



10.5.2021

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 29.3.2021, VN/9147/2021

**POSITIIVISTA LUOTTOTIETOREKISTERIÄ KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ – TYÖRYHMÄN MIETINTÖ
(Oikeusministeriön julkaisu/Mietintöjä ja lausuntoja 2021:13)**

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta työryhmän mietinnöstä. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan Suomessa otetaan käyttöön positiivinen luottotietorekisteri. Oikeusministeriö asetti maaliskuussa 2020 työryhmät valmistelemaan rekisteriä. Lainsäädännön valmistelusta vastaavan alatyöryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotus positiivista luottotietorekisteriä koskevaksi lainsäädännöksi. Ehdotus tuli laatia hallituksen esityksen muotoon. Työryhmä ehdottaa säädettäväksi uuden lain positiivisesta luottotietorekisteristä. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi kuluttajansuojalain (38/1978) ja eräitä muita lakeja.

Positiivisen luottotietorekisterin tavoitteena on torjua ylivelkaantumista. Työryhmä ehdottaa, että rekisteriä käytettäisiin ennen kaikkea luotonannossa ja eräiden rahoitusvakauden seurannasta ja luottomarkkinoiden valvonnasta vastaavien viranomaisten toiminnassa. Rekisteriin talletettaisiin tarpeelliset tiedot kuluttajansuojalain 7 ja 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvista luotoista sekä yksityishenkilön ottamista muista luotoista, jos luotosta peritään luottosopimuksen mukaan korkoa tai muita kuluja, sekä tiedot henkilön tuloista. Rekisterin rekisterinpitäjäksi ehdotetaan Verohallinnon Tulorekisteriyksikköä.

Positiivista luottotietorekisteriä koskevan lain ehdotetaan tulevan voimaan elokuussa 2022, mutta sitä alettaisiin soveltaa täysimääräisesti vasta 1 päivästä huhtikuuta 2024, jolloin rekisteri on tarkoitus ottaa käyttöön.

Yleistä

Valtiovarainministeriö pitää työryhmän ehdotuksia positiivisen luottotietorekisterin toteuttamisesta yleisesti arvioiden kannatettavina. Hallituksen esitysluonnosta valmistelleessa alatyöryhmässä ovat olleet valtiovarainministeriön edustajina Arto Leinonen ja Antti Makkonen.

Positiivisen luottotietorekisterin perustamis- ja toimintakustannukset

Valtiontaloudellisten vaikutusten osalta työryhmän mietinnössä arvioidaan, että rekisterin perustaminen aiheuttaisi vuosille 2021–2024 Verohallinnolle arviolta noin 34,8 miljoonan euron kertaluonteiset kustannukset. Positiiviselle

luottorekisterille on talousarvioissa ja vuoden 2022-2025 kehyksessä myönnetty rahoitusta yhteensä 34,7 miljoonaa euroa (Lisätalousarvio VII 2020 250 000 euroa, talousarvio 2021 5 250 000 euroa ja kehys 2022-2025 29 200 000 euroa).

Mietinnön mukaan Verohallinto ei voi vielä esittää jatkuvan toiminnan osalta kuin alustavia kustannus- ja käyttömenoarvioita lukuisten epävarmuustekijöiden vuoksi. Elokuun 2020 valmistelutilanteen pohjalta tehty alustava arvio perustoiminnan vuosikustannustasosta on yhteensä 9,4 miljoonaa euroa vuodessa ja siihen sisältyvät 41 henkilön henkilöstömenot. Kertaluontoisia kustannuksia tai vuosikustannuksia ei mietinnön mukaan ole mahdollista kattaa Verohallinnon normaalien toimintamenojen puitteissa, vaan ne edellyttävät lisärahoitusta. Jatkovalmistelussa olisi syytä selkeyttää perittävien maksujen vaikutuksia kokonaisvuosikustannuksiin.

Mietintöön sisältyy myös eräitä yleispiirteisiä arvioita esitettyjen muutosten vaikutuksista viranomaisten toimintaan. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että esitettyjen muutosten taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia viranomaisten toimintaan täsmennetään asian jatkovalmistelussa, jossa on myös huomioitava tiedonhallintalain mukainen lausuntomenettely. Kustannusten lisäksi hyötyjä tulee arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin euromääräisesti kunkin viranomaisen näkökulmasta, jotta kokonaisuudesta ja sen tuomasta lisäarvosta voidaan muodostaa selkeä kuva. Olennaista on, että tässä tarkastelussa otetaan huomioon myös mahdollisuudet synergiahyötyihin ja toimintojen rationalisointiin sekä näiden tuottamien säästöjen vaikutukset kokonaiskustannusten arvioinnissa.

Esitetyt muutokset tulee toteuttaa lähtökohtaisesti valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa. Mahdollisista lisäresursseissa linjataan normaaliin tapaan julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskevin päätöksin.

Yksityiskohtaisia kommentteja positiivista luottotietorekisteriä koskevan lakiehdotuksen säännöksiin

Tietojen luovuttamista luottotietorekisteristä koskeva sääntelyrakenne

Lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin mukaan

luottotietorekisteristä voidaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa luotonantajalle 4–10 momentissa tarkoitetut tarpeelliset tiedot *silloin, kun* luotonantajalla on velvollisuus arvioida kuluttajan luottokelpoisuus tai varmistaa kuluttajaa koskevien tietojen ajantasaisuus kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n tai 7 a luvun 11 §:n mukaisesti.

Muotoilu, jonka mukaan tietojen luovutusosoikeus on olemassa *silloin kun* luotonantajalla on tuollainen velvollisuus, on ymmärrettävä siten, että oikeus luovuttaa tietoja riippuu siitä, onko luotonantajalla tosiasiallisesti käsillä mainitunlainen tilanne. Tällaiseen arviointiin Tulorekisteriyksiköllä ei luonnollisestikaan ole mitään edellytyksiä. Sääntelyratkaisua on syytä verrata

tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:ään, jonka säännökset on laadittu kuvaamalla, mihin käyttötarkoituksiin tietoja voidaan luovuttaa. Tulorekisteriyksikkö luovuttaa pyydetessä tietoja käytettäväksi kyseisiin käyttötarkoituksiin. Tulorekisteriyksikkö ei tutki eikä voikaan tutkia, onko kyseinen käyttötarkoitus kulloinkin käsillä vai ei. Tietojen saajan on puolestaan tietosuoja koskevan kansallisen ja EU-säätelyn edellyttämällä tavalla pidettävä huoli siitä, että tietoja käsitellään (ml. pyydetään) vain, milloin siihen on lain mukainen peruste.

Sanamuodon aiheuttama ongelma, joka siis vaikuttaisi asettavan tiedon luovuttajan mahdolloman tehtävän eteen, ei poistu yksin sillä, että 3 momentissa säädettäisiin tietojen saajaan kohdistuvasta kiellosta käsitellä tietoja muihin kuin sallittuihin käyttötarkoituksiin.

Mainitut ongelmat olisi poistettavissa 14 §:n 1 momentin osalta muotoilemalla momentti rakenneyhtäläisesti tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n kanssa esimerkiksi seuraavasti:

Positiivisesta luottotietorekisteristä voidaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa luotonantajalle 4 – 10 momentissa tarkoitetut kuluttajansuojalaissa 7 luvun 14 §:ssä ja 7 a luvun 11 §:ssä säädetyn kuluttajan luottokelpoisuuden arvioimista tai kuluttajaa koskevien tietojen ajantasaisuuden tarkistamista koskevan velvollisuuden täyttämiseksi tarpeelliset tiedot.

Sama tarkentamistarve koskee pykälän 2 momenttia.

Tietojen luovuttaminen valtuutuksen perusteella toimivalle

Lain 20 §:n 3 momentin säännös tietojen luovuttamisesta luotonantajan valtuutuksella sen puolesta toimivalle taholle on ongelmallinen muun muassa tietosuojanäkökulmasta. Koskisiko tiedonsaantioikeus esimerkiksi vain asetelmia, joissa valtuutettu esimerkiksi 1 momentin tarkoittamissa tilanteissa suorittaa kokonaisuudessaan luottokelpoisuuden arvioinnin tai tietojen ajantasaisuuden varmistamisen luotonmyöntäjän puolesta? Vai ajatellaanko valtuutuksen perusteella voitavan luovuttaa tietoja taholle, jolle luotonmyöntäjä on ulkoistanut vain osan ko. velvoitteen täyttämisen edellyttämistä toimista. Kyse ei tällöin ole käyttötarkoituksesta, johon luotonmyöntäjällekin voitaisiin sellaisenaan luovuttaa tietoja. Tietoja voi hajaantua hallitsemattomasti eri tahoille, myös ulkomaisille toimijoille, joiden osalta edellytykset toimivaan valvontaan olisivat heikot.

Valvonta

Lain 25 §:n 1 momentissa ilmoitusvelvollisuuden ja ilmoittautumisvelvollisuuden valvonta on säädetty Finanssivalvonnan ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston tehtäviksi. Tähän ei ole huomautettavaa.

Pykälän 2 momentin mukaan Tulorekisteriyksikön on toimittava *tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä* 1 momentissa mainittujen

valvontaviranomaisten kanssa. Säännös jättää perin epäselväksi sen, minkälaista yhteistyötä Tulorekisteriyksiköltä edellytettäisiin.

Viranomaisen tehtävästä säättäminen ei saa jäädä näin väljän ja tulkinnanvaraisen sääntelyn varaan. Sääntely ei saa johtaa siihen, että valvontaviranomaisten valvontavelvollisuuksia tosiasiallisesti siirtyisi tulorekisteriyksikölle, jolla valvontavelvollisuus lakiehdotuksen mukaan nimenomaan ei kuulu. Avoin kysymys on myös se, kuka ja millä menetelmällä määrittäisi Tulorekisteriyksikön tarpeellisen myötävaikutuksen sisällön ja sen tarkoituksenmukaisuuden.

Valvontavelvollisuuksiensa täyttämiseksi valvontaviranomaisilla olisi jo lain 26 §:n mukaan oikeus saada Tulorekisteriyksiköltä valvontavelvollisuuksiensa täyttämiseksi tarvittavat välttämättömät tiedot.

Säilytysajat ja arkistointi

Lain 29 §:n 1 momentissa säädettäisiin rekisteriin talletettujen tietojen poistamisen määräajoista.

Tämän lisäksi 2 momentissa säädettäisiin Tulorekisteriyksikön velvollisuudesta arkistoida rekisteristä poistetut tiedot viiden vuoden ajan poistamisesta.

On syytä harkita, onko erillisen arkistokannan muodostamiseen perusteita vai voitaisiinko arkistoinnin taustalla olevat valvontaviranomaisten tietotarpeet kaavailtujen poistamisaikojen jälkeen tarkoituksenmukaisemmin hoidettavissa pidentämällä 1 momentin säilyttämisaikoja.

Sinänsä arkistointivelvoitteen täyttäminen ei edellyttäne erillisen tietojärjestelmän rakentamista, vaan arkistointi voitaneen toteuttaa merkitsemällä rekisteristä ”poistetut” tiedot luovutuskiellon alaisiksi, siten, että tietoja voitaisiin luovuttaa vain valvontaviranomaisille valvontatehtäviään varten. Tällä tavalla ”arkistoidut” tiedot muodostaisivat oman loogisen rekisterin, jonka tiedot sinänsä sisältyisivät samaan tietojärjestelmäkokonaisuuteen.

Tulorekisteriyksikön toimintaedellytysten turvaaminen

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa myös Verohallinnolta. Valtiovarainministeriön saamien tietojen mukaan lakiehdotukseen sisältyy Tulorekisteriyksikön näkökulmasta lukuisia ongelmallisia yksityiskohtia muun muassa toiminnalliselta ja tietosuojan kannalta, joihin jatkovalmistelussa on kiinnitettävä asianmukainen huomio lainsäädännöllä tavoiteltujen päämäärien toteutumisen turvaamiseksi.

Jatkokehitystarpeista

Positiivisen luottotietorekisterin jatkokehittäminen on sen riittävän kattavuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää erityisesti taloyhtiölainojen ja yritysluottojen

osalta. Taloyhtiölainaosuudet muodostavat jo tällä hetkellä kotitalouksien velkaantumisesta merkittävän osuuden. Luottolaitostoiminnan ulkopuolisen yritysluotonannon määrä on kasvussa, mistä syystä myös muita kuin yksityisten elinkeinonharjoittajien yritysluottoja koskevien tietojen rekisteröinnin mahdollisuutta tulisi selvittää mahdollisimman pian.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Terhi Järvikare