

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Muistio

15.3.2022

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Talousvaliokunta 16.3.2022 klo 11.00

HE 22/2022 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki positiivisesta luottotietorekisteristä. Lisäksi esityksellä muutettaisiin kuluttajansuojalakia (38/1978), tulotietojärjestelmästä annettua lakia (53/2018) ja luottotietolakia (527/2007). Positiivisen luottotietorekisterin perustaminen on yksi pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman sisältämistä ylivelkaantumisen torjuntaan tähtäävistä toimista. Positiivisen luottotietorekisterin perustamisella vastataan myös EU:n neuvoston Suomelle antamiin maakohtaisiin talouspoliittisiin suosituksiin, joissa suositetaan positiivisen luottotietorekisterin perustamista.

Ehdotetun lain ja siinä säädettävän rekisterin ensisijainen tavoite on torjua ylivelkaantumista luomalla nykyistä parempi tietopohja luotonantajille luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arviointia varten. Yksittäisten luotonantotilanteiden lisäksi tarkoituksena on tarjota viranomaisille kattavat tiedot rahoitusvakauden ja luottomarkkinoiden seurantaan ja valvontaan. Tavoitteena on, että rekisteristä tulee tietosisällöltään riittävä ja asianmukainen rekisterin käyttötarkoituksiin nähden. Rekisterin tietoja saisi luovuttaa pelkästään laissa nimenomaisesti säädettäviin tarkoituksiin, eli luotonantoa varten sekä eräisiin viranomaistarkoituksiin ja tilastotarkoituksiin. Viranomaiset saisivat paremman tietopohjan rahoitusvakauden ja luottomarkkinoiden seurantaan ja valvontaan.

Ehdotettu laki positiivisesta luottotietorekisteristä on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022. Osa säännöksistä tulisi kuitenkin voimaan myöhemmin. Ehdotetut kuluttajansuojalain ja luottotietolain muuttamista koskevat lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2024 ja ehdotettu tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamista koskeva laki 1.1.2023. Rekisteri otettaisiin käyttöön kuluttajaluottojen osalta keväällä 2024 ja luonnollisen henkilön elinkeinotoimintaa varten ottamien luottojen osalta keväällä 2026.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Positiivinen luottotietorekisteri, ilmoitusvelvollisuus ja tietojen luovutus- ja käyttötarkoitukset

Positiivinen luottotietorekisteri perustettaisiin Verohallinnon Tulorekisteriyksikköön. Positiiviseen luottotietorekisteriin kerättäisiin tietoja luonnollisten henkilöiden luotoista ja tuloista, joiden osalta tavoitteena on mahdollisimman kattava tietosisältö. Rekisteri kattaisi ensimmäisessä vaiheessa kevästä 2024 alkaen luotonantajien ilmoittamat kuluttajaluotot ja asuntoluotot, jotka kuuluvat kuluttajansuojalain 7 ja 7 a luvun soveltamisalaan. Toisessa vaiheessa kevästä 2026 alkaen rekisteri kattaisi myös luonnollisen henkilön elinkeinotoimintaa varten ottamat luotot. Rekisteri sisältäisi perustiedot luotoista, lyhennystiedot, korkotiedot, vakuustiedot ja tiedot 60 päivää ylittävistä luoton maksuviiveistä sekä opintolainojen takaussaatavat. Rekisteriin talletettaisiin myös tieto velkajärjestelystä tai yrityssaneerauksesta. Luonnollinen henkilö voisi itse ilmoittaa vapaaehtoisen luottokiellon.

Rekisteriin talletettaisiin luonnollisen henkilön brutto- ja nettotulon laskennassa tarvittavat tuloja koskevat tiedot, eli palkka- ja palkkiotulot sekä eläkkeet ja muut etuustulot, jotka otetaan huomioon luottokelpoisuuden arvioinnissa. Nämä tiedot siirrettäisiin rekisteriin tulotietojärjestelmästä. Muut kuin rekisteriin sisältyvät tulotiedot luotonantajat tarkistaisivat nykyiseen tapaan luotonhakijoilta. Näitä ovat osinkotulot, vuokratulot, elinkeinotoiminnan tulot sekä maa- ja metsätalouden tulot.

Velvollisuus tietojen ilmoittamiseen olisi laissa määritellyillä luotonantajilla, joita olisivat Finanssivalvonnan ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvottaviin kuuluvat kuluttajaluotonantajat, sekä muulle luonnolliselle henkilölle kuin kuluttajalle luottoja myöntävät luotonantajat. Nämä viranomaiset valvoisivat ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Lisäksi ilmoitusvelvollisia olisivat ne elinkeinonharjoittajat, joille luottosopimuksesta johtuvat luotonantajan oikeudet ovat siirtyneet. Tällaisia toimijoita voivat olla esimerkiksi perintätoimistot.

Positiivisen luottotietorekisterin tietoja saisi luovuttaa vain laissa nimenomaisesti säädettyihin tarkoituksiin. Tietoja luovutettaisiin luotonantajille luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arviointia varten. Laissa säädettäisiin tarkkarajaisesti niistä viranomaisten tehtävistä, joita varten tietojen luovuttamista pidetään välttämättömänä. Tietoja saisi luovuttaa myös eräille viranomaisille rahoitusmarkkinoiden seuranta- ja valvontatarkoituksiin (Suomen Pankille, Finanssivalvonnalle, Rahoitusvakausvirastolle, kuluttaja-asiamiehelle ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle) sekä Tilastokeskukselle tilastointitarkoituksiin. Myöhemmällä positiivisesta luottotietorekisteristä annettavan lain muutoksella olisi tarkoitus mahdollistaa Tilastokeskukselle tietojen käyttö myös tutkimustarkoituksiin. Tiedon luottokiellosta saisi sen ilmoittaneen luonnollisen henkilön suostumuksella luovuttaa edelleen yksityisiin luottotietorekistereihin. Luottokielto olisi maksuton. Kiellolla henkilö voisi itse tarvittaessa hallita omaa velkaantumistaan. Se myös tarjoaisi suojaa esimerkiksi identiteettivarkauksilanteissa. Rekisteriin annettaisiin pääsy sähköisen asiointipalvelun kautta 1.4.2024 alkaen myös luonnollisille henkilöille, jotka saisivat näin kootusti yhdestä paikasta ajantasaisen tiedon omista luotoistaan.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus tarkoittaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä, jolla käytetään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaa sääntelyliikkumavaraa. Positiivista luottotietorekisteriä koskeva lakiehdotus tarkoittaisi laajamittaista salassa pidettävien henkilötietojen käsittelyä keskitetyssä uudessa viranomaisrekisterissä. Näihin tietoihin sisältyisi suuria määriä luonnollisten henkilöiden tulo- ja velkatietoja, jotka antavat kuvan henkilön taloudellisesta asemasta. Henkilöluottotietoja voitaisiin myös luovuttaa ehdotuksen mukaan suuriakin määriä laissa säädettäviin tarkoituksiin. Ehdotetulla sääntelyllä on siten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa kaventavaa vaikutusta. Henkilötietojen käsittely ehdotetun positiivisen luottotietorekisterin yhteydessä aiheuttaisi myös käsittelyn luonteesta ja laajamittaisuudesta johtuen merkittäviä riskejä luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille. Henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä pyritäisiin vähentämään yksityiskohtaisella ja tarkkarajaisella sääntelyllä sekä esimerkiksi lakiehdotuksen mukaisella tietolupamenettelyllä. Hallituksen esityksessä arvioidaan yksityiskohtaisemmin sääntelyn suhdetta

EU:n yleiseen tietosuojasetukseen ja muuhun EU-oikeuteen, sekä henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä ja keinoja niiden vähentämiseksi.

Ylivelkaantumisen torjuminen

Esityksen ylivelkaantumisen torjunnan tavoitteiden arvioidaan täyttyvän parhaiten sillä, että positiivinen luottotietorekisteri on keskitetty valtakunnallinen viranomaisrekisteri. Tämä mahdollistaa sen, että luotonantajat veloitetaan luovuttamaan tietoja ja ilmoitusvelvollisuuden noudattamiseen voidaan kohdistaa viranomaisvalvontaa, ja sen, että kaikilla soveltamisalaan kuuluvilla luotonantajilla ja luottomarkkinoita valvovilla viranomaisilla on pääsy rekisterin tietoihin. Rekisterin olisi tarkoitus toimia aiempia keinoja tehokkaampana välineenä ylivelkaantumisen torjunnassa, mihin pyritään toisaalta sillä, että rekisteri sisältäisi mahdollisimman kattavasti luottokelpoisuuden arvioinnin kannalta merkitykselliset tiedot luonnollisen henkilön veloista ja tuloista, sekä toisaalta sillä, että luotonantajilla olisi velvollisuus ilmoittaa luottotiedot rekisteriin.

Luonnollisen henkilön ja kotitalouksien veloista suurin osa muodostuu asuntoluotoista sekä kulutusluotoista, joita myöntävät luottolaitosten lisäksi lukuisat muut luotonantajat (yhteensä noin 76 % koko velan määrästä). Nämä muodostaisivat rekisterin tietosisällön ensimmäisessä vaiheessa kevästä 2024 alkaen. Luonnollisen henkilön velkaantumiseen ja luottokelpoisuuteen vaikuttavat kuitenkin myös muut luotot, kuten luonnollisen henkilön elinkeinotoimintaansa varten ottamat luotot, jotka saatettaisiin osaksi rekisterin tietosisältöä toisessa vaiheessa kevästä 2026 alkaen. Näiden osuus luottomarkkinoista on yhdessä eräiden muiden luottojen (opintolainat, vapaa-ajan asuntoja varten otettavat lainat) kanssa noin 10 %. Osa elinkeinoluottoja myöntävistä ovat samoja elinkeinonharjoittajia kuin kuluttajaluottoja myöntävät luotonantajat. Lisäksi myöhemmin olisi tarkoitus sisällyttää ehdotettuun positiiviseen luottotietorekisteriin taloyhtiölainojen osakaskohtaiset velkaosuudet, jotka muodostavat noin 14 % kotitalouksien velan kokonaismäärästä. Tämä tehtäisiin erillisillä lainmuutoksilla, kun huoneistotietojärjestelmän kehittämishanke mahdollistaa sen. Elinkeinoluottojen ja taloyhtiölainojen osakaskohtaisten velkaosuuksien sisällyttäminen rekisteriin on oleellista sen varmistamiseksi, että luotonantajilla on käytettävissään kattavat tiedot luonnollisten henkilöiden luottokelpoisuuteen vaikuttavista veloista. Tämä on myös tärkeää luotonantajien riskien hallinnan kannalta.

Kuluttajaluottoja myöntävillä luotonantajilla on laissa säädetty velvollisuus arvioida lainanhakijan luottokelpoisuus. Kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnista säädetään nykyisin asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen osalta kuluttajansuojalain 7 a luvun 11 §:ssä ja muiden kuluttajaluottojen osalta 7 luvun 14 §:ssä. Arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien tietojen perusteella. Perusvaatimuksena on, että luotonantaja tarkistaa kuluttajan luottotiedot, millä nykyisin tarkoitetaan erityisesti maksuhäiriömerkintöjä. Lisäksi kuluttajan maksuvaran ja siten luoton takaisinmaksukyvyyn arvioimiseksi tarvittavia tietoja 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. Kuluttajaluotonantajalla on myös velvollisuus kohtuullisin toimenpitein pyrkiä varmistamaan kuluttajan antamien tietojen oikeellisuus. Vaikka kuluttajansuojalain mukaiset luottokelpoisuuden arviointia koskevat veloitteet koskevat pelkästään kuluttajaluottoja myöntäviä luotonantajia, luotonantajat arvioivat vastaavia näkökohtia myös muita luottoja myönnettäessä.

Nykyisin luotonantajat tarkistavat suuren osan luottokelpoisuuden arviointiin tarvittavista tiedoista luotonhakijalta. Ainoastaan osa tiedoista pystytään varmistamaan muista lähteistä. Positiivinen luottotietorekisteri tarjoaisi mahdollisuuden kaikille tiedonsaantiin oikeutetuille luotonantajille tarkistaa

luottoja koskevat tiedot luotettavasta lähteestä ja siten hallita paremmin omaan luotonantoonsa liittyviä riskejä.

Rahoitusmarkkinoiden valvonta ja seuranta

Rahoitusmarkkinoiden viime vuosien aikana tapahtuneesta kehityksestä ja uusien toimijoiden markkinoille tulosta johtuen rahoitusjärjestelmään liittyvät riskit ovat lisääntyneet. Tämä kehitys edellyttää, että luottomarkkinoita on kyettävä seuraamaan ja valvomaan nykyistä, pääasiassa luottolaitoksiin liittyvää valvontaa ja seurantaa kattavammin. Positiivinen luottotietorekisteri ja sen kattava tietosisältö luonnollisen henkilön luottojen osalta täydentäisi rahoitusmarkkinoista saatavilla olevia tietoja ja edistäisi kattavan kuvan muodostamista kotitalouksien velkaantumisesta. Ehdotetun rekisterin yksi tärkeä ominaisuus rahoitusmarkkinoiden makrovakauden kannalta on tiedon yksityiskohtaisuus. Yksityiskohtainen tietosisältö antaisi tietoa siitä, missä luotonmyöntöä tapahtuu poikkeavalla tavalla, ja auttaisi viranomaisia paikantamaan sektorikohtaisia ongelmia keskittymään yksittäisiin kysymyksiin nykyistä paremmin.

Ilmoitusvelvollisuus määräytyisi luotonantajan harjoittaman tosiasiallisen toiminnan mukaisesti. Rahoitusmarkkinoita valvovat viranomaiset saavat nykyisin valvontaa varten tarvittavat tiedot pääosin valvottavilta elinkeinonharjoittajilta. Osa luottomarkkinoiden toimijoista ei kuulu elinkeinotoiminnan valvonnan piiriin, eikä ehdotettu sääntely myöskään tarkoittaisi elinkeinotoiminnan valvontaa. Rekisteriin ilmoitusvelvollisten laaja joukko kuitenkin mahdollistaisi sen, että Suomessa toimivien rahoitussektorin yritysten luonnollisille henkilöille tarjoamista luotoista saataisiin paremmin tietoa myös sellaisten luotonantajien osalta, jotka eivät kuulu valvonnan piiriin.

Valvontaviranomaisten toiminnan ja yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta rekisteri ei tulisi kuitenkaan antamaan täysin kattavaa kuvaa kaikista luonnollisen henkilön taloudellisista sitoumuksista. Kotitalouksien kokonaisvelkaantumisen näkökulmasta erityisesti taloyhtiölainaosuudet ovat nousseet keskeiseksi tekijäksi. Taloyhtiölainaosuuksien mukaan ottaminen positiiviseen luottotietorekisteriin olisi tarpeen, mikä onkin tunnistettu keskeiseksi rekisterin jatkokehittämistarpeeksi.

Esityksen taloudelliset vaikutukset ja käsittelyaikataulu

Esityksen hyväksymisellä on vaikutuksia valtion talousarvioesityksiin. Kertaluontoisista kustannuksista osa on huomioitu vuosien 2020, 2021 ja 2022 talousarvioissa. Rekisterihanke edellyttää kuitenkin lisärahoitusta. Valtiovarainministeriöllä on tarkoitus ehdottaa vuoden 2022 toiseen lisätalousarvioesitykseen lisäämääräraha, jonka suuruus alustavan arvion mukaan olisi enintään 2,5 miljoonaa euroa.

Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä on syytä huomata, että vaikka esitystä ei ole annettu kiireellisenä, myös sen käsittelyn viipymisellä olisi kustannusvaikutuksia siinä tapauksessa, että lakia ei saataisi voimaan tavoiteaikataulussa.

Mahdolliset täsmennystarpeet

Esityksen antamisen jälkeen viranomaisten välisissä keskusteluissa on paikannettu mahdollinen täsmennystarve siltä osin kuin on kyse lakiehdotuksen soveltamisesta vanhoihin luottoihin. Oikeusministeriö arvioi tätä sekä muita mahdollisia täsmennystarpeita myöhemmin vastineen valmistelun yhteydessä, kun perustuslakivaliokunnan lausunto on käytettävissä.