnan lausunto TaVL 35/2021 vp

erityisesti yksityisillä vuokranantajilla on varsin heikot mahdollisuudet hankkia tietoja asiakkaidensa aiemmasta maksukäyttäytymisestä jo asiakassuhteen kertaluonteisuuden vuoksi. On mahdollista, että vuokravakuuksia, selvitystä vuokralaisen tulotiedoista tai muita maksukykyä osoittavia selvityksiä tullaan tämän vuoksi edellyttämään vuokramarkkinoilla nykyistä laajemmin. Ehdotettu sääntely voi muutoinkin asettaa velkojat erityyppiseen asemaan sillä perusteella, millaiset mahdollisuudet heillä on arvioida asiakkaidensa maksukykyä. Esimerkiksi pankeilla ja muilla institutionaalisilla luotonantajilla on tähän usein laajemmat mahdollisuudet kuin yksityisillä toimijoilla.

Ehdotuksen merkitystä kaventaa ja samalla myös sen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia lievittää toisaalta se, että merkittävä osa velallisista ei todennäköisesti kykenisi suoriutumaan *kaikista* veloistaan siten, että maksuhäiriömerkinnät poistettaisiin rekisteristä. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty arvio siitä, että hallituksen esityksen vaikutukset itse asiassa koskisivat vain pienehköä joukkoa henkilöitä ja yrityksiä, jotka ovat kyenneet tai kykenevät suoriutumaan kaikista veloistaan nopeastikin.

Tältä kannalta voi edelleen olla tarve myös muille kuluttajien ja yritysten asemaa helpottaville toimille, joilla varmistettaisiin maksuhäiriöistä huolimatta oikeus tiettyihin peruspalveluihin. Maksuhäiriömerkinnöistä erillisenä kysymyksenä olisi perusteltua arvioida jatkossa esimerkiksi tarvetta säätää yrittäjien lakisääteisestä oikeudesta peruspankkipalveluihin, vakuutuspalveluihin sekä elinkeinonharjoittamiseen tarvittaviin tietoliikennepalveluihin.

Talousvaliokunta kiinnittää samoin huomiota siihen, että vaikka nyt ehdotettu sääntely lyhentää maksuhäiriömerkintöjen lakisääteisistä säilytysaikaa, sääntelyn vaikutusten turvaamiseksi on keskeistä varmistaa, että maksuhäiriömerkinnät saatavien suorituksen jälkeen tosiasiasa poistuvat rekisteristä. Ehdotetussa sääntelymallissa merkinnän poistaminen saatavan suorittamisen jälkeen jäisi riippumaan siitä, että tieto saatavan suorittamisesta on tullut luotonantajalle. Tällöin ilmoittaminen saatavan suorittamisesta voi jäädä osin velallisen oman aktiivisuuden varaan, mikä voi heikentää sääntelyn tosiasiallista tehokkuutta.

Talousvaliokunta kiinnittää lisäksi yksityiskohtaista huomiota ehdotetun 13 §:n 1 momentin 3 kohdan muotoiluun. Säännöksen sanamuodon ja sen perustelujen mukaan tiedon tallentamisen edellytyksenä olisi nimenomaisesti, että maksuvaatimusta ei ollut riitautettu perusteeltaan tai määrältään. Säännöksestä syntyy käsitys, että myös saatavan riitauttaminen perusteettomasti, esimerkiksi vain maksuhäiriömerkinnän välttämiseksi, estäisi merkinnän tallentamisen siltäkin osin kuin laiminlyönti on sittemmin lainvoimaisella tuomiolla todettu. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty huolenaihe, että säännös saattaisi lisätä perusteettomia oikeudelle tehtäviä riitautuksia, joiden tarkoituksena olisi vain tietoisesti välttää maksuhäiriömerkintä. Talousvaliokunta esittää, että lakivaliokunta täsmentää säännöstä mietinnössään. Talousvaliokunta yhtyy kuitenkin säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa todettuun tarpeeseen estää tallettaminen siltä osin kuin kanne on hylätty, ts. silloin, kun saatavan laiminlyönti on kiistetty perustellusti.

## Valiokunnan lausunto TaVL 35/2021 vp

### *Talousvaliokunnan arvio ja jatkotoimet — positiivisen luottotietorekisterin merkitys*

Ehdotuksen arvioinnissa on kyse edellä kuvattujen myönteisten ja kielteisten vaikutusten punninnasta. Talousvaliokunta katsoo, että nykyisenkaltainen maksuhäiriömerkintöjen säilytysjärjestelmä on rajoittanut yksityishenkilöiden ja yrittäjien toimintamahdollisuuksia sekä ajallisesti että asiallisesti kohtuuttomalla tavalla. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen hallituksen esityksen perusteluissakin todettuun seikkaan, että esimerkiksi Ruotsissa maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikojen lyhentäminen lisäsi merkittävästi työllisyyttä ja liikkuvuutta alueiden välillä, paransi ansioita ja lisäsi luotonantoa. Vaikka tutkimus ja Ruotsin asiaa koskeva lainsäädäntö eivät ole suoraan verrannollisia nyt käsiteltävään ehdotukseen, ne antavat tukea arviolle ehdotuksen myönteisistä vaikutuksista.

Talousvaliokunta puoltaa maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikojen lyhentämistä hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Ehdotuksella voi olla merkittäviä myönteisiä vaikutuksia kuluttajiin, yrittäjyyteen ja talouden dynamiikkaan. Maksuhäiriötietojen säilytysaikaa koskevat ehdotukset vastaavat tavoitteiltaan eduskunnan edellä viitatussa lausunnossaan esittämää. Talousvaliokunta yhtyy myös hallituksen esityksessä esitettyyn arvioon sääntelyn vaikutuksista ja korostaa ehdotuksen kannustavia vaikutuksia sekä yksityishenkilöiden että yritysten näkökulmasta.

Nyt käsiteltävä ehdotus on alun perin ollut tarkoitus toteuttaa samassa yhteydessä positiivisen luottotietorekisterin kanssa. Talousvaliokunta kiirehtii tämän uudistuksen valmistelua. Valiokunta korostaa, että positiivinen luottotietorekisteri muodostaa vastinparin nyt käsiteltävälle ehdotukselle ja osaltaan lieventää nyt ehdotetun sääntelyn mahdollisia luottokelpoisuuden arviointia heikentäviä vaikutuksia. Nyt käsiteltävän ehdotuksen voimaantulo ennen positiivista luottotietorekisteriä edellyttää uudistuksen vaikutusten tarkkaa seuranta ja arviointia.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Talousvaliokunta esittää,

*että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## **Valiokunnan lausunto TaVL 35/2021 vp**

Helsingissä 14.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väätäinen sd

varajäsen Aki Lindén sd

varajäsen Raimo Piirainen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen