

21.5.2025

Talousvaliokunta 23.5.2025; HE 43/2025 vp

Talousvaliokunnan 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.

Ehdotetut muutokset

Esityksellä ehdotettujen keskeisimpien lainmuutosten tarkoituksena on mahdollistaa se, että huoneistotietojärjestelmästä siirretään positiiviseen luottotietorekisteriin taloyhtiölainojen osakaskohtaisia luottotovastuita koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arviointia varten. Tähän liittyen huoneistotietojärjestelmästä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan vaatimuksen huomioimiseksi tarkemmin.

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

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	S-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	E-post, internet
Oikeusministeriö	Meritullinkatu 10	0295 16001	09 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi
PL 25	00170 Helsinki	Internat.	Internat.	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Valtioneuvosto	Finland	+358 295 16001	+358 9 160 67730	www.justitieministeriet.fi
Finland				

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. Sen huomioimiseksi, että ainakin osaa positiivisen luottotietorekisterin sisältämistä tiedoista olisi todennäköisesti pidettävä arkaluonteisina, voimassa olevasta valtioneuvoston asetuksesta siirrettäisiin lain tasolle säännökset luoton käyttötarkoituksesta. Käyttötarkoitusta koskeva tieto ilmaistaisiin asetuksen nykytilaa vastaavasti yleisellä tasolla, eikä rekisteri sisältäisi tarkempia tietoja siitä, mihin tarkoitukseen kulluttajaluotto on otettu. Huomioiden EU:n tuomioistuimen tulkintakäytännön kehityksen, hallituksen esityksessä pidetään perustuslakivaliokunnan arviota suotavana.

Positiivisesta luottotietorekisteristä annettua lakia on äskettäin muutettu (EV 29/2025 vp–HE 216/2024 vp) siten, että vuoden 2027 alusta lukien luotonantajat saavat tiedon rekisterin tiedoissa ilmenneistä virheellisistä tiedoista, mukaan lukien tulotiedot ja rekisteriin myöhemmin sisältyvät taloyhtiölainojen osakaskohtaisia luotto-osuuksia koskevat tiedot. 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, mutta säännös koskee vain luottotietoja. Tämä lainkohta on kumottu ja korvattu muutetulla 25 §:llä. 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. Hallituksen esitykseen sisältyy 3. lakiehdotus, jolla huomioidaan lainsäädäntöteknisesti lainmuutosten erilaiset aikataulut.

Hallituksen esityksen sisältämien lakiehdotusten tavoiteltu voimaantulon aikataulu liittyy positiivisen luottotietorekisterin ja huoneistotietojärjestelmän rahoitukseen, ja erityisesti EU-rahoituksen varmistamiseen. Hallituksen esityksellä on yhteys eduskunnan aiemmin hyväksymään vuoden 2024 kolmannen lisätalousarvioon (EK 23/2024 vp–HE 153/2024 vp), jossa myönnettiin kansallisen tulorekisterin toimintamenoihin lisäystä, josta 3,5 miljoonan euron osuus (2 vuoden siirtomääräraha) on tarkoitettu kattamaan positiivisen luottotietorekisterin laajennuksen investointikustannukset vuosina 2025 ja 2026. Maanmittauslaitokselle aiheutuvat huoneistotietojärjestelmän investointikustannukset rahoitetaan EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF) siihen liittyvän Suomen kestävän kasvun ohjelman (RRP) mukaisesti.

Esityksen tavoite ja vaikutukset luotonmyöntöön ja ylivelkaantumisen torjuntaan

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 talousvaliokunta ja lakivaliokunta 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. Hallituksen esitykseen HE 22/2022 vp sisältynyttä lakiehdotusta 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. Lisäksi ehdotetuilla lainmuutoksilla olisi yleisesti myönteisiä vaikutuksia luottomarkkinoihin ja rahoitusvakauteen sekä yhteiskunnan kannalta hyödylliseen vastuulliseen velanottoon.

Luotonantajille ei ehdoteta uusia ilmoitusvastuita. Taloyhtiöiden osakaskohtaisia luottovastuita koskevien tietojen siirtäminen huoneistotietojärjestelmästä positiiviseen luottotietorekisteriin mahdollistaa sen, että luottokelpoisuuden arvioinnin kannalta välttämättömät tiedot olisivat myös näiltä osin saatavissa luotettavasta viranomaisen rekisteristä sähköisesti ilman, että erilliset tietojen oikeellisuuden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet olisivat yleensä tarpeen. Positiivisen luottotietorekisterin tietosisällön kattavuuden parantaminen mahdollistaa yksittäisiin luotonhakijoihin liittyvien luottoriskien arvioinnin luotettavammin ja tarkemmin, ja sillä olisi myös luotonmyöntöprosessia tehostavaa vaikutusta. Sääntelyn vaikutuksissa luotonantajiin on kuitenkin luotonantajakohtaisia eroja riippuen siitä, minkälaiset menettelyt luotonantajilla on käytössä ja mitä tietoja luotonantajat ovat tähän saakka selvittäneet osana luotonmyöntöprosessia.

Hallituksen esityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että huoneistotietojärjestelmän tietojen päivittämisen ja tietojen edelleen siirtämisen viiveistä johtuen tiedot eivät kaikissa tapauksissa olisi täysin ajantasaisia positiivisessa luottotietorekisterissä. Oleellista on, että luotonantajat ottavat tietojen päivittämisen viiveet huomioon luotonmyöntöprosessissa.

Sääntelyyn liittyvät riskit ja suoja-toimet

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.

Lainvalmistelun ja lausuntokierroksen yhteydessä pidettiin haasteena sitä, miten viiveet huoneistotietojärjestelmän tietojen päivittämisessä vaikuttavat luottokelpoisuuden arviointiin. Hallituksen esityksessä on myös todettu, että tietojen päivittämisen ajankohta vaikuttaa joissakin tapauksissa taloyhtiölainojen osakaskohtaisia luottovastuita koskevien tietojen ajantasaisuuteen, vastaavasti kuin nykyisin on tilanne luottokorttiluottojen osalta. Hallituksen esityksestä ilmenee, että viiveet voivat vaikuttaa luotonhakijan oikeuteen tulla arvioiduksi ajantasaisten ja paikkansa pitävien tietojen perusteella. Siten esimerkiksi rekisterinpitäjän ohjeistuksella ja viestinnällä on merkitystä sen varmistamiseksi, että luottotietolakiin, kuluttajansuojalakiin ja tietosuojalainsäädäntöön perustuvat oikeudet toteutuvat. Lisäksi

jo käynnissä olevan täytäntöönpanon valmistelun yhteydessä tarkastellaan tarkemmin, minkälaisilla teknisillä tai muilla toimenpiteillä viiveiden vaikutukset saataisiin mahdollisimman vähäisiksi.

Hallituksen esityksessä on arvioitu uudelleen positiivisen luottotietorekisterin yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä sen tarkastelemiseksi, ovatko lain nykyisin sisältämät suojatoimet riittäviä. Arvioinnissa on huomioitu lain voimassa olevat säännökset, muusta lainsäädännöstä kuten EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta 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 lisäksi käynnissä jo luottotietolain aiempien muutosten (HE 109/2021 vp) jälkiarviointia koskeva hanke. 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.