



# Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esitysluonnos on pääosin hyvin valmisteltu. Luonnoksessa kuvataan huolellisesti esityksen taustaa, perusteluja, tavoitteita ja ehdotuksia toimenpiteistä.

Lakiehdotusluonnoksessa käsitellään arvioita lakimuutoksen vaikutuksista olennaisista näkökulmista mutta kustannusten ja hyötyjen esitystapaa tulisi vielä tarkentaa.

## Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Vaikutusten arviointien esitystapaa tulisi jäsentää selkeämmäksi. Esimerkiksi taloudelliset vaikutukset ja tietoyhteiskuntavaikutukset tulisi käsitellä kootummin.
- ii) Esitysluonnoksen hyödyistä eri osapuolille tulisi esittää määrällinen arvio yleisellä tasolla.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa, mitä epäsuoria vaikutuksia luotonantajien kustannuksista voi kuluttajille aiheutua.

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” - jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki positiivisesta luottotietorekisteristä. Positiiviseen luottotietorekisteriin talletettaisiin tietoja luonnollisen henkilön luotoista ja tuloista. Rekisterin avulla luotonantaja voisi nykyistä helpommin ja luotettavammin arvioida lainanhakijan kykyä maksaa luotto takaisin. Rekisterin käyttötarkoituksia olisivat tietojen käyttö luotonannossa sekä rahoitusvakauden ja rahoitusmarkkinoiden seurannassa ja valvonnassa.



Laissa säädettäisiin rekisterinpitäjistä, rekisteriin talletettavista tiedoista, velvollisuudesta ilmoittaa tiedot rekisteriin, tietojen luovutuksesta rekisteristä sekä lain sisältämien velvoitteiden valvonnasta. Rekisterinpitäjä olisi Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö.

Tietojen ilmoitusvelvollisuuden osalta valvontaviranomaisina toimisivat Finanssivalvonta ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutoksia kuluttajansuojalakiin, luottotietolakiin ja tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin.

## 2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on tuotu esille viimeaikaisia selvityksiä, joissa on arvioitu positiivisten luottotietojen tarvetta ja arvioitu erilaisia vaihtoehtoja.<sup>1</sup> Esitysluonnoksen viittaukset aikaisempiin selvityksiin selkeyttävät kuvaa asian valmistelusta ja taustasta myös asiaan vähemmän perehtyneelle lukijalle.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on selkeästi tuotu esille, mihin linjaukseen esitysluonnoksen lähtökohta on perustunut. Esitysluonnoksen mukaan työn valmistelun lähtökohtana on ollut keskitetyn, julkisen vallan ylläpitämisen positiivisen luottotietorekisterin perustaminen. Valmistelun linjauksen avoin kuvaaminen auttaa lukijaa hahmottamaan, mihin lähtökohtaan esitysluonnoksen vaihtoehtojen arviointi on rajattu. **Arviointineuvosto katsoo kuitenkin**, että esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio, miksi linjauksessa valittu lähtökohta on kannatettavin tapa saavuttaa esitysluonnoksen tavoite.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on esitetty hyvin valitun linjauksen sisällä olevia mahdollisia vaihtoehtoja rekisterinpitäjän valinnan, rekisterin teknisen toteutuksen ja maksuvelvoitteiden osalta.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnokseen tulisi täsmentää määrätietoja velkaongelmista. Esitysluonnoksessa kuvataan vain lukumäärä maksuhäiriömerkinnän saaneista. Ylivelkaantuneisuuden mittaluokkaa voidaan kuitenkin haarukoida myös muiden tietolähteiden, kuten esimerkiksi velkajärjestelyhakemusten, ulosotossa todettujen maksukyvyttömyyden määrien tai talous- ja velkaneuvonnan asiakasmäärien avulla.<sup>2</sup> Velkaongelmien laajempi taustoitus antaa paremmat lähtökohdat

<sup>1</sup> Esimerkiksi Selvitys positiivisia luottotietoja koskevan järjestelmän edellytyksistä. Oikeusministeriön julkaisu 26/2018, Positiivista luottotietorekisteriä koskeva lainsäädäntö. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:13, Selvitys keinoista ehkäistä kotitalouksien liiallista velkaantumista. Työryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:56.

<sup>2</sup> Esimerkiksi [Katsaus viime vuosien ylivelkaantumiskehitykseen](#), Majamaa & Rantala. Valtioneuvoston selvityksiä 2020:5. Selvityksessä on kuvattu muita ylivelkaantumista kuvaavia tietolähteitä.



esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnille. Lisäksi tämä olisi hyödyksi mahdolliselle jälkiarvioinnille lain vaikutuksista ja vaikutuksellisuudesta eri mittarien valossa.

**Arviointineuvosto katsoo**, että ulkomaisen lainsäädännön ja muiden ulkomailla käytettyjen keinojen osalta voisi esitysluonnoksessa tarkentaa mahdollisuuksien mukaan, miten muualla positiivinen luottotietorekisteri on vaikuttanut ylivelkaantumisen torjuntaan, yritysten sääntelytaakkaan ja luottomarkkinoiden seurantaan ja valvontaan. Esitysluonnoksesta ei selviä, onko ulkomailta saatavissa Suomea hyödyttävää tietoa sääntelyratkaisujen toimivuudesta.

**Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutusarviointien otsikoinnin ja esitystavan tulisi vastata säädösvaikutusten arviointiohjeen otsikointia<sup>3</sup>. Esimerkiksi taloudellisten vaikutusten esittäminen saman kappaleen yhteydessä selkeyttäisi esitysluonnoksen kokonaisvaikutusten hahmottamista. Esitysluonnoksessa on kuvattu tietoyhteiskuntavaikutuksia osittain muiden vaikutuslajien yhteydessä.<sup>4</sup> Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että uusi rekisteri on yhteiskunnallisesti merkittävä. **Arviointineuvosto katsoo**, että uuden rekisterin merkittävyuden vuoksi tietoyhteiskuntavaikutuksia olisi hyvä käsitellä keskitetympinä omana kappaleenaan.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten esittämistä selkeyttäisi, jos suuntaa antavat arviot kustannuksista ja hyödyistä eri toimijoille koottaisiin taulukkoon.

**Arviointineuvosto katsoo**, että taloudellisia vaikutuksia ja niiden mittaluokkaa on arvioitu pääosin hyvin. Esitysluonnoksessa on arvioitu kustannuksia eri viranomaisille riittävästi. Esitysluonnoksessa todetaan, että muiden viranomaisten osalta kustannusarviot eivät ole vielä selvillä. **Arviointineuvosto katsoo**, että ymmärrettävyyden vuoksi esitysluonnoksen kohtaa voisi täsmentää tarkentamalla ne viranomaiset, joiden osalta kustannusarviot eivät ole selvillä.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on tunnistettu hyvin vaikutuksien kohdistuminen erityyppisiin yrityksiin ja kustannusvaikutuksia esimerkiksi luotonantajiin ja perintätoimijoihin on kuvattu suuntaa antavasti. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta jää hieman epäselväksi, mistä tarkalleen kustannusarvio koostuu ja onko kustannusvaikutuksissa arvioitu hallinnollista taakkaa.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa olisi mahdollisuuksien mukaan esitettävä karkea määrällinen arvio yrityksille tulevasta hyödyistä. Esitysluonnoksessa yritysten osalta todetaan, että hyödyt ovat toimijakohtaisia ja hyötyjen euromääräinen arviointi on vaikeaa ennen rekisterin käyttöönottoa. Esitysluonnoksessa kuitenkin todetaan hyötyjen olevan rahoitussektorille merkittävät.

<sup>3</sup> Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet. [Oikeusministeriön julkaisu 2007:06](#)

<sup>4</sup> Tietoyhteiskuntavaikutuksilla onkin usein kytkeä muihin vaikutuslajeihin, kuten esimerkiksi taloudellisiin vaikutuksiin.



**Arviointineuvosto kiinnittää huomiota kustannuksiin**, joita kuluttajat voivat joutua maksamaan sääntelystä. Esitysluonnoksen kustannukset luotonantajille ovat huomattavia. Tietojen käytön maksullisuudella ja tietojärjestelmien muokkaamisella on epäsuoria vaikutuksia myös kuluttajille, joiden kannettavaksi osa sääntelyn kustannuksista siirtyy. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä yleisellä tasolla luotonantajien kustannuksien epäsuoria vaikutuksia kuluttajiin.

## 2.3 Viranomaisvaikutukset

**Arviointineuvosto katsoo**, että viranomaisvaikutuksia on arvioitu riittävästi.

## 2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta on arvioitu vaikutuksia yksityiselämään ja henkilötietojen suojaan hyvin sekä tuotu esille vaikutuksia riskien näkökulmasta.

**Arviointineuvosto toteaa**, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, voiko äidinkieli paljastaa henkilön etnisen alkuperän, joka on erityiseen henkilötietoryhmään kuuluva tieto<sup>5</sup>. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnokseen tulisi tarpeen mukaan tarkentaa erityisen henkilötietoryhmän tallettamisesta aiheutuvat vaikutukset rekisteröityyn ja rekisteriin. Esitysluonnoksessa todetaan, että rekisteriin ei talletettaisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Esitysluonnoksessa muualla todetaan, että rekisteriin talletetaan tieto henkilön äidinkielestä ja asiointikielestä.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen vaikutukset saamenkielisiin jää epäselväksi. Esitysluonnoksessa lausuntopalautteen käsittelyn yhteydessä todetaan, että erityissäännöksen lisääminen lakiehdotukseen kielellisistä oikeuksista ei ole tarpeen<sup>6</sup>. Verohallintoon sovelletaan viranomaisena hallinnon yleislakeja, mukaan lukien kielilaki. Esitysluonnoksesta ei selviä, voiko rekisteröity tarkastella omia tietoja tai asioida omassa positiivista luottotietorekisteriä koskevassa asiassa Tulorekisteriyksikköön tai Verohallintoon saamen kielillä.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi mahdollisuuksien mukaan arvioida, voiko rekisteröidyn itse suorittama jälkikäteinen valvonta tietojensa luovutuksesta asiointipalvelun välityksellä vaikuttaa ennaltaehkäisevästi identiteettivarkauksien toteuttamiseen tai nopeuttaa niiden havainnointia ja niihin puuttumista.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on arvioitu esityksen vaikutuksia terveyteen ja hyvinvointiin, vaikka esitysluonnoksen vaikutukset terveyteen ja hyvinvointiin on haasteellista arvioida.

<sup>5</sup> Esimerkiksi muun muassa saamenkielet, kurdinkieli.

<sup>6</sup> Lausuntopalautteessa käsiteltiin kielellisiä oikeuksia ruotsin kielen näkökulmasta.



**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi taustoittaa tarkemmin alaikäisten luotonsaantia ja esitysluonnoksen vaikutuksia lapsiin ja nuoriin. Esitysluonnoksessa todetaan, että rekisteriin talletetaan tietoja myös alaikäisten luotoista ja rekisterin tavoitteiden kannalta on tärkeä saada tietoa myös alaikäisten velkaantumisesta. Esitysluonnoksesta ei tosin ilmene, kuinka yleistä alaikäisten luotot ovat ja millaisissa tilanteissa alaikäiset voivat saada luottoja.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, voiko esitysluonnoksella olla vaikutuksia luotonmyöntäjien tuotekehitykseen tai vaikuttaako esitysluonnos erilaisten tietoyhteiskuntapalveluja tarjoavien yritysten asemaan.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, voiko rekisteröity saada omat positiiviset luottotiedot tiedot katselemisen lisäksi käyttöönsä ja välittää itse tietoja eteenpäin. Mitä vaikutuksia tai riskejä voi ilmetä, jos joillakin toimijoilla ei ole esitysluonnoksen mukaista oikeutta saada tietoja positiivisesta luottotietorekisteristä, mutta toimija pyytäisi tietoja henkilöiltä itseltään?

### 3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 9.11.2021. Lausunto on julkinen.

**Arviointineuvosto katsoo**, että hallituksen esitysluonnos noudattaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

**Helsingissä 10. joulukuuta 2021**

**Leila Kostiainen**

**Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja**

**Annika Collin**

**Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri**

#### **Yhteystiedot:**

Valtioneuvoston kanslia  
PL 23, 00023 Valtioneuvosto  
vnk.fi  
p. 0295 16001



## Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
  2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
  3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
  4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
  5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. \*
- \* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.