

Lausuntotiivistelmä positiivisia luottotietoja koskevan järjestelmän edellytyksistä teetystä selvityksestä

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:39

Lausuntotiivistelmä positiivisia luottotietoja koskevan järjestelmän edellytyksistä teetetyistä selvityksestä

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-780-9
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö
Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	2.12.2019	
Tekijät	Mia Eklund		
Julkaisun nimi	Lausuntotiivistelmä positiivisia luottotietoja koskevan järjestelmän edellytyksistä teetetystä selvityksestä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:39		
Diaari/hankenumero	OM 13/014/2017	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN PDF	978-952-259-780-9	ISSN PDF	2490-1172
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-780-9		
Sivumäärä	22	Kieli	suomi
Asiasanat	Luottotieto, luottomarkkinat, luottokelpoisuus, kuluttaja, tietosuoja		
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö on teettänyt selvityksen positiivisia luottotietoja koskevan järjestelmän edellytyksistä (Oikeusministeriön julkaisu 26/2018). Selvityksen ovat laatineet professori Erkki Kontkanen ja asianajaja Jukka Lång. Selvitys luovutettiin oikeusministeriölle 4.9.2018.</p> <p>Muun muassa ylivelkaantumisen ehkäisemiseksi ja luotonantajille koituvan riskin vähentämiseksi selvityksessä ehdotetaan perustettavaksi positiivisten luottotietojen rekisteri, joka muodostuisi yhtäältä kuluttajille myönnettyjä luottoja koskevista tiedoista ja toisaalta luotonhakijoiden tuloja koskevista tiedoista.</p> <p>Oikeusministeriö lähetti selvityksen lausunnoille Lausuntopalvelussa 19.9.2018. Lausunnot pyydettiin annettavaksi 31.12.2018 mennessä. Lausuntopyyntö lähetettiin 46 taholle, joista 29 tahoja antoi lausuntonsa. Lisäksi lausuntopyyntö oli palvelussa julkisesti kaikkien vastattavissa. Lausunnon antoi kaikkiaan 32 tahoja ja kaksi yksityistä kansalaista. Lausunnot on julkaistu lausuntopalvelu.fi-sivustolla.</p> <p>Enemmistö lausunnonantajista pitivät lähtökohtaisesti positiivisen luottotietojärjestelmän perustamista kannatettavana erityisesti ylivelkaantumisen hillitsemiseksi, mutta myös esim. vastuullisen luotonannon edistämiseksi. Lausunnonantajat, jotka eivät kannattaneet positiivisen luottotietojärjestelmän perustamista tai jotka suhtautuivat siihen varauksellisesti, kiinnittivät erityisesti huomiota siihen, että selvityksessä esille tuodut järjestelmän tavoitteet voitaisiin saavuttaa olemassa olevia keinoja kehittämällä sekä olemassa olevaa sääntelyä tarkentamalla ja yksityisyydensuojaa vähemmän loukkaavin keinoin.</p>		
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	2.12.2019	
Författare	Mia Eklund		
Publikationens titel	Sammandrag av utlåtandena om utredningen om förutsättningar för ett system för positiva kreditupplysningar		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2019:39		
Diarie-/projektnummer	OM 13/014/2017	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN PDF	978-952-259-780-9	ISSN PDF	2490-1172
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-780-9		
Sidantal	22	Språk	finska
Nyckelord	kreditupplysning, kreditmarknad, kreditvärdighet, konsument, dataskydd		
Referat	<p>På uppdrag av justitieministeriet har det tagits fram en utredning som gäller förutsättningar för ett system för positiva kreditupplysningar (Justitieministeriets publikation 26/2018). Utredningen har utarbetats av professor Erkki Kontkanen och advokaten Jukka Lång. Utredningen överlämnades till justitieministeriet den 4 september 2018.</p> <p>Bland annat för att förebygga överskuldssättning och minska kreditgivarnas risker ska det enligt förslaget i utredningen inrättas ett register för positiva kreditupplysningar. Registret ska dels innehålla upplysningar om krediter som beviljats konsumenter, dels creditsökandenas inkomstuppgifter.</p> <p>Den 19 september 2018 sände justitieministeriet utredningen på remiss via tjänsten utlåtande.fi. Remisstiden löpte ut den 31 december 2018. Begäran om utlåtande sändes till 46 instanser, av vilka 29 lämnade ett utlåtande. Remissen var därtill öppen i tjänsten, vilket innebar att vem som helst kunde besvara den. Utlåtande gavs av sammanlagt 32 aktörer och två privatpersoner. Utlåtandena finns att få på utlåtande.fi.</p> <p>Merparten av remissinstanserna ansåg att förslaget om ett system för positiva kreditupplysningar i princip är värt att understödja, i synnerhet när det gäller att förebygga överskuldssättning, men även när det gäller till exempel att främja ansvarsfull kreditgivning. De kreditgivare som inte stod bakom eller som förhöll sig reserverat till förslaget fäste särskild vikt vid att de mål för systemet som lyftes fram i utredningen kan nås genom existerande metoder och genom att precisera den gällande regleringen samt genom att tillämpa metoder som inte i lika hög grad bryter mot integriteten.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Justice	2.12.2019	
Authors	Mia Eklund		
Title of publication	Summary of opinions on a report commissioned on the prerequisites for a positive credit information system		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2019:39		
Register number	OM 13/014/2017	Subject	Memorandums and statements
ISBN PDF	978-952-259-780-9	ISSN PDF	2490-1172
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-780-9		
Pages	22	Language	Finnish
Keywords	Credit information, credit markets, creditworthiness, consumer, data protection		
<p>Abstract</p> <p>The Ministry of Justice has commissioned a report on the prerequisites for a positive credit information system (Publication of the Ministry of Justice 26/2018). The report was prepared by Professor Erkki Kontkanen and Lawyer Jukka Lång. The report was submitted to the Ministry of Justice on 4 September 2018.</p> <p>To prevent over-indebtedness and to reduce the risk to credit providers, the report proposes the establishment of a positive credit information register, which would comprise the information on the loans granted to consumers and the income details of the credit applicants.</p> <p>The Ministry of Justice sent the report for comments in the Consultation service on 19 September 2018. The comments should be submitted by 31 December 2018. A request for comments was sent to 46 stakeholders, 29 of which gave their comments. In addition, the request for comments was in the service publicly to be answered by anybody. A total of 32 parties and two private citizens issued a comment. The comments were published on the lausuntopalvelu.fi website.</p> <p>Most of the commentators were in principle in favour of the establishment of the positive credit information system, particularly to curb over-indebtedness, but also to advance responsible crediting. Those commentators who did not support the establishment of the positive credit system or who had reservations about it, paid attention particularly to that the objectives of the system presented in the report could be attained by developing the existing measures and by specifying the existing regulations and with measures that violate less protection of privacy.</p>			
Publisher	Ministry of Justice		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto.....	7
2	Yhteenveto lausunnoista	9
3	Järjestelmän tietosisältö ja säilytysajat	10
4	Järjestelmän käyttötarkoitus	12
5	Tietojen luovuttaminen	13
6	Rekisterinpitäjänä Verohallinnon Tulosrekisteriyksikkö.....	15
7	Rekisteröidyn pääsy omiin tietoihinsa	17
8	Muut kommentit ja huomiot.....	18
	Liite 1: Lausuntopyynnön jakelu ja lausunnonantajat	21

1 Johdanto

Oikeusministeriö on teettänyt selvityksen positiivisia luottotietoja koskevan järjestelmän edellytyksistä. Selvityksen ovat laatineet yritys oikeuden professori Erkki Kontkanen ja asianajaja Jukka Lång.

Selvityksessä arvioidaan tarvetta kerätä ja jakaa luottotietotoiminnassa maksuhäiriötietojen lisäksi myös muita luotonhakijoiden maksukykyä ilmentäviä ns. positiivisia luottotietoja. Tällaisten tietojen saatavuus voisi eri arvioiden mukaan vähentää luotonantajille koituvaa riskiä, edistää vastuullista luotonantoa ja ehkäistä ylivelkaantumista.

Selvityksessä ehdotetaan perustettavaksi positiivisten luottotietojen rekisteri, joka muodostuisi yhtäältä kuluttajille myönnettyjä luottoja koskevista tiedoista ja toisaalta luotonhakijoiden tuloja koskevista tiedoista. Selvityksen mukaan rekisteri perustettaisiin vuonna 2019 toimintansa aloittavan tulorekisterin yhteyteen ja rekisterinpitäjänä toimisi Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö.

Tuloja koskevat tiedot sisältyvät jo tulorekisteriin. Luottoja koskevien tietojen perustana olisivat Suomen Pankin luottomarkkinoiden seuranta ja valvontaa varten kerättävät tiedot kuluttajille myönnettyistä luotoista. Tulorekisteriyksikkö keräisi tiedot, ja Suomen Pankille säädettäisiin oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot rekisteristä. Luotonantajat puolestaan veloitettaisiin ilmoittamaan myöntämänsä luotot rekisteriin ja tarkistamaan luotonhakijaa koskevat tiedot rekisteristä ennen luoton myöntämistä.

Positiivisia luottotietoja saisi käyttää vain luotonhakijan luottokelpoisuuden arviointiin ja erikseen määriteltujen viranomaistehtävien hoitamiseen. Rekisteröidyllä olisi mahdollisuus tarkistaa luottotietojärjestelmässä olevat henkilötietonsa sekä tiedot rekisterin käytöstä.

Kontkanen ja Lång luovuttivat selvityksen oikeusministeriölle 4.9.2018. Oikeusministeriö lähetti selvityksen lausunnoille Lausuntopalvelussa 19.9.2018. Lausunnot pyydettiin annettavaksi 31.12.2018 mennessä. Lausuntopyyntö lähetettiin palvelun kautta 46 taholle, joista 29 tahoa antoi lausuntonsa. Lisäksi lausuntopyyntö oli palvelussa julkisesti kaikkien vastattavissa. Lausunnon antoi kaikkiaan 32 tahoa. Lisäksi kaksi yksityistä kansalaista antoi lausuntonsa selvityksestä. Lausunnot löytyvät ja ovat luettavissa lausuntopalvelu.fi-sivustolla.

2 Yhteenvedo lausunnoista

Enemmistö lausunnonantajista (Valtakunnanvoudinvirasto, Keskuskauppakamari, Ferratum Finland Oy, OK Perintä Oy, Suomen Yrittäjät ry, Luottomiehet – Kreditmänninen ry, Aurajoki Nordic Oy, Aluehallintovirasto, Kilpailu- ja Kuluttajavirasto, OPR Finance Oy, Helsingin käräjäoikeus, Mash Group, Finanssivalvonta, OP Ryhmä, Finanssiala ry, Työ- ja elinkeinoministeriö, Takuusäätiö sr., Tilastokeskus, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, Vantaan käräjäoikeus, Suomen Perimistöimistöjen Liitto, Suomen Pankki ja Valtionvarainministeriö) pitivät lähtökohtaisesti positiivisen luottotietojärjestelmän perustamista kannatettavana. Järjestelmän perustaminen katsottiin tarkoituksenmukaiseksi erityisesti ylivelkaantumisen hillitsemiseksi, mutta myös muiden selvityksessä esille nostettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, kuten vastuullisen luotonannon edistämiseksi. Verohallinto katsoi lausunnossaan, että järjestelmän perustaminen Tulorekisteriyksikön yhteyteen on teknisesti mahdollinen ratkaisu. Verohallinto painotti kuitenkin, että järjestelmän perustaminen edellyttää mahdollisessa jatkovalmistelussa yksityiskohtaista selvitystä mm. järjestelmän tietosisällöstä, järjestelmässä olevien tietojen luovuttamisesta, Verohallinnon tiedonsaantioikeudesta järjestelmässä oleviin tietoihin, järjestelmän käyttömaksuista ja järjestelmän teknisestä toteutuksesta.

Lausunnonantajat, jotka eivät kannattaneet positiivisen luottotietojärjestelmän perustamista tai jotka suhtautuivat siihen varauksellisesti (Suomen Asianajajaliitto, Suomen Asiakastieto Oy, Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto ja Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry), kiinnittivät erityisesti huomiota siihen, että selvityksessä esille tuodut järjestelmän tavoitteet voidaan saavuttaa olemassa olevia keinoja kehittämällä sekä olemassa olevaa sääntelyä tarkentamalla ja yksityisyydensuojaa vähemmän loukkaavin keinoin. Kyseisten lausunnonantajien lausunnoista ilmaistiin joko suoraan tai epäsuoraan huoli siitä, että ehdotetun järjestelmän tietoja käytettäisiin myös muihin kuin selvityksessä esitettyihin tarkoituksiin ja tietojen käytön laajentamista pidettiin vakavana riskinä yksityisyydensuojalle.

Vaikka positiivisen luottotietojärjestelmän perustamista pidettiin yleisesti ottaen selvityksessä esitetyn ehdotuksen mukaisesti kannatettavana, useat lausunnonantajat painottivat, että positiivisen luottotietojärjestelmän perustaminen edellyttää perusteellista jatkovalmistelua ja tiettyjen tässä lausuntotiivistelmässä esille nostettujen kysymysten tarkempaa arviointia. Lisäksi useat lausunnonantajat pitivät sovellettavan tietosuojalainsäädännön asettamien vaatimusten huomioimista mahdollisessa jatkovalmistelussa tärkeänä. Kaiken kaikkiaan lausunnoissa esitettiin useita ja keskenään erilaisia ehdotuksia ja lisäedellytyksiä positiivisen luottotietojärjestelmän perustamiseksi sekä järjestelmän sisältämien tietojen käsittelystä, joista keskeisimpiä selostetaan seuraavaksi aihekokonaisuuksittain.

3 Järjestelmän tietosisältö ja säilytysajat

Tietosisältö

Kaiken kaikkiaan lausunnoissa esitettiin keskenään hyvin vaihtelevia näkemyksiä positiivisen luottotietojärjestelmän tietosisällöstä. Enemmistö lausunnonantajista oli lausunut näkemyksensä järjestelmän tietosisällöstä luotonantajan ja luotonmyöntämisen prosessin näkökulmasta. Järjestelmän tietosisältöä arvioitiin lausunnoissa vain vähäisesti viranomaiselle määrätyn tehtävän suorittamisen näkökulmasta.

Positiivisen luottotietojärjestelmän perustamista puoltavissa lausunnoissa esitettiin vaihtelevia näkemyksiä järjestelmän koko tietosisällöstä. Eräät lausunnonantajat painottivat, että tietosisältö tulee määritellä yksityiskohtaisesti, jotta järjestelmässä ei olisi sen käyttötarkoituksen kannalta tarpeettomia tietoja. Erityisesti Verohallinto painotti, että järjestelmään merkittävät tiedot vaativat yksityiskohtaista määrittelyä. Finanssialan Keskusliitto puolestaan katsoi, että järjestelmän tietosisältö tulisi kattaa mahdollisimman laajasti kaikki kuluttajille myönnetyt luotot, kuluttajien osamaksusopimukset sekä sellaiset maksuviivästykset, jotka eivät vielä ole johtaneet maksuhäiriömerkintään. Näiden tietojen lisäksi Luottomiehet ry ja OPR-Finance Oy katsoivat, että järjestelmästä tulisi ilmetä tiedot takaussitoumuksista sekä annetuista vakuuksista. Finanssialan Keskusliitto, Luottomiehet ry ja Suomen Perimistöimistöjen Liitto katsoivat, että myös tieto kuluttajan talonyhtiölainasta on oleellinen tieto luotonannossa. Suomen Pankki piti erityisen tärkeänä, että järjestelmä kattaisi kaikki suoraan tai välillisesti kotitalouksien vastuulla olevat luotot. Järjestelmän koko tietosisällön osalta Keskuskaupakamari ja Finanssialan Keskusliitto kiinnittivät myös huomiota siihen, että se tulisi määritellä kustannustehokkaasti.

Enemmistö lausunnonantajista, jotka kannattivat positiivisen luottotietojärjestelmän perustamista, pitivät tarpeellisena, että luotonantajat veloitettaisiin ilmoittamaan myöntämänsä luotot järjestelmän. Ilmoitettavien tietojen laajuudesta esitettiin vain vähän ja vaihtelevia näkemyksiä. Arviot siitä, mitkä tiedot voitaisiin katsoa tarpeellisiksi luotonhakijan luottokelpoisuuden riittäväksi arvioimiseksi ja mitkä luotonantajat kuuluisivat ns. ilmoitusvelvollisuuden piiriin vaihtelivat lausunnoissa. Finanssivalvonta ja Suomen Pankki pitivät tärkeänä, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin sisällytetään mahdollisimman laajasti kaikki kuluttajille luottoja myöntävät toimijat.

Eräissä lausunnoissa, kuten Finanssivalvonnan, Suomen Pankin ja Takuusäätiö sr:n lausunnoissa, mainittiin nimenomaisesti, että positiivisesta luottotietojärjestelmästä

saatavat tiedot pitäisi luotonhakijan riittävän luottokelpoisuuden arvioimiseksi olla yhdistettävissä luotonhakijan tulotietoihin. Tämä toteutettaisiin joko niin, että luotonantaja saisi tulotiedot positiivisesta luottotietojärjestelmästä tai niin, että luotonantaja saisi tulotiedot 2019 käyttöön otetusta tulotietorekisteristä. Jälkimmäinen vaihtoehto edellyttäisi muutosta tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin (53/2018).

Useissa lausunnoissa, kuten Finanssivalvonnan ja Verohallinnon lausunnoissa, katsottiin myös tarpeelliseksi selvittää mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä, miten ulkomaalaiset luotonantajat voitaisiin velvoittaa ilmoittamaan myöntämänsä luotot suomalaisille positiiviseen luottotietojärjestelmään. (Sen sijaan ko. lausunnoissa ei nimenomaisesti otettu kantaa siihen, tulisiko myös ulkomaalaisilla luotonantajilla olla oikeus ja velvollisuus tarkistaa suomalaista luotonhakijaa koskevia positiivisia luottotietoja ennen luoton myöntämistä.) Mahdolliseen jatkovalmistelun yhteydessä Kilpailu- ja Kuluttajavirasto piti myös tärkeänä, että luotonantajalle annettavan tiedon yksityiskohtaisuuden tasoa arvioidaan, jotta vältettäisiin liian yksityiskohtaisen tiedon mahdolliset kilpailu- ja kuluttajaongelmat.

Eräissä positiivisen luottotietojärjestelmän perustamista vastustavissa lausunnoissa otettiin myös kantaa järjestelmän tietosisältöön ja sen laajuuteen siltä varalta, että järjestelmän perustamiseen päädyttäisiin. Suomen Asianajajaliitto katsoi, että mikäli positiivinen luottotietojärjestelmä otettaisiin käyttöön, luotonhakijoiden luottoja koskevien tietojen saanti on rajattava vain sen välttämättömänä pidettävään laajuuteen. Suomen Asianajajaliitto painotti, että tietojen tulisi koskea vain luotonhakijoiden luottoja sellaisinaan, kuten niiden lukumäärää ja euromääräistä arvoa. Suomen Lakimiesliitto puolestaan kiinnitti huomiota siihen, että mitä kattavampi positiivisen luottotietojärjestelmän tietosisältö on, sitä suuremmat ovat riskit, että tiedon laatu kärsii ja tiedon hallinta vaikeutuu.

Säilytysajat

Ainoastaan muutama lausunnonantaja oli ottanut kantaa mahdollisen positiivisen luottotietojärjestelmän sisältämien tietojen säilytysaikoihin. Kuten selvityksessä todetaan, perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina mm. tietojen säilytysaikaa. Positiiviseen luottotietojärjestelmään sisällytettävien tietojen säilytysajan osalta Finanssialan Keskusliitto piti tärkeänä, että huomioidaan se, että luottolaitokset säilyttävät luotonhakijan luottohakemuksen koko luottosuhteen kestoajan, joka voi olla kymmeniä vuosia. Suomen Yrittäjät ry, joka launnonossaan toivoi, että velkaantuneet yrittäjät huomioidaan positiivisen luottotietojärjestelmän perustamisen mahdollisessa jatkovalmistelussa, esitti että selvitetään mahdollisuutta lyhentää yrittäjien ja yritysten maksuhäiriömerkintöjen tallennusaikoja nykyisestä.

4 Järjestelmän käyttötarkoitus

Selvityksessä katsottiin, että positiivisten luottotietojen käyttö tulee rajata luotonhaki-
jan luottokelpoisuuden arviointiin ja erikseen määriteltyjen viranomaistehtävien hoita-
miseen. Enemmistö lausunnonantajista, jotka kannattivat positiivisen luottotietojärjes-
telmän perustamista, katsoivat tämän käyttötarkoituksen olevan tarkoituksenmukai-
nen. Verohallinnon lausunnossa, jossa ei sinänsä otettu kantaa tulisiko positiivinen
luottotietojärjestelmä perustaa, pidettiin kuitenkin tarpeellisena selvittää ja arvioida
selvitystä tarkemmin järjestelmän käyttötarkoitusta. Verohallinto kiinnitti erityisesti
huomiota siihen, että tulo- ja etuustietojen hyödyntäminen luottotietorekisterin tietoina
laajentaisi olennaisesti kyseisten tietojen käyttöä tulotietojärjestelmän alkuperäisestä
käyttötarkoituksesta. Usea lausunnonantaja painotti, että järjestelmän käyttötarkoituk-
sesta tulisi säätää yksityiskohtaisesti.

Finanssialan Keskusliitto piti selvityksessä ehdotettua käyttötarkoitusta liian suppeana
huomioiden positiivisen luottotietojärjestelmän tavoite (ylivelkaantumisen ehkäisemi-
nen) ja katsoi näin ollen, että järjestelmän sisältämien tietojen hyödyntäminen tulisi
myös sallia luotonvalvonnassa (koko luoton elinkaaren ajan) ja riskien seurannassa,
kuten vakavaraisuuslaskennassa luottosopimuksen kestoaikana. OP Ryhmä ilmoitti
lausunnossaan yhtyvänsä Finanssialan Keskusliiton antamaan lausuntoon. Kilpailu- ja
Kuluttajavirasto sekä Suomen Lakimiesliitto painottivat lausunnoissaan, ettei positiivi-
sen luottotietojärjestelmän tietoja tule voida käyttää markkinointitarkoituksiin.

Tilastokeskus kiinnitti huomiota siihen, että järjestelmän tietosisällön tulisi olla sen
käytössä tilastointia varten. Tilastokeskus katsoi positiivisen luottotietojärjestelmän tie-
tosisällön parantavan velkaantumistilaston kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta, erityi-
sesti kulutusluottojen osalta. Myös Suomen Pankki huomioi lausunnossaan positiivi-
sen luottotietojärjestelmän lisäarvoa tilastoinnissa.

Suomen Asianajajaliitto suhtautui lausunnossaan hyvin kriittisesti selvityksessä ehdo-
tettuun järjestelmään ja järjestelmän ehdotettuun käyttötarkoitukseen. Myös Tietosuo-
javaltautetun toimiston ja Kuluttajaliiton lausunnoissa suhtauduttiin ilmeisen pidättyväi-
sesti selvityksessä ehdotetun järjestelmän perustamiseen ja sen käyttötarkoitukseen.
Suomen Asianajajaliiton ilmaisi lausunnossaan huolensa siitä, että vaikka järjestel-
mää koskevista viranomaisen käyttötarkoituksista säädettäisiin erikseen lailla, joutuisi
perusoikeutena turvattu yksityisyydensuoja todennäköisesti väistymään Verohallinnon
fiskaalisten intressien tieltä oikeudellisesti tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Tätä ei jär-
jestelmän merkittävyys huomioon ottaen voida Suomen Asianajajaliiton mukaan pitää
hyväksyttävänä. Tässä yhteydessä Suomen Asianajajaliitto kiinnitti myös huomiota
siihen, että jo nykymuotoista passiivista positiivisten luottotietojen rekisteröintiä on
harjoitettu pitkälti yksityisten toimijoiden voimin.

5 Tietojen luovuttaminen

Tietojen luovuttamisesta järjestelmästä lausuttiin verrattain vähän. Selvityksen erillisessä tietosuojaliitteessä todetaan, että säädettävät tarkat luovutusedellytykset yhdessä käyttötarkoituksen määrittämisen kanssa muodostavat edellytyksen sille, että rekisteriä rekisterinpitäjänä hallinnoimaan määriteltävä viranomainen – erityisesti sen toimiessa Verohallinnon yhteydessä – pystyy selkeästi osoittamaan toimintansa asianmukaisuuden ja luotettavuuden. Luovutusvelvollisuus luottotietojärjestelmään sekä luovutusten edellytykset luottotietojärjestelmästä tulisi selvityksen kohteena olevan positiivisen luottotietojärjestelmän osalta siten vahvistaa lainsäädännössä. Muutama lausunnonantaja painotti lausunnossaan, että positiivisen luottotietojärjestelmän tietojen luovuttamisesta tulisi säätää täsmällisesti, kuten järjestelmää koskevassa selvityksessäkin todetaan.

Positiivisen luottotietojärjestelmän perustamisen puolesta ja tietojen luovuttamisesta lausuneet tahot katsoivat, että järjestelmästä tulisi luovuttaa luotonantajille tietoja luotonhakijasta tämän luottokelpoisuuden arvioimiseksi. Lausunnoissa katsottiin, että luotonantajalla tulisi olla velvollisuus tarkistaa ja näin ollen myös oikeus saada luotonhakijaa koskevat positiiviset luottotiedot tämän luottokelpoisuuden arvioimiseksi. Luottomiehet ry ehdotti lausunnossaan, että luotonhakijan luottokelpoisuuden selvittämiseksi luotonantajilta lainsäädännöllisesti edellytettävät tiedot luovutettaisiin vain niille luotonantajille, jotka ovat sitoutuneet toimittamaan edellytetyt järjestelmään kerättävät tiedot.

Kuten tästä lausuntotiivistelmän kohdasta 3 ilmenee, lausunnonantajilla oli kuitenkin vaihtelevat näkemykset siitä, mitä tietoja järjestelmästä tulisi luovuttaa luotonantajille luotonhakijan luottokelpoisuuden arvioimiseksi (ja mitä tietoja järjestelmän tulisi kattaa sen käyttötarkoitus huomioon ottaen). Lausunnonantajilla oli esimerkiksi eriäviä mielipiteitä siitä tulisiko järjestelmästä luovuttaa luotonantajille tiedot vain olemassa olevista luotoista vai myös luotonhakijan luottohistoriasta.

Suomen Yrittäjät ry katsoi, että positiivisesta luottotietojärjestelmästä tulisi myös voida luovuttaa tietoja muille kuin luotonantajille, kuten teleliittymien ja vakuutuksien tarjoajille. Muutama lausunnonantaja katsoi puolestaan, että järjestelmästä saatavien tietojen tulisi myös olla laajemmin yksityisen sektorin käytössä, jotta esimerkiksi kolmas yksityisen sektorin toimija voisi tarjota luotonantajalle palveluitaan tietojen analysoinnissa luotonhakijan luottokelpoisuuden arvioimiseksi. Lakimiesliitto taas katsoi, että positiivinen luottotietojärjestelmä tulisi olla vain rajatun piirin käytössä ja ainoastaan rekisteröidyn suostumuksella. Kuluttaja- ja Kilpailuvirasto painotti myös lausunnossaan järjestelmätietojen rajattua käyttäjätahoa ehdottaen, että luottotietojen viran-

omaiskäytön ulkopuolisen käytön tulisi olla mahdollista vain hyvin rajatuissa tilanteissa, kuten luotonhakutilanteessa luotonantajan arvioidessa luotonhakijan luottokelpoisuutta.

Verohallinto kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, ettei ole poissuljettua, etteikö voisi syntyä tilanteita jolloin Verohallinnon olisi verotusmenettelyssä tarve saada tietoja positiivisesta luottotietojärjestelmästä. Verohallinto ehdotti siten, että mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi selvittää miten Verohallinnon tiedonsaantioikeus luottotietojärjestelmään annetuista lainoista olisi järjestettävä.

Suomen Asianajajaliitto katsoi, että mikäli positiivinen luottotietojärjestelmä otettaisiin käyttöön järjestelmää hyödyntävät ja siihen liittyvien velvollisuuksien piirissä olevat tahot on määriteltävä selvästi ja kattavasti. Tietojen luovutukset olisi Suomen Asianajajaliiton mukaan rajoitettava hyödyntäjätahokohtaisesti niihin tietoihin, jotka edistävät kyseisen tahon tehtäviin kuuluvan tavoitteen toteuttamista.

Järjestelmään luovutettavien tietojen osalta, enemmistö lausunnonantajista katsoi tarkoituksenmukaiseksi säätää luotonantajille velvollisuus ilmoittaa järjestelmään myöntämistään luotoista. Lausunnoissa ei kuitenkaan tarkemmin määritelty mitä kaikkia tietoja ilmoitusvelvollisuuden piirissä olevien tahojen ilmoitusvelvollisuus kattaisi. Eräät lausunnonantajat ottivat tähän kuitenkin epäsuorasti kantaa lausumalla näkemyksensä järjestelmän tietosisällöstä ja tiedoista, joita pidettiin oleellisena kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnissa. Positiivisen luottotietojärjestelmän tietosisällöstä annetut lausunnot on kuvattu tarkemmin lausuntotiivistelmän kohdassa 3.

6 Rekisterinpitäjänä Verohallinnon Tulosrekisteriyksikkö

Selvityksessä ehdotetaan, että positiiviset luottotiedot kerättäisiin suoraan Tulorekisteriyksikössä olevaan luottotietojärjestelmään ja Suomen Pankille säädettäisiin oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot järjestelmästä.

Enemmistö lausunnonantajista katsoivat, että positiivinen luottotietojärjestelmä tulisi olla julkisen vallan ylläpitämä järjestelmä. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kyseiset lausunnonantajat pitivät keskitetyn järjestelmän perustamista Selvityksessä ehdotetulla tavalla Tulorekisteriyksikössä olevaan luottotietorekisteriin siten että Suomen Pankille säädettäisiin oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot rekisteristä kannatettavana. Usea lausunnonantaja katsoi, että järjestelmän perustaminen selvityksessä ehdotetulla tavalla on perusteltua järjestelmän arkaluonteisen tietosisälön vuoksi. Verohallinnon lausunnossa todettiin, että rekisterin perustaminen Tulorekisteriyksikön yhteyteen on teknisesti mahdollinen ratkaisu.

Valtiovarainministeriö huomautti kuitenkin lausunnossaan, että Verohallinnon lakisääteinen tehtävä on verotuksen toimittaminen ja että positiivisen luottotietojärjestelmän perustamiseen ei ole tarvetta verottamisen toimittamisen näkökulmasta. Valtionvarainministeriö painotti myös, että Verohallinnon perustehtävän ulkopuolelle jäävien tehtävien säätämiseen tulisi suhtautua pidättyväisesti. Valtiovarainministeriö piti kuitenkin mahdollisena, että positiivisen luottotietojärjestelmän perustamisella tulorekisterin yhteyteen voisi olla saavutettavissa selvityksestä ilmeneviä hyötyjä.

Muutama lausunnonantaja puolsivat kyselypohjaista luottotietojärjestelmää vedoten muun muassa kyselypohjaisen järjestelmän kustannustehokkuuteen. Esimerkiksi Aurajoki Nordic Oy puolsi kyselypohjaista luottotietorekisteriä myös sen vuoksi, että se olisi nopeammin toteutettavissa ja että nykylainsäädäntö ei aseta estettä kyselypohjaisen positiivisten luottotietojen raportoinnille. Aurajoki Nordic Oy piti kyselypohjaista järjestelmää parempana vaihtoehtona kuin keskitettyä julkisen vallan ylläpitämää järjestelmää henkilötietojen suojan näkökulmasta vedoten siihen, että jos positiivisen luottorekisterin ylläpitämisen vastuu annetaan yksityisille toimijoille, niihin voidaan tietoturvaloukkauksen sattuessa kohdistaa vaikuttavampia seuraamuksia kuin julkiseen tahoon. Kyselypohjaista järjestelmää kannattavat lausunnonantajat katsoivat sen myös mahdollistavan viranomaisen tietotarpeen. Suomen Asiakastieto Oy, joka myös puolsi kyselypohjaista järjestelmää, esitti lausunnossaan olevan palveluntarjoajana valmis positiivisen luottotietojärjestelmän ylläpitäjäksi.

Suomen Asianajajaliitto katsoi, että mikäli selvityksessä ehdotetun järjestelmän toteuttamista pidetään tarpeellisena, järjestelmän hallinnoinnin on pysyttävä tiukasti riippumattoman julkisen viranomaisen kontrollissa. Suomen Asianajajaliitto piti tärkeänä, että järjestelmän ylläpidosta vastaisi tätä tarkoitusta varten perustettu, muista viranomaisista ja niiden tavoitteista erillinen, riippumaton virasto.

7 Rekisteröidyn pääsy omiin tietoihinsa

Useat lausunnonantajat pitivät erityisen tärkeänä sitä, että rekisteröidyillä (kuluttajalla, luotonhakijalla) on mahdollisuus tarkastaa itseään koskevat tiedot. Kyseisistä lausunnonantajista useat puolsivat myös tarkastusoikeuden toteuttamista ns. omadata-näkökulma huomioon ottaen. Selvityksen tietosuojaliitteen mukaan omadata-ratkaisuissa tarkoituksena on luoda ihmisille tehokas pääsy heistä itsestään kerättyihin tietoihin sekä oikeus ja mahdollisuus siirtää tietoja nykyistä uudelleenkäytettävämmässä muodossa itselleen tai valtuuttamaansa kolmannen tahon, kuten palveluntarjoajan, hyödynnettäväksi. Muutama lausunnonantaja kiinnitti myös huomiota siihen, että selvityksessä ehdotetun positiivisen luottotietojärjestelmän perustaminen yhdistettynä rekisteröidyn mahdollisuuteen tarkastaa omat tietonsa voisi tarjota kuluttajalle itselleen työkalun omaan taloudenhallintaan ja siten paremman tuntuman omaan luottokelpoisuuteensa ja maksukykyynsä.

8 Muut kommentit ja huomiot

Seuraamukset velvollisuuksien laiminlyönnistä

Selvityksen mukaan luotonantajalle tulisi määrittää lainsäädännössä hallinnolliset ja oikeudelliset seuraamukset tilanteisiin, joissa luotonantaja laiminlyö velvollisuuden tarkistaa luotonhakijan luottotiedot järjestelmästä tai menettelee käytettävissä olevista tiedoista huolimatta luotonannossaan ilmeisen huolimattomasti. Selvityksen mukaan maksun määräisi Finanssivalvonnan valvonnassa olevien luotonantajien osalta Finanssivalvonta ja muiden elinkeinotoimintanaan luotonantoa harjoittavien luotonantajien osalta Aluehallintovirasto. Velvollisuuksien laiminlyömisestä lausuttiin verrattain vähän. Lausunnonantajat jotka ottivat selvityksessä ehdotettuihin seuraamuksiin kantaa, pitivät niitä yleisesti kannatettavina. Elinkeinoelämän Keskusliitto EK piti vaatimusta ilmeisestä huolimattomuudesta seuraamuksen ehtona tärkeänä. Muutama lausunnonantaja painotti myös, että jos velvollisuuksien laiminlyönnistä voidaan määrätä hallinnollinen tai oikeudellinen seuraamus, luotonantajien velvollisuudet tule määritellä riittävän selkeästi tulkintaongelmien välttämiseksi. Kuluttaja- ja Kilpailuvirasto puolestaan katsoi, että seuraamuksia tulisi arvioida selvityksessä esitettyä yksityiskohtaisemmin. Keskuskauppakamari piti tärkeänä, että mahdollisessa jatkovalmistelussa huomioitaisiin seuraamusten osalta Oikeusministeriön asettaman työryhmän (hanke OM038:00/2017) laatimat periaatteet, erityisesti suhteellisuusperiaate sekä määräämistoiivallan organisointia koskeva periaate (Oikeusministeriön julkaisu 52/2018).

Aluehallintovirasto painotti lausunnossaan, että mikäli sille asetetaan velvollisuus määrätä seuraamusmaksu, tämän tulisi ilmetä luotonantajien ja vertaislainanvälittäjien rekisteröinnistä annetusta laista. Verohallinto puolestaan painotti, ettei ainakaan Tulo-rekisteriyksikön tehtäviin tulisi kuulua sanktioiden määrääminen jatkossakaan.

Järjestelmän perustamis- ja ylläpitokustannukset

Luottotietojärjestelmän perustamiskustannuksista lausuttiin verrattain vähän ylläpitokustannuksiin verrattuna. Valtiovarainministeriö painotti kuitenkin lausunnossaan, että positiivisen luottotietojärjestelmän perustaminen on kustannusvaikutuksiltaan merkittävä hanke, joka edellyttää mm. kustannusvaikutusten tarkempaa arviointia.

Rekisterin ylläpitokustannukset tulisivat selvityksen mukaan katettaviksi järjestelmän käyttäjiltä perittävillä käyttömaksuilla. Ylläpitokustannuksista lausuneet pitivät tätä yleisesti ottaen kannatettavana ehdotuksena. Lausunnoissa nostettiin myös esille ylläpitokustannusten kohtuullisuus sekä omakustannusperiaatteen soveltaminen ylläpitomaksuista säädettyä ja niiden suuruuden arvioinnissa.

Verohallinto kiinnitti kuitenkin lausunnossaan huomiota siihen, että Tulorekisteriyksikkö ei peri muista suoritteistaan erillisiä käyttöön liittyviä maksuja. Jos laki velvoittaisi luottotietojärjestelmän käyttöön, ei järjestelmän käyttäjillä olisi mahdollisuutta olla maksamatta käyttömaksuja. Kysymys olisi tällöin Verohallinnon mukaan lähinnä veronluonteisesta pakollisesta maksusta. Maksun periminen käyttäjiltä ei todellisuudessa Verohallinnon näkemyksen mukaan loisi kannustimia kustannustehokkuuden parantamiseen. Luottotietojärjestelmän ylläpitoon liittyvät kustannukset tulisi siten Verohallinnon mukaan mm. näistä syistä huomioida mahdollisessa järjestelmän perustamista koskevassa jatkoselvityksessä.

Järjestelmän toteutusaikataulu ja muut keinot ylivelkaantumisen hillitsemiseksi

Useat lausunnonantajat katsoivat, että sääntelyn valmistelu saisi edetä mahdollisimman pian. Eräät lausunnonantajat katsoivat, että tarve positiivisen luottotietojärjestelmälle olisi selvityksessä esitettyä aikataulua aikaisemmin. Ko. lausunnonantajat katsoivat, että ylivelkaantuminen hillitseminen kaipaa nopeampia ratkaisuja. Tästä syystä lausunnonantajat esittivät erilaisia väliaikaratkaisuja ylivelkaantumisen hillitsemiselle voisi, kuten luottotietolain (527/2007) 14 §:n muuttaminen velvoittavaan muotoon siten, että luotonantajat olisivat velvollisia ilmoittamaan luottotietorekisteriin maksun laiminlyönnistä säännöksessä kuvatuin edellytyksin. Lisäksi kuluttajasuojalain (38/1978) 7:14 sisältämien velvoitteiden tarkentamista ja vaatimusten selventämistä pidettiin esimerkkinä lainsäädäntömuutoksesta jolla voisi olla vaikutusta velkaantumisen kasvun estämiseen.

Osa lausunnonantajista kiinnittivät myös huomiota siihen, että kansalaisten taloudenhallintaosaamisen parantaminen olisi tärkeää ja voisi toimia keinona ylivelkaantumisen hillitsemisessä.

Positiivisten luottotietojen saatavuuden vaikutus luotonannossa

Kilpailu- ja Kuluttajavirasto huomautti lausunnossaan, että mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi arvioida, miten varmistetaan se, ettei positiivisten luottotietojen järjestelmää käytetä luoton kohtuuttomaan hinnoitteluun tilanteessa, joissa luotonhakija on neuvotteluvoimaltaan poikkeuksellisen heikko. Myös Suomen Yrittäjät ry katsoi lausunnossaan tarpeelliseksi arvioida mahdollisessa jatkovalmistelussa millä tavalla luottotietojärjestelmästä saatavat tiedot pitäisi ottaa huomioon luoton myönnössä. Suomen Asianajajaliitto puolestaan katsoi, että selvityksessä ehdotetun järjestelmän perustaminen voisi johtaa siihen, että pääomaa myönnettäisiin lähinnä henkilöille, jotka ovat joko täysin velattomia tai joiden Tulorekisteristä ilmenevät tulot kattaisivat heidän

velkansa lyhyellä aikavälillä, koska ehdotetussa rekisterissä ei huomioitaisi esimerkiksi henkilöiden muita kuin Tulorekisteristä ilmeneviä tulolähteitä tai varallisuutta. Lisäksi Suomen Asianajajaliitto katsoi selvityksessä ehdotetun järjestelmän käyttöönoton johtavan kansantalouden kannalta epätoivottuun suuntaan; Suomen Asianajajaliitto katsoi, että järjestelmän perustamisen seurauksena on olemassa riski siitä, että luotonmyöntäminen kohdistuisi tahoille, joilla on paras maksukyky ja vähiten velkaa, mutta jotka eivät yleensä ole eniten rahoituksen tarpeessa.

Liite 1: Lausuntopyynnön jakelu ja lausunnonantajat

Alla tahot joilta pyydettiin lausuntoa ja rastilla (X) merkityt tahot jotka antoivat lausuntonsa:

4finance Oy

Bank Norwegian AS

DFC Nordic Oy

Elinkeinoelämän keskusliitto EK X

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (Aluehallintovirasto) X

Euroloan Consumer Finance Oyj

Ferratum Finland Oy X

Finanssiala ry (ent. Finanssialan Keskusliitto) X

Finanssivalvonta X

Helsingin hallinto-oikeus X

Helsingin hovioikeus

Helsingin käräjäoikeus X

IPF Digital Finland Oy

Keskuskauppakamari X

Kilpailu- ja kuluttajavirasto/kuluttaja-asiamies X

Korkein hallinto-oikeus X

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti

Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet X

Kuluttajariitalautakunta

Lainaamo Oy

Lindorff Oy/Lindorff Invest Oy

Luottomiehet – Kreditmännen ry X

Monobank ASA

OPR-Vakuus / OPR-Finance Oy X

OP-Ryhmä X
Santander Consumer Finance Oy
Sosiaali- ja terveysministeriö X
Suomen Asiakastieto Oy X
Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry
Suomen Asianajajaliitto X
Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry X
Suomen Pankki X
Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry X
Suomen Yrittäjät ry X
Tact Finance Oy
Takuusäätiö sr. X
Tietosuojavaltuutetun toimisto X
Turun hallinto-oikeus
Turun hovioikeus X
Työ- ja elinkeinoministeriö X
Valtakunnanvoudinvirasto X
Valtiovarainministeriö X
Vantaan käräjäoikeus X
Velkaneuvonta ry
Verohallinto X
Vertaislainayhdistys ry

Lausuntonsa antoivat myös:

Aurajoki Nordic Oy
Mash Group
Tilastokeskus
Guido Kross
Jukka S. Rannila

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-259-780-9 (PDF)