



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/14469/2021-VNK-2

9.6.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta

Esitysluonnoksessa kuvataan selkeästi esityksen taustaa, perusteluja, esityksen tavoitteita ja ehdotuksia. Lakiehdotusluonnoksessa on kuvattu erilaisia vaikutuskanavia, mutta arviot määrällisistä vaikutuksista puuttuvat pääosin.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksen vaikutusarvioita tulisi tarkentaa vaikutusten mittaluokan kuvausten osalta. Vaikutuksista tulisi esittää vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioita.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi esittää vaikutuksista kokonaisarvio, jossa eri suuntaiset ja eri tahoja koskevat vaikutukset suhteutettaisiin punnitusti.
- iii) Esitysluonnoksen vaikutukset eri tyyppisille yrityksille tulisi esittää tarkemmin. Yritysten hallinnollista taakkaa voisi arvioida esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön kehittämällä arviointimallilla.
- iv) Viranomaisvaikutuksia tulisi täydentää arvioilla vaikutuksista talous- ja velkaneuvontaa antaviin viranomaisiin, kansaneläkelaitokseen ja kuntien sosiaalipalveluihin.
- v) Esitysluonnoksen yhteiskunnalliset vaikutukset-jaksossa tulisi arvioida uudistuksen vaikutuksia tarkemmin eri väestöryhmien näkökulmasta.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi luottotietolakia, maksupalvelulakia ja rikosrekisterilakia. Esityksen tarkoituksena on tehdä Euroopan unionin yleisestä tietosuojasetuksesta johtuvat välttämättömät muutokset luottotietolakiin ja maksupalvelulakiin sekä samalla selkiyttää mainittujen lakien suhdetta sovellettaviin yleissäädöksiin. Luottotietolaista ehdotetaan poistettavaksi henkilötietojen käsittelyä ja sen valvontaa koskevat säännökset, jotka ovat päällekkäisiä tietosuojasetuksen kanssa. Samalla ehdotetaan lyhennettäväksi eräitä maksuhäiriötietojen säilytysaikoja. Maksupalvelulain asiakashäiriörekistereihin liittyvät säännökset ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja maksulaitoslain vastaavien säännösten kanssa, huomioiden tietosuoja-

¹ Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö"-jaksosta.

asetuksen vaatimukset. Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi rikosrekisterilain säännöstä tietojen luovuttamisesta poikkeustapauksessa henkilön luotettavuuden selvittämiseksi. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian lukuun ottamatta luottotietolain 18 §:ää ja 28 §:ää, jotka tulisivat voimaan kuusi kuukautta myöhemmin.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ilmenee sääntelyn ja sitä koskevan ilmiön lähtökohta, ehdotettavan muutoksen perustelut ja tehtävät ehdotukset. Nykytilan kuvausta tulisi kuitenkin vielä laajentaa aihepiirin tutkimustiedon avulla. Lisäksi nykytilan ja viimeisten 5-10 vuoden kehityksen kuvauksessa tulisi esittää enemmän määrällisiä tietoja, koska sellaisen taustatiedon avulla on helpompaa ymmärtää lakiesityksen merkitystä ja vaikutuksia.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kuvattu sääntelyn kansallista liikumavaraa eri toimenpiteisiin liittyen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu olennaisia vaikutusketjuja, mutta vaikutusten määrälliset arviot puuttuvat käytännössä kokonaan. Vaikutuksista tulisi esittää enemmän määrällisiä arvioita.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos ei nykyisessä muodossaan täysin noudata oikeusministeriön ohjetta² vaikutusten ryhmittelystä. Vaikutukset tulisi esittää ohjeen mukaan. Esimerkiksi taloudelliset vaikutukset tulee esittää vaikutuksina julkiseen talouteen, kotitalouksiin ja yrityksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaihtoehtoisia keinoja kuvaava jakso on vaikeaselkoinen. Vaihtoehtojen ja niiden keskeisten vaikutuksen kuvausta tulisi selkeyttää.

Esitysluonnoksessa todetaan lyhyesti, että luottotietolakiin tehtävien muutosten toimivuutta olisi seurattava kokonaisuutena. Esitysluonnoksessa ei kuvata tarkemmin uudistuksen jälkiarvioinnin toteutusta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin lakimuutoksen vaikutusten jälkiarviointia. Usein uudistusten laadukkaaseen jälkiarviointiin tulisi luoda edellytyksiä jo lakia valmisteltaessa. Uudistuksen seuranta ainoastaan indikaattorien avulla ei myöskään todennäköisesti kykenisi erottamaan uudistuksen vaikutuksia muista vaikuttavista tekijöistä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa käytetään termiä "hallinnollinen taakka" myös silloin, kun käsitellään viranomaisille kohdistuvia vaikutuksia. Kuitenkin kansainvälisessä säädöspolittisessa käytännössä, ja Suomessakin, hallinnollisella taakalla tarkoitetaan vaikiintuneesti tietojenantosääntelyn yksityisille toimijoille aiheuttamaa työtä ja kustannuksia. *Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi korjata hallinnollista taakkaa koskevia kuvauksia koskemaan yksityisiä toimijoita.

² Oikeusministeriö (2007): Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: ohjeet; https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusten kuvauksessa on ristiriita vaikutusarviointijakson alussa esitetyn yleisarvion ja sen jälkeen esitetyn vaikutusten kuvauksen kanssa. Esitysluonnoksen vaikutukset-jakson alussa todetaan: "Esityksen sisältämien lakiehdotusten sisältämät muutokset ovat luonteeltaan pääosin teknisiä, eikä esityksellä siten arvioida olevan merkittäviä taloudellisia tai muita yhteiskunnallisia vaikutuksia". Jäljempänä esitysluonnoksen vaikutusarvioinnista on kuitenkin pääteltävissä, että esitysluonnoksella voi olla useita vähäistä suurempia taloudellisia ja muita vaikutuksia. Kun esitysluonnoksessa esimerkiksi todetaan, että ehdotetun lakimuutoksen eräs seuraus saattaisi olla luottojen hinnan nousu kaikille asiakkaille, on ilmeistä, että tällainen vaikutus olisi kokonaistasolla potentiaalisesti merkittävä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu olennaisia taloudellisia vaikutusketjuja ja -mekanismeja. Sen sijaan määrällisten arvioiden osalta esitysluonnos jättää toivomisen varaa. Esitysluonnoksessa toistuu toteamus, jonka mukaan tarkkojen määrällisten vaikutusten arviointi ei ole mahdollista tai se olisi vaikeaa, joten määrällistä arviota vaikutuksia ei esitetä. Arviointineuvosto korostaa, että määrällisistä arvioista ei tarvitse esittää tarkkaa "piste-estimaatti" -tyyppistä tietoa vaan riittää, että esitetään suuntaa-antavat arviot. Arvioiden epävarmuutta voikuvata esimerkiksi vaihteluvälien avulla.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ei nykyisessä muodossa riittävästi ilmene, mitkä vaikutukset ovat merkittäviä ja mitkä ovat pieniä vaikutuksia. Esitysluonnoksen arvioissa muun muassa toistuu usein luonnehdinta "jossain määrin". Tähän kommenttiin liittyvät myös edellä todetut puutteet määrällisten vaikutusten arvioinnissa. Esitysluonnoksesta ei myöskään ryhmitellä riittävästi vaikutuksia suoriin ja epäsuoriin vaikutuksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata vaikutuksia tarkemmin eri tyyppisille yrityksille. Esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio siitä, onko uudistus kilpailutilanteen kannalta neutraali vai vaikuttaako uudistus erityyppisiin yrityksiin, etenkin luotonantoon, eri tavoin. Arviointineuvosto katsoo myös, että esitysluonnoksen yrityksille aiheuttamaa hallinnollista taakkaa voisi arvioida TEM:n kehittämää laskentamallia hyödyntämällä³.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa tulisi hyödyntää enemmän maksuhäiriöitä koskevaa tutkimustietoa. Aiheesta on Suomessa olemassa tuoreita rekisteriaineistoihin pohjautuvia tutkimuksia⁴. Tutkimuksen perusteella tiedetään esimerkiksi, että maksuhäiriömerkinnät ovat kasvussa ja että maksuhäiriöt usein kasaantuvat tietyn tyyppisille henkilöille. Tällaista tietoa tulisi hyödyntää paremmin esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa.

³ Työ- ja elinkeinoministeriön internet-sivut: <https://tem.fi/lainsaadannon-yritysvaikutusten-arviointi> (vierraittu: 27.5.2021)

⁴ Esimerkiksi Luotonen, Puttonen ja Rantapuska (2021): Maksuhäiriöt Suomessa 2015-2020; https://www.aalto.fi/sites/g/files/flghsv161/files/2021-05/Luotonen%20Puttonen%20Rantapuska%20Maksuh%C3%A4iri%C3%B6t%20Suomessa_1.pdf

2.3 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että viranomaisvaikutuksia on arvioitu sinänsä olennaisista näkökulmista. On myönteistä, että ulosottoviraston toiminnan osalta on arvioitu myös vaikutuksia henkilötyövuosina. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole arvioitu vaikutuksia viranomaisiin riittävän kattavasti, esimerkiksi arvio vaikutuksesta tabus- ja velkaneuvontaa antaviin viranomaisiin puuttuu. Tutkimusten perusteella tiedetään, että maksuhäiriömerkinnän saaneet ovat usein tavallista heikommin koulutettuja henkilöitä, jolloin neuvonnalla voi olettaa olevan merkitystä maksuhäiriöiden välttämässä.

Esitysluonnoksessa ei myöskään arvioida vaikutuksia esimerkiksi kansaneläkelaitoksen toimeentulotuen tarpeeseen tai kuntien sosiaalipalveluihin. *Arviointineuvosto katsoo*, että vaikutukset tulisi arvioida myös näiltä osin, sillä kuten esitysluonnoksessakin todetaan, maksuhäiriömerkinnät voivat hankaloittaa esimerkiksi asunnon vuokrausta vapailta markkinoilta.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistusta koskevan viestinnän ja tiedottamisen merkitys saattaa olla huomattava tavoiteltujen vaikutusten aikaansaamisessa. Näin on etenkin silloin, kun maksuhäiriömerkintöjen poistaminen tehdään velallisen omasta hakemuksesta. Esitysluonnoksen vaikutusarviossa tulisi käsitellä tarkemmin uudistuksesta tiedottamista uudistuksen toimeenpanon tukikeinona.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin uudistuksen vaikutuksia eri väestöryhmien näkökulmasta. Tutkimustiedon perusteella tiedetään, että maksuhäiriömerkintöjen syntymisen todennäköisyys liittyy henkilön koulutustaustaan, ikään, sukupuoleen, työllisyyteen ja elämäntilanteeseen.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta, jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 12.5.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 9. kesäkuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri