

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Muistio

11.3.2022

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Lakivaliokunta 15.3.2022 klo 10.30

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki positiivisesta luottotietorekisteristä, joka perustettaisiin Verohallinnon Tulorekisteriyksikköön. 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 ja ylivelkaantumisen torjuminen

Esityksen ylivelkaantumisen torjunnan tavoitteiden arvioidaan täyttyvän parhaiten sillä, että positiivinen luottotietorekisteri on keskitetty valtakunnallinen viranomaisrekisteri. Tämä mahdollistaa sen, että luotonantajat velvoitetaan 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 keväästä 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 keväästä 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 velvoitteet 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.

Rekisteriin ehdotetaan tallettavaksi luottojen perustiedot, korkoa ja muita luottokustannuksia koskevat tiedot, vakuustiedot ja lyhennystiedot. Rekisteriin talletettaisiin myös eräät negatiiviset

luottotiedot, jotka rinnastuisivat luottotietolaissa tarkoitettuihin maksuhäiriötietoihin. Näitä olisivat luoton yli 60 päivää ylittävät maksuviivetiedot. Rekisteriin saisi myös tallentaa tiedot velkajärjestelystä ja yrityksen saneerauksesta. Lisäksi positiiviseen luottotietorekisteriin saisi tallettaa tiedon luonnollisen henkilön itse ilmoittamasta vapaaehtoisesta luottokiellosta. Tiedon saisi henkilön suostumuksella luovuttaa edelleen yksityisiin luottotietorekistereihin. Luottokiello olisi maksuton. Kiellolla henkilö voisi itse tarvittaessa hallita omaa velkaantumistaan. Se myös tarjoaisi suojaa esimerkiksi identiteettivarkauksilanteissa.

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.

Suhde luottotietolakiin ja luottotietotoiminnan harjoittamiseen

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi luottotietolakia (527/2007). Ehdotettavat muutokset on rajattu sellaisiin muutoksiin, jotka kytkeytyvät esityksen 1. lakiehdotukseen. Muutokset koskevat lain soveltamisaläsäännöksiä ja positiivisesta luottotietorekisteristä siirrettäviä tietoja luonnollisen henkilön itse ilmoittamasta vapaaehtoisesta luottokiellosta. On syytä huomata, että muutokset kohdistuvat samoihin säännöksiin kuin osa luottotietolain muutoksista, jotka sisältyvät vielä eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen (HE 109/2021 vp).

Luottotietolakia sovelletaan luottotietojen keräämiseen, tuottamiseen, tallettamiseen, luovuttamiseen, käyttöön ja muuhun käsittelyyn. Lain säännöksistä suurin osa koskee pelkästään luottotietotoiminnan harjoittajia rekisterinpitäjinä. Lain 2 luvun säännökset ja eräät kuluttajansuojaan liittyvät säännökset koskevat kuitenkin myös luotonantajia ja muita luottotietojen käyttäjiä. Yleisesti sovellettavat luottotietolain säännökset koskisivat myös positiivisesta luottotietorekisteristä saatujen luottotietojen käsittelyä.

Luottotietolaissa säädetään yksityisten ylläpitämistä henkilöluottotietorekistereistä ja yritysluottotietorekistereistä. Positiivinen luottotietorekisteri sisältäisi pelkästään luonnollisen henkilön luottoja ja tuloja koskevia tietoja. Yksityisten rekisterien tietosisältö on oleellisesti erilainen kuin ehdotettu positiivisen luottotietorekisterin sisältö. Niiden sisältämiä tietoja voidaan myös luovuttaa luotonannon lisäksi laajalti muihin käyttötarkoituksiin, kuten huoneenvuokra- tai vakuutus sopimuksen tekemistä varten tai työntekijän luotettavuuden selvittämiseen ja turvallisuus selvityksiin. Positiivisen luottotietorekisterin tietoja saisi luovuttaa luotonannon lisäksi vain eräisiin viranomaistarkoituksiin.

Luonnollisen henkilön yksilöintitietojen ja toimintakelpoisuutta koskevien tietojen lisäksi luottotietorekistereihin saadaan tallettaa tiedot maksuhäiriöistä ja niitä täydentävät tiedot (niin sanotut negatiiviset luottotiedot). Maksuhäiriömerkinnöillä tarkoitetaan erilaisia velan tai muun maksun laiminlyöntiin perustuvia luottotietomerkintöjä. Luottotietorekistereihin ei lain mukaan tallenneta positiivisia luottotietoja kuten esimerkiksi tietoja henkilön luotoista tai tuloista.

Positiiviseen luottotietorekisteriin tallennettavat negatiivisten luottotietojen ryhmät rajoittuisivat sellaisiin tietoihin, jotka liittyvät oleellisesti luottojen takaisinmaksuun. Maksuviivetiedot myös poistettaisiin rekisteristä, kun viivästynyt maksu on suoritettu. Positiivinen luottotietorekisteri ei kuitenkaan poista tarvetta käsitellä edelleen kattavammin luottotietolaissa tarkoitettuja maksuhäiriötietoja. Kuluttajaluotonantajilla on velvollisuus ottaa myös tällaiset tiedot huomioon arvioidessaan kuluttajan luottokelpoisuutta ja maksukykyä, ja niillä on merkitystä myös silloin, kun

luonnolliselle henkilölle myönnetään elinkeinoluottoja. Ylivelkaantumisesta johtuva kyvyttömyys suoriutua velvoitteista näkyy maksuhäiriöinä, jotka kasaantuvat usein samoille henkilöille.

Perustettavalla rekisterillä ja luottotietolain muutoksilla on kuitenkin vaikutusta luottotietotoiminnan harjoittamiseen. Luottotietotoiminnan harjoittajille arvioidaan aiheutuvan pääasiassa vaikutuksia siitä, että positiiviseen luottotietorekisteriin talletettaisiin henkilön itse ilmoittama vapaaehtoinen luottokielto. Koska kielto koskee luonnollisia henkilöitä, vaikutuksia syntyisi lähinnä henkilöluottotietorekistereitä ylläpitäville luottotietotoiminnan harjoittajille, joita Suomessa on toistaiseksi kaksi. Rekisterien osittain päällekkäisestä tietosisällöstä aiheutuvien vaikutusten arvioidaan jäävän vähäisemmiksi. Hallituksen esityksen jaksossa 4.4 ja 4.6 arvioidaan yksityiskohtaisemmin näitä vaikutuksia sekä yhteisvaikutuksia, jotka seuraavat nyt käsiteltävänä olevasta esityksestä ja luottotietolain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 109/2021 vp).

Henkilötietojen suoja ja oikeusturva

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus tarkoittaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä, jolla käytetään EU:n yleisen tietosuojasetuksen 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 ja antavat siten tietoa henkilön varallisuudesta ja taloudellisesta asemasta. Henkilöluottotietoja voitaisiin myös luovuttaa ehdotuksen mukaan suuriakin määriä laissa säädettäviin tarkoituksiin. Ehdotetulla sääntelyllä on siten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kaventavaa vaikutusta. Hallituksen esityksessä arvioidaan yksityiskohtaisemmin sääntelyn suhdetta yleiseen tietosuojasetukseen ja muuhun EU-oikeuteen.

Henkilötietojen käsittely ehdotetun positiivisen luottotietorekisterin yhteydessä aiheuttaisi käsittelyn luonteesta ja laajamittaisuudesta johtuen merkittäviä riskejä luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille. Riskejä arvioidaan liittyvän erityisesti laajoihin tiedonluovutuksiin, ottaen huomioon, että valvonta olisi pitkälti jälkikäteistä. Henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä pyritäisiin vähentämään yksityiskohtaisella ja tarkkarajaisella sääntelyllä. Laissa säädettäisiin lisäksi yksityiskohtaisesti käyttötarkoituksista, joihin luonnollista henkilöä koskevia positiivisia luottotietoja voitaisiin luovuttaa ja käyttää. Laki sisältäisi luotonantajille vaatimuksen kertoa luonnolliselle henkilölle tietojen hankkimisesta positiivisesta luottotietorekisteristä. Riskejä pyritäisiin vähentämään myös sillä, että luonnollinen henkilö pystyy itse valvomaan sitä, mihin hänen henkilötietojaan on luovutettu. Luonnollisella henkilöllä olisi myös mahdollisuus ilmoittaa rekisteriin vapaaehtoista luottokieltoa koskeva merkintä ja sallia merkinnän luovuttaminen luottotietolaissa tarkoitettuihin luottotietorekistereihin, mikä edistäisi henkilön tiedollista itsemääräämisoikeutta ja auttaisi esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö epäilee omien henkilötietojensa väärinkäyttöä.

Henkilötietojen suojaan ja tietoturvallisuuteen kohdistuvia riskejä pyritäisiin myös vähentämään lakiehdotukseen sisältyvällä ehdotuksella tietolupamenettelystä. Tulorekisteriyksikön päätös olisi edellytyksenä tiedonsaannille riippumatta siitä, millä sähköisellä tavalla luottotietoja luovutettaisiin rekisteristä. Tulorekisteriyksiköllä olisi oikeus tarvittaessa myös evätä tiedonsaanti tai peruuttaa tiedonsaantiin oikeuttava päätös. Yleisestä tietosuojasääntelystä seuraa rekisterinpitäjälle ja henkilötietojen käsittelijälle henkilötietojen käsittelyä koskevia vaatimuksia ja velvoitteita, jotka vähentävät osaltaan henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä. Tietosuojasetuksessa säädetään muun muassa tietoturvallisuutta ja tietosuojavaikutusten arviointia koskevista vaatimuksista. Tietosuojasetuksen vaatimukset koskevat myös luotonantajia, kun ne käsittelevät henkilöluottotietoja omissa tietojärjestelmissään ja luovuttavat niitä positiiviseen luottotietorekisteriin.

Huomioiden sen, että ehdotetun rekisterin tietoja ei hankittaisi luonnolliselta henkilöltä itseltään, luonnollisella henkilöllä olisi oltava käytettävissään tehokkaat keinot esimerkiksi sen varmistamiseksi, että mahdolliset virheelliset tiedot oikaistaan, sekä oikeusturvan varmistamiseksi tehokkaat oikeussuojakeinot. Luonnollisen henkilön oikeudet määräytyisivät pääosin henkilötietojen suojaan yleisesti sovellettavan tietosuoja-asetuksen perusteella. Tietosuoja-asetuksen mukaisesti luonnollisella henkilöllä olisi käytettävissään tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaiset oikeussuojakeinot suhteessa rekisterinpitäjään. Rekisteröidyllä olisi myös mahdollisuus saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi ja oikeus hakea muutosta tietosuojavaltuutetun ratkaisuun hallinto-oikeudessa. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan tarkemmin esityksen suhdetta perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan.