



21.3.2022

Kehittämisen- ja hallintotoiminto

Arto Leinonen

Hankepääällikkö

Viite:

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto liittyen HE:n 22/2022 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi) käsittelyyn eduskunnan lakivaliokunnassa ke 23.3.2022 klo 9:45.

Lausunto:

Työryhmän mietintö positiivista luottotietorekisteriä koskevaksi lainsäädännöksi (oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2021:13, julkaistu 29.3.2021) on laadittu oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä. Valtiovarainministeriö on osallistunut myös ehdotetun lainsäädännön jatkovalmisteluun työryhmän mietintöön saadun lausuntopalautteen pohjalta. Valtiovarainministeriö kannattaa hallituksen esityksessä esitettyjen lakiehdotusten hyväksymistä, mutta haluaa kuitenkin tuoda esiin seuraavia lakiesityksiin liittyviä huomioita ja näkökohtia:

Ylivelkaantuminen ja sen torjuminen

Positiivisen luottotietorekisterin vaikutuksia luotonantoon sekä kansalaisten ylivelkaantumiseen ja sen torjumiseen on kuvattu hallituksen esityksen yleisperustelujen kohdassa *4.4 Pääasialliset vaikutukset* varsin kattavasti. Ylivelkaantumisen torjuntaan kohdistuvia vaikutuksia on kuvattu erityisesti edellä mainitun kohdan alakohdassa *Vaikutukset kotitalouksien ja luotonsaajien asemaan*. Valtiovarainministeriö yhtyy hallituksen esityksen perusteluissa oleviin arvioihin eikä valtiovarainministeriöllä sinällään ole niihin lisättävää. Ylivelkaantumisen torjunnan näkökulmasta on kuitenkin erittäin tärkeää, että kuluttajansuojalakiin tehdään hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetut muutokset, joiden nojalla kuluttajan luottokelpoisuuden arviointi tulisi rekisterin käyttöönoton jälkeen tehtäväksi erityisesti luottotietorekistereistä saatavien tietojen perusteella. Ilman näitä kuluttajansuojalakiin tehtäviä lisäyksiä rekisterille asetettuja ylivelkaantumiskehitykseen liittyviä tavoitteita ei valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ole mahdollista saavuttaa ainakaan täysimääräisesti. On myös huomattava, että rekisterin vaikutus yksittäisten henkilöiden ylivelkaantumiskehitykseen on viime kädessä riippuvaista siitä, millaisen merkityksen luotonantajat kuluttajansuojalakiin ehdotetulle lisäykselle sekä positiivisesta luottotietorekisteristä saamilleen tiedoille luotonantotoiminnassaan erityisesti ylivelkaantumisvaarassa olevien tai jo ylivelkaantuneiden henkilöiden kohdalla käytännössä antavat ja pidättäytyvätkö kaikki luotonantajat myöntämästä uusista luottoista tällaisille henkilöille siten kuin tavoitteeksi on asetettu. Tämän vuoksi

valtiovarainministeriö pitää tärkeänä rekisterin käyttöönoton jälkeen tapahtuvaa seurantaan rekisteristä luovutettavien tietojen vaikutuksesta luotonantoon ja erityisesti siihen, että luotonantajat pidättäytyisivät myöntämästä uusia luottoja selkeässä ylivelkaantumisvaarassa oleville tai jo ylivelkaantuneille henkilöille.

Suhde luottotietolainsäädäntöön ja -toimintaan

Hallituksen esityksen mukaan positiiviseen luottotietorekisteriin sisällytettäisiin tiedot rekisteriin ilmoitettaviin luottoihin liittyvistä yli 60 päivää kestäneistä maksuviiveistä ja vastaava tieto olisi niin ikään näkyvissä rekisteristä tuotettavilta luottotietoraporteilta. Valtiovarainministeriö pitää näitä tietoja positiivisen luottotietorekisterin tavoitteiden ja hyödynnettävyyden kannalta erittäin olennaisina.

Pelkät velkamääriä ja luotonhoitomenoja koskevat tiedot ilman tietoa mahdollisista velvoitteiden hoitoon liittyvistä olennaisista viiveistä eivät anna riittävää kuvaa velallisen velvoitteista tämän hakiessa luottoja, mikä olisi omiaan selvästi heikentämään positiivisen luottotietorekisterin hyödyntämistä ylivelkaantumisen torjunnassa ja altistamaan harkitsemattomalle luotonotolle. Ehdotettua maksuviivetietojen 60 päivän aikarajaa voidaan pitää eräänlaisena kompromissina, eikä aikarajaa tulisi pidentää eduskuntakäsittelyssä.

Vaikka tiedot yli 60 päivää kestäneistä maksuviiveistä on mahdollista merkitä niin sanottuihin negatiivisiin luottotietoraportteihin luottotietolain 14 §:n perusteella, ehdotettavat maksuviivetietoja koskevat säännökset positiivista luottotietorekisteriä koskien eivät ole ristiriidassa muun luottotietolainsäädännön kanssa. Positiivisen luottotietorekisterin luottotietoraporteilla näkyvät maksuviivetiedot kuvastavat ajantasaista tilannetta siitä, liittyykö olemassa oleviin velkavelvoitteisiin merkittäviä maksurästejä. Siten nämä tiedot täydentävät maksukyvyn arviointia ja varmentamista ratkaisevalla tavalla. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan velkojat ilmoittavat yli 60 päivän maksuviiveet negatiivisiin luottotietorekistereihin luottotietolain 14 §:iin pohjautuen varsin vaihtelevasti, jolloin negatiivisiin luottotietoraportteihin tukeutuminen maksurästien selvittämiseksi ei valtiovarainministeriön arvion mukaan ole riittävä keino ylivelkaantumisen estämiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Oikeusturvanäkökohdat

Oikeusturvaa koskevien näkökohtien osalta valtiovarainministeriö haluaa korostaa sitä, että rekisterinpitäjäksi ehdotettu Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö ei ole luotonantajan ja velallisen välisen luottosuhteen osapuoli. Tulorekisteriyksiköllä ei myöskään ole muuta näkymää luotonantajan omissa rekistereissä oleviin yksittäistä luottoa koskeviin tietoihin kuin ne tiedot, jotka luotonantaja on sille positiiviseen luottotietorekisteriin ilmoittanut. Rekisterinpidon käytännön toimivuuden kannalta keskeisessä asemassa on sen vuoksi 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa esiin tuotu luotonantajien vastuu omien rekisteriensä rekisterinpitäjänä huolehtia siitä, että positiiviseen luottotietorekisteriin ilmoitetut tiedot ovat paikkansa pitäviä sisältäen tietosuojasetuksen 19 artiklan mukaisesti myös vastuun tarvittaessa oikaista luovutetuissa tiedoissa mahdollisesti ilmenneet virheet tai puutteet. Näiden luotonantajiin kohdistuvien velvoitteiden asianmukainen täyttäminen on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan avainasemassa arvioitaessa Tulorekisteriyksikön mahdollisuuksia onnistuneesti hoitaa positiivisen

luottotietorekisterin rekisterinpitoon liittyviä tehtäviä erityisesti rekisterissä olevien tietojen oikeellisuuden näkökulmasta. Mikäli luotonantajat eivät tätä aivan keskeistä vastuutaan hoitaisi asianmukaisesti, aiheutuisi tästä rekisteröidyn oikeusturvan näkökulmasta merkittäviä ja käytännössä erittäin vaikeasti hallittavia haasteita rekisterissä olevien tietojen virheellisyytenä tai puutteellisuutena.

Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä käsittelevän 12 luvun jaksossa *Julkisuusperiaate* on myös todettu, että rekisteri ”olisi vain tietoja keräävä ja säilyttävä sekä edelleen välittävä järjestelmä”. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kyseinen kirjaus on tulkinnanvarainen suhteessa rekisterinpitäjältä edellytettäviin toimenpiteisiin rekisteröidyn kiistäessä rekisterissä olevien tietojen oikeellisuuden. Ottaen huomioon tämän kirjauksen, voidaan sääntelyn katsoa jättävän ainakin jossain määrin auki sen, voitaisiinko Tulorekisteriyksikön toimesta tapahtuvaa rekisteröidyn ohjaamista kääntyä luotonantajan puoleen pitää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisena riittävänä toimenpiteenä arvioitaessa rekisterinpitäjän vastuuta toteuttaa kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä. Myönteistä tulkintaa – että kyseinen toimenpide olisi sanotulla tavalla riittävä – saattaisi puoltaa se seikka, että lakiehdotus ei vaikuttaisi ainakaan yksiselitteisesti sisältävän kyseisestä velvollisuudesta huolehtimiseksi tarvittavia säännöksiä esimerkiksi rekisterinpitäjän oikeudesta luovuttaa rekisteröidyn sille toimittamia, luotonantajan rekisteriin ilmoittamista tiedoista poikkeavia henkilön taloudellista asemaa kuvaavia salassa pidettäviä henkilötietoja luotonantajalle. Tämä kuitenkin vaikuttaisi olevan välttämätön edellytys sille, että rekisterinpitäjä voisi selvittää mahdollisen virheellisyyden olemassaolon sekä tarpeen rekisteritietojen oikaisuun. Asiaa voitaisiin selventää määrittämällä luottotietorekisterin käyttötarkoituksen (luottotietojen saatavuuden varmistaminen) ohella erikseen rekisterin puitteissa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta esimerkiksi edellä alleviivattua sitaattia vastaavasti tai joka tapauksessa muutoin siten, että sanotulla toimenpiteellä rekisterinpitäjän voitaisiin katsoa toteuttaneen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan edellyttämät käsittelyn tarkoituksiin nähden mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet. Mikäli tätä ei pidetä mahdollisena, niin vaihtoehtoisesti tulisi joka tapauksessa varmistaa, että laissa olisi riittävällä tarkkuudella säädetty kyseisestä velvollisuudesta huolehtimisesta tarvittavasta toimivallasta sekä Tulorekisteriyksikön oikeudesta luovuttaa velalliselta saatuja henkilön taloudellista asemaa kuvaavia tietoja edelleen luotonantajalle.

Jälkimmäisessä tapauksessa on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kuitenkin huomioitava, että rekisteröidyn kiistäessä positiivisessa luottotietorekisterissä olevien tietojen oikeellisuuden, olisi Tulorekisteriyksikön rekisterinpitäjänä lähes poikkeuksetta käännätyä asiassa tiedot ilmoittaneen luotonantajan puoleen ja pyydettyä siltä selvitystä rekisteröidyn esittämän väitteen aiheellisuudesta. Jos Tulorekisteriyksikkö rekisterin tietojen oikeellisuutta selvittäessään joutuisi tilanteeseen, jossa rekisteröity ja luotonantaja esittävät asiasta keskenään ristiriitaista tietoa, olisi Tulorekisteriyksikön käytännössä erittäin vaikea ratkaista, kumman osapuolen esittämät tiedot ovat oikeita ja se todennäköisesti joutuisi useimmiten luottamaan luotonantajalta saatuihin tietoihin ja selvityksiin. Tulorekisteriyksikön mahdollisuudet luotettavasti ratkaista rekisterin tietojen virheellisyyttä koskevia väitteitä ovat siten käytännössä rajalliset ja ratkaisut joudutaan aina perustamaan Tulorekisteriyksikön luottosuhteen osapuolilta saamiin tietoihin. Rekisterissä olevien

tietojen oikeellisuutta koskevien kiistotilanteiden vaatima selvitystyö tulisi siten olemaan Tulorekisteriyksikölle käytännössä hyvin haasteellista ja saattaisi pahimmillaan asettaa Tulorekisteriyksikön lähes mahdottomaan asemaan rekisteröidyn ja luotonantajan välistä luottosuhdetta koskevien tietojen oikeellisuuden viimekätisenä arvioijana. Tämä voisi merkittävästi vaarantaa myös rekisteröidyn oikeusturvan toteutumista erityisesti suhteessa tietosuoja-asetuksen 5 artiklasta seuraaviin vaatimuksiin.