

16.5.2025

Lakivaliokunta 20.5.2025; HE 43/2025 vp

Lakivaliokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta sekä positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 22 §:n 2 momentin 12 kohdan kumoamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi positiivisesta luottotietorekisteristä annettua lakia ja huoneistotietojärjestelmästä annettua lakia. Lakivaliokunta on pyytänyt esityksestä lausunnon ylivelkaantumisen torjunnan ja oikeusturvan kannalta sekä erityisesti ehdotuksesta laajentaa positiivisen luottotietorekisterin tietosisältö taloyhtiölainojen osakaskohtaisia luottovastuita koskeviin tietoihin.

Ehdotetut muutokset

Esityksellä ehdotettujen keskeisimpien lainmuutosten tarkoituksena on mahdollistaa se, että huoneistotietojärjestelmästä siirretään positiiviseen luottotietorekisteriin taloyhtiölainojen osakaskohtaisia luottovastuita koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arviointia varten.

Keskeistä on huomioida taloyhtiölainojen luonne yhtiölainoina. Koska positiivinen luottotietorekisteri on yksinomaan luonnollisen henkilön luottotietoja ja tulotietoja sisältävä rekisteri, rekisteriin ei siirrettäisi laajemmin yhtiölainoihin liittyviä yksityiskohtia. Käytännössä taloyhtiölainojen henkilökohtaisissa luottovastuissa on kyse taloyhtiön osakkaan ensisijaisella vastuulla olevista velkaosuuksista, joiden maksu tapahtuu osakkailta kerättävien pääomavastikkeiden muodossa. Lisäksi on keskeistä huomioida, että vain osa huoneistotietojärjestelmästä positiiviseen luottotietorekisteriin siirrettävistä tiedoista olisivat sellaisia, jotka luovutettaisiin luottotietoraportilla luotonantajille. Näiden tietojen osalta rajauksissa on huomioitu luotonantajien tarpeiden ja yksityiselämän suojan yhteensovittaminen. Tästä syystä esimerkiksi luotonhakijan kotiosoitteen paljastavia yksityiskohtia ei luovutettaisi luotonantajille. Tällä huomioidaan erityisesti sellaiset tilanteet, joissa luottotietoraportti voisi päätyä taholle, joka ei ole oikeutettu tietoihin. Uuteen tietoryhmään kuuluvia tietoja voitaisiin käyttää myös viranomaistarkoituksiin vastavasti kuin rekisterin nykyisin sisältämiä tietoja, esimerkiksi luottomarkkinoiden valvontatarkoituksiin.

Positiivisesta luottotietorekisteristä annettuun lakiin lisättäisiin samalla luotonantajia koskeva velvollisuus tunnistaa luonnollinen henkilö ennen tietojen hakemista rekisteristä. Kyseessä olisi uusi lakiin lisättävä suojatoimi, jonka tarkoituksena on vähentää tietojen väärinkäytösriskejä. Voimassa oleviin muihin lakeihin, jotka koskevat luotonantajia, sisältyy asiakkaan tunnistamiseen ja henkilöllisyyden todentamiseen liittyviä vaatimuksia. Asiakkaan tunnistaminen ei kuitenkaan voimassa olevan

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 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

lainsäädännön mukaisesti tapahdu aukottomasti riittävän varhain suhteessa siihen, missä vaiheessa luotonmyöntöprosessia luotonantajat tarkistavat positiivisen luottotietorekisterin sisältämät tiedot.

Lisäksi lakiin tehtäisiin täsmennyksiä, joilla huomioidaan EU:n tuomioistuimen henkilötietojen suojaa koskevan tulkintakäytännön kehitys. Merkityksellinen tulkintakäytäntö liittyy erityisesti siihen, että EU:n tuomioistuin on joulukuussa 2023 antamassaan luottotietotoiminnan harjoittamista koskevassa tuomiossa katsonut eräiden maksuhäiriötietojen osalta, että kyseessä ovat arkaluonteiset tiedot. Tästä syystä voimassa olevasta valtioneuvoston asetuksesta siirrettäisiin lain tasolle säännökset luoton käyttötarkoituksesta. Käyttötarkoitusta koskeva tieto ilmaistaisiin nykytilaa vastaavasti yleisellä tasolla, eikä rekisteri sisältäisi tarkempia tietoja siitä, mihin tarkoitukseen kuluttajaluotto on otettu. Huomioiden EU:n tuomioistuimen tulkintakäytännön kehityksen, hallituksen esityksessä pidetään perustuslakivaliokunnan arviota suotavana.

Ylivelkaantumisen torjunta

Positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain tarkoituksena on torjua ylivelkaantumista varmistamalla luotettavien luottotietojen saatavuus luottokelpoisuuden arviointia varten ja parantamalla luonnollisten henkilöiden mahdollisuuksia hallita omaa talouttaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää luotettavien luottomarkkinoita kuvaavien tietojen saatavuutta rahoitusvakauden ja luottomarkkinoiden seurannassa ja valvonnassa.

Suurimman osan suomalaisten kotitalouksien lainavelasta muodostavat asumiseen liittyvät velat. Tähän kiinnitettiin huomiota jo positiivista luottotietorekisteriä koskevan lainvalmistelun ja lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Tuolloin lakivaliokunta ja talousvaliokunta kiirehtivät taloyhtiölainojen osakaskohtaisten luottovastuiden sisällyttämistä rekisteriin. Kotitalouksien kokonaisvelka oli joulukuun 2023 lopussa noin 173 miljardia euroa, josta asuntoluottojen osuus oli 107 miljardia (62 %) ja josta asuntoyhteisölainoja oli kotitalouksien maksettavana noin 23 miljardia euroa (13 %). Taloyhtiölainat muodostavat siten edelleen merkittävän osuuden kotitalouksien veloista, ja kokonaisuutena kotitalouksien veloista noin kolme neljäsosaa liittyy asumiseen. Lakia valmisteltaessa oli jo tiedossa tarkoitus kehittää huoneistotietojärjestelmää siten, että taloyhtiölainojen osakaskohtaisia luottovastuita koskevat tiedot voitaisiin siirtää siitä myöhemmin positiiviseen luottotietorekisteriin. Järjestelmän kehitysvaihe ei kuitenkaan mahdollistanut näiden tietojen huomioimista positiivisen luottotietorekisterin perustamista koskevassa lakiehdotuksessa.

Taloyhtiölainat ovat muodollisesti asunto-osakeyhtiöiden velkaa, jonka vakuutena on taloyhtiön omistama kiinteistö tai vuokraoikeus. Vaikka taloyhtiölainat ovat muodollisesti yrityslainoja, taloyhtiölainojen takaisinmaksusta kuitenkin valtaosa on kotitalouksien harteilla. Takaisinmaksuun tarvittavat varat kerätään osakkeenomistajilta pääomavastikkeiden muodossa, jolloin osakkaat vastaavat välillisesti asunto-osakeyhtiön velasta. Pääomavastikkeet voivat erityisesti uudisrakentamiseen tai laajempaan peruskorjaukseen liittyvien taloyhtiölainojen osalta olla määrältään huomattavia, jolloin niillä on suora vaikutus kuluttajan maksukykyyn. Ostaja voi maksaa osakeryhmäkohtaista luotto-osuutta kuukausittain pääomavastikkeella ja ottaa pienemmän henkilökohtaisen asuntolainan. Yhtiölainalla voidaan rahoittaa hyvin suuri osuus (jopa 70–80 %) asunnon velattomasta hinnasta. Ylivelkaantumisen torjunnan kannalta on selkeä puute, että tällaiset luottovastuut eivät nykyisin näy positiivisessa luottotietorekisterissä. Ehdotetut lainmuutokset ovat tärkeitä paitsi kotitalouksien ylivelkaantumisen ennalta estämisen kannalta, myös luotonhakijan luottokelpoisuuden asianmukaisen arvioinnin ja asuntovelallisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Sisällyttämällä positiiviseen luottotietorekisteriin asunto-osakeyhtiöiden lainojen osakaskohtaisia velkaosuuksia koskevat tiedot varmistettaisiin, että rekisteri on tietosisällöltään nykyistä kattavampi ja siten riittävä ja asianmukainen luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arvioinnin kannalta. Tämä mahdollistaa yksittäisiin luotonhakijoihin liittyvien luottoriskien arvioinnin luotettavammin ja tarkemmin.

Oikeusturva

Ehdotettujen lainmuutosten mahdollistamiin tiedonsiirtoihin ja nykyistä laajamittaisempaan henkilötietojen käsittelyyn liittyy riskejä luonnollisen henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotetut lainmuutokset, joiden myötä huoneistotietojärjestelmästä siirrettäisiin taloyhtiölainojen osakaskohtaisia luottovastuita koskevia tietoja, tarkoittavat teknisen rajapinnan avulla tapahtuvia automatisoituja tiedonsiirtoja kahden viranomaisen ylläpitämän järjestelmän välillä. Nämä tiedonsiirrot on huomioitu huoneistotietojärjestelmästä annetussa lain voimassa olevissa säännöksissä.

Yksi keskeisimmistä luonnollisen henkilön oikeusturvaan liittyvistä kysymyksistä, joka nousi esiin valmistelun aikana ja hallituksen esityksen luonnoksen lausuntokierroksella, on luonnollisen henkilön oikeus tulla arvioiduksi paikkansa pitävien ja ajantasaisten tietojen perusteella. Haasteeksi voi muodostua se, miten viiveet huoneistotietojärjestelmän tietojen päivittämisessä vaikuttavat luottokelpoisuuden arviointiin. Hallituksen esityksessä on myös todettu, että tietojen päivittymisen ajankohta vaikuttaa joissakin tapauksissa taloyhtiölainojen osakaskohtaisia luottovastuita koskevien tietojen ajantasaisuuteen, vastaavasti kuin nykyisin on tilanne luottokorttiluottojen osalta. Jo käynnissä olevan täytäntöönpanon valmistelun yhteydessä tarkastellaan tarkemmin, minkälaisilla teknisillä tai muilla toimenpiteillä viiveiden vaikutukset saataisiin mahdollisimman vähäisiksi.

Luottotietolain (527/2007) 5 §:n mukaisesti luottotietoja käsittelevän luotonantajan on pidettävä huolta siitä, että luonnollisten henkilöiden ja yritysten oikeutta tulla arvioiduksi oikeiden ja asianmukaisten tietojen perusteella ei vaaranneta. Luonnollisen henkilön oikeuksia luottokelpoisuuden arvioinnissa suojataan lisäksi kuluttajansuojalain (38/1978) ja tietosuojalainsäädännön säännöksillä. Kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n ja asuntoluottojen osalta lain 7 a luvun 11 §:n mukaisesti luotonantajan on arvioitava ennen luottosopimuksen tekemistä, kykeneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa (kuluttajan luottokelpoisuus). Arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien luottotietorekisteri- ja muiden tietojen perusteella. EU:n yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti käsiteltävien henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. Rekisterinpitäjän (tai henkilötietojen käsittelevän) on myös saman alakohdan mukaisesti toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä ("täsmällisyys").

Edellä mainitut velvoitteet huomioiden, luonnollisen henkilön oikeusturvan kannalta on tärkeää, että luotonantajille luovutettavat luottotiedot ovat mahdollisimman ajantasaisia. Kuten voimassa olevan lain esitöissä on todettu, keskeistä on myös se, että luonnollisella henkilöllä on tehokkaat keinot esimerkiksi sen varmistamiseksi, että mahdolliset virheelliset tiedot oikaistaan. Voimassa olevan 22 §:n 2 momentin 12 kohdan mukaisesti luotonantajille luovutetaan jo nykyisin tieto siitä, että rekisteröity on vaatinut henkilötietojen käsittelyn rajoittamista yleisen tietosuojasetuksen 18 artiklan nojalla. Positiivisesta luottotietorekisteristä annettua lakia on äskettäin muutettu siten, että vuoden 2027 alusta lukien luotonantajat saavat tiedon myös muissa kuin luottotiedoissa ilmenneistä virheellisistä tiedoista, mukaan lukien tulotiedot ja rekisteriin myöhemmin sisältyvät taloyhtiölainojen osakaskohtaisia luotto-osuuksia koskevat tiedot. Kyseisten lainmuutosten myötä rekisterinpitäjä veloitetaan nimenomaisella lain säännöksellä luovuttamaan luottotietoraportilla tieto rekisteröidyn esittämästä henkilötietojen käsittelyn rajoittamispyynnöstä riippumatta siitä, mistä tiedoista on kyse. Muutos vahvistaa rekisteröidyn oikeuksia ja oikeusturvaa.

Rekisteröidyn oikeuksia koskevien suojatoimien riittävyyden kannalta merkityksellistä on se, että luottotietojen luovuttaminen rekisteristä niiden käsittelyn rajoittamispyynnöstä huolimatta koskee vain niitä tilanteita, joissa rekisteröity on kiistänyt tietojen paikkansapitävyyden. Tämän rekisteröidyn oikeuden rajoituksen tarkoituksena on ollut sen varmistaminen, että luotonantajalta ei jää puuttumaan luoton

myöntämisen kannalta merkityksellisiä tietoja. Tietoja ei voida sen sijaan luovuttaa rekisteristä, jos rekisteröidyn pyyntö liittyy esimerkiksi siihen, että käsittely on lainvastaista. Lisäksi merkityksellistä on se, että luotonantajat saavat hakea tietoja rekisteristä ainoastaan luottihakemuksen tai luonnollisen henkilön itse pyytämien luottoehtojen tarkistuksen yhteydessä. Rekisteröidyllä on siten mahdollisuus varmistua sähköisen asiointipalvelun kautta tietojensa paikkansa pitävyydestä tai ajantasaisuudesta ennen luottihakemuksen tai luottoehtojen muutospyyntöä tekemistä. Luotonantajilla on myös lain 23 §:n 1 momentin mukaisesti velvollisuus huolehtia siitä, että luonnollinen henkilö voi saada ennakolta tiedon tietojensa käytöstä ja siitä, mistä rekisteristä tiedot hankitaan.

Hallituksen esityksessä on arvioitu uudelleen positiivisen luottotietorekisterin yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä sen tarkastelemiseksi, ovat lain nykyisin sisältämät suojatoimet riittäviä. Arvioinnissa on huomioitu lain voimassa olevat säännökset, muusta lainsäädännöstä kuten EU:n yleisestä tietosuojasetuksesta seuraavat suojatoimet ja oikeusturvan takeet, sekä hallituksen esityksellä ehdotettavien muutosten ja muiden lainmuutosten yhteisvaikutukset.

Huomioiden edellä mainitun tietojen paikkansa pitävyyden kiistämistä koskevan lainmuutoksen, lakiin jo sisältyvät suojatoimet ja lakiin lisättävän uuden vaatimuksen luonnollisen henkilön tunnistamisesta ennen tietojen hakemista rekisteristä, hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että henkilötietojen käsittelyyn liittyvät suojatoimet ja rekisteröidyn oikeusturvan takeet ovat toistaiseksi riittäviä. Oikeusministeriöllä on kuitenkin suunnitteilla positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain jälkiarviointi, jossa selvitetään muun muassa uuden lain ja luottotietolain muutosten yhteisvaikutuksia velallisen asemaan ja rekisteröidyn oikeuksien toteutumiseen.

Oikeusministeriössä on käynnissä jo luottotietolain muutosten jälkiarviointia koskeva hanke, josta on tarkoitus toimittaa selvitys lakivaliokunnalle loppuvuodesta 2026. Myös tässä hankkeessa tarkastellaan jo alustavasti positiivisen luottotietorekisterin vaikutuksia. Arvioinnissa otetaan huomioon laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot.

Tekniset huomiot

Hallituksen esityksen tekstissä on havaittu painovirhe sivulla 3. Rekisterin on tarkoitus kattaa muulle luonnolliselle henkilölle kuin kuluttajalle myönnetyt luotot 1.4.2026 alkaen. Lisäksi 1. lakiehdotuksen 22 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi lukea, että pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti.