

22/2013

Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

22/2013

Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä

18.4.2013

Julkaisun nimi	Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä
Tekijä	Ahti Saarenpää
Oikeusministeriön julkaisu	22/2013 Selvityksiä ja ohjeita
OSKARI numero	OM 18/014/2012
ISSN-L	1798-7067
ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (PDF)	978-952-259-290-3
URN	URN:ISBN:978-952-259-290-3
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-290-3
Asia- ja avain- sanat	Luottotiedot, henkilötiedot, henkilötietojen suoja, kuluttajansuoja, perusoikeudet, yksityisoikeus
Tiivistelmä	Selvityksessä arvioidaan oikeudellisesta näkökulmasta edellytyksiä säännellä ns. positiivisten luottotietojen kokoamista ja käyttöä. Henkilötietojen suojan lisäksi asian tarkastelussa ovat mukana myös perusoikeuskehitys sekä luottolaitos- ja kuluttajansuojalainsäädäntö samoin kuin asiaan vaikuttavan eurooppalaisen sääntelyn uudistusnäkökulmat. Euroopan unionissa vireillä oleviin hankkeisiin viitaten selvityksessä suositellaan toistaiseksi pidättäytymään luottotietojen käsittelyä koskevan kansallisen lainsäädännön muutoksista.

18.4.2013

Publikationens titel	Synpunkter på förutsättningarna att reglera insamling och användning av kreditupplysningar
Författare	Ahti Saarenpää
Justitieministeriets publikation	22/2013 Utredningar och anvisningar
OSKARI nummer	OM 18/014/2012
ISSN-L	1798-7067
ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (PDF)	978-952-259-290-3
URN	URN:ISBN:978-952-259-290-3
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-290-3
Sak- och nyckelord	Kreditupplysningar, Personuppgifter, Skydd för personuppgifter, konsumentskydd, grundläggande rättigheter, privaträtt
Referat	I utredningen bedöms utifrån en juridisk synvinkel vilka förutsättningar det finns för att reglera insamling och användning av s.k. positiva kreditupplysningar. Granskningen gäller förutom skyddet för personuppgifter också utvecklingen i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna samt lagstiftningen om kreditinstitut och konsumentskydd liksom reformutsikterna för den europeiska lagstiftning som är relevant i frågan. Med hänvisning till de projekt som pågår inom Europeiska unionen blir rekommendationen i utredningen att man tills vidare ska avhålla sig från ändringar i den nationella lagstiftning som gäller behandling av kreditupplysningar.

SISÄLLYS

1	Eräitä lähtökohtia	8
2	Muutosten ja niiden havaitsemisen aikakausi	11
2.1	Yksilön asema oikeusvaltiossa	11
2.2	Yksilön talous verkkoyhteiskunnassa	13
2.3	Luottotietotoiminnan merkityksen kasvu	15
2.4	Henkilötietojen suoja eurooppalaisena perusoikeutena	17
2.5	Luottotietojen moninaiskäyttö	19
3	Luottotietotoiminta ja tiedon talous	23
3.1	Positiiviset ja negatiiviset luottotiedot	24
3.2	Yksityiset ja julkiset luottotietorekisterit	25
3.3	Hyvä luottotietotapa	26
4	Säätelykysymyksiä – yleinen taso	28
4.1	Muutosta yleisesti puoltavat tekijät	28
4.2	Muutosta vastaan puhuvia yleisiä seikkoja	29
5	Säätelyn erityiskysymyksiä	32
5.1	Henkilötietoasetuksen vaikutukset	32
5.2	Luottotietorekisterit henkilörekistereinä	34
5.3	Tietoturvallisuus	37
6	Loppupäätelmiä	39
	LÄHTEET	43

1 Eräitä lähtökohtia

Luottotietotoiminnan historia on jo varsin pitkä. Luottotietojen lähtökohtaisen merkityksen näkökulmasta tämä on sinänsä luonnollista. Luottosuhde on myös informaatio-suhde sekä henkilöluotoissa että yritysluotoissa. Jos luotonhakijaa ei tunneta riittävästi tai tähän ei luoteta, pyritään hankkimaan luottokelpoisuutta varmistavaa tai sitä heikentävää ulkopuolista tietoa. Tuon tiedonhankinnan ulkoistuminen on aikanaan synnyttänyt varsinaisen luottotietotoiminnan liiketoimintana.¹ Tänäpä se on kansainvälisesti erittäin laajalle levinnyttä toimintaa ja sellaisena, kuten myös maailmanpankki toteaa, myös merkittävä osa eri valtioiden taloudellista infrastruktuuria.²

Luottotietotoiminta oli pitkään ja on pääosin edelleen yksityistä liiketoimintaa. Sitä ei myöskään yleensä varhemmin ole säännelty toimintaa koskevin erityislaein. Kysymys on aluksi ollut ensi sijassa sananvapaudesta.³ Uuden käänteen yksityishenkilöiden luottotietojen kokoamiselle ja käytölle Euroopassa toi kuitenkin siirtymä uuteen *henkilötietojen suojan* aikakauteen jo 1970-luvulla.

Vuonna 1973 säädettiin Ruotsissa maailman ensimmäinen kansallinen, yleinen tietosuojalaki – datalag. Se tuli kokonaisuudessaan voimaan vuonna 1974. Siitä lähtien, viimeistään siitä lähtien on ollut välttämätöntä nähdä yksityishenkilöiden luottotiedot *henkilötietoina* ja pohtia niiden sääntelyä myös osana henkilötietojen suojan sääntelyä. Tiedot yksilön taloudellisesta asemasta ovat yksiselitteisesti henkilötietoja. Henkilötiedon käsite on alusta alkaen ollut laaja.

Vähemmälle huomiolle tietosuojalainsäädännön kehityksestä puhuttaessa sitä vastoin on yleensä jäänyt se, että datalagin lisäksi saman vuoden eli vuoden 1973 lopulla Ruotsissa säädettiin myös *luottotietolaki* erityisenä henkilötietolakina. Jo vuonna 1974 Ruotsissa olivat siten luottotietotoimintaan vaikuttavina voimassa sekä henkilötietojen suojan yleislaki *datalag* että erityislaki *kreditupplysningslag*. Siinä, missä datalagin taustalla oli paljossa huoli tietotekniikan käytöstä ihmisiä vastaan, perusteltiin luottotietolakia lisäksi luottotietotoiminnan merkityksellä sekä sillä, että Ruotsissa oli julkisuusperiaatteen tuloksena varsin helppoa koota ihmisistä huomattavia määriä julkista tietoa.⁴

¹ Ks. esim. Olegario Credit Reporting Agencies: An Historical Perspective s. 115 ss.

² The World Bank General Principles for Credit Reporting, Consultative report 2011 s 5.

³ Sananvapaudelle rakentui meilläkin aikanaan luottotietotoiminnalle myönteinen ennakkoratkaisu KKO:1938-II-184.

⁴ Ks. esim. Freese – Gavatin – Ryden Privatlivets helgd s. 49–50 ja aikaisemmista ruotsalaisista pitkälle ihmisten yksityisyyteen menneistä luottotietokäytännöistä Sanden En fråga om förtroende – Historien om soliditet och svensk kreditupplysning, passim.

Kiintoisaa on, että tuollaisten henkilötietojen suojan erityislakien määrä ei sittemmin ole kasvanut lainkaan samassa suhteessa kuin henkilötietojen suojan yleislakien. Aina ei myöskään ole havaittu henkilötietojen suojan tai yleisemmin yksityisyyden merkitystä luottotietotoimintaan. Harmonisoinnin puute ja vastaavasti sen nimenomainen kaipuu ovatkin usein esiintyviä toteamuksia aiheesta kansainvälisesti, erityisesti Euroopassa keskusteltaessa.⁵

Tässä raportissa ei selvitysmiehelle osoitetun, yksityishenkilöiden *positiivisten* luottotietojen mahdollista käyttöönottoa koskevan peruskysymyksen puitteissa ole tarpeen käydä tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin luottotietotoiminnan pitkää kansallista ja vielä pidempää kansainvälistä historiaa. Aihe sinänsä olisi kiintoisa ja etenkin oikeudellisesta näkökulmasta myös edelleen vähemmän tutkittu, vaikka luottotietotoiminnan tutkimus on kansainvälisellä tasolla viime vuosikymmeninä merkittävästi vilkastunut. Tuo tutkimus on kuitenkin ollut ensi sijassa taloustieteiden alueelle paikantuvaa, vaikka siinä yhteydessä on toisinaan kuvattu ja arvioitu myös sääntelyn kehitystä ja muun harmonisoinnin tarvetta. Lisäksi useat alan toimijat ja heidän järjestönsä ovat laatineet omia selvityksiään.⁶ Aihepiirin oikeus-tieteellinen tutkimus sitä vastoin on jäänyt varsin vähäiseksi.⁷


Toisaalta tämän selvitystyön aihetta ei kuitenkaan ole mahdollista tarkastella ilman eräiden viime vuosien ja osin vuosikymmenten merkittävien yhteiskunnallisten ilmiöiden sekä muutosten esille ottamista. Luottotietotoiminnan yhteiskunnallinen, liiketoiminnallinen ja oikeudellinen toimintaympäristö ovat nyt merkittävällä tavalla toisia kuin meillä aikanaan 1980-luvulla *henkilörekisterilakia*, sittemmin 1990-luvulla *henkilötietolakia* ja osin vielä nykyistä *luottotietolakia* muutama vuosi sitten valmisteltaessa ja säädettäessä. Siksi myös kysymyksen asetelun on osittain muututtava tai ainakin tarkennuttava.

Keskeisiä välttämättömiä tarkastelun lähtökohtia ovat tässä yhteydessä ainakin (1) yksilön aseman yleinen muuttuminen kehittyvässä oikeus-valtiossa, (2) yksilön taloudellisen aseman merkityksen muuttuminen verkko-yhteiskunnassa, (3) luottotietojen ja luottotietotoiminnan merkityksen kasvu, (4) henkilötietojen suojan muuttuminen eurooppalaiseksi perusoikeudeksi sekä (5) luottotietojen erilaisten käyttötärpeiden moninaisuus.

⁵ Esimerkiksi Jentzsch, Giannetti ja Spagnolo päättävät yhteisartikkelinsa vuonna 2010 seuraavasti ”Wie eine Harmonisierung der Kreditinformationssysteme erreicht werden kann und ob dies erstrebenswert ist, bedarf weiterer Forschung. Europa ist im Augenblick weit von einer Harmonisierung der existierenden Systeme entfernt.” Jentzsch – Giannetti – Spagnolo Zugang zu Kreditinformationen fördert Markteintritte europäischer Banken, Wochenbericht des DIW Berlin 22/2010 s. 25.

⁶ *Rothemundin ja Gerhadin* luottotietotoiminnan toimijoiden järjestön ACCISin jäsenille osoitettuun kyselyyn perustuva selvitys The European Credit Information Landscape vuodelta 2011 kuvaa hyvin erilaista sääntelyä ja erilaisia toimijoita Euroopassa.

⁷ *Federico Ferretti* esitti oman kommenttinsa oikeustieteellisen tutkimuksen vähydestä vuonna 2007. Tilanne ei juurikaan ole muuttunut sen jälkeen. Ks. *Ferretti* Consumer credit information systems: a critical review of the literature. Too little attention paid by Lawyers? Eur J Law econ 2007 s. 71 ss.



Jo tämä lyhyt luettelo merkittävistä muutoksista osoittaa, että kysymys ei siten voi olla vain käytettävissä olevien luottotietojen laajuuden sekä sisällönvälittömästä vaikutuksesta luotonantajien riskeihin tai yksilöiden velkaantumiseen. Asia on lainsäädännöllisessä katsannossa tämän päivän oikeusvaltiossa merkittävästi monitahoisempi.

2 Muutosten ja niiden havaitsemisen aikakausi

2.1 Yksilön asema oikeusvaltiossa

Viime vuosien aikana olemme Euroopassa siirtyneet kohden yksilön oikeuksia korostavaa modernia *oikeusvaltiota*. Euroopan Neuvosto ja Euroopan Unioni ovat toimineet tämän kehityksen keskeisinä vetureina. Ihmis- ja perusoikeuksien merkitys on muuttunut periaatteellisesta enemmän käytännölliseksi. Niistä on, kuten oikeuskirjallisuudessa on sattuvasti kirjoitettu, vähitellen tullut voittajan valttikortteja myös käytännön oikeuskiistoissa. Säännösten tulkinnoissa on tänään lakitekstin systemaattisen tulkinnan ohella arvioitava myös sitä, ovatko itse sääntely ja sen tulkintojen lopputulokset myös ihmisen ja perusoikeuksien mukaisia.⁸

Vastaavasti oikeusvaltion tunnusmerkkeihin kuuluu entistä selvemmin se, että oikeusiemme tulee toteutua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa eri toimintoja. Etenkin tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja niitä käyttöön otettaessa tämä edellyttää myös pitkälle vietyä oikeudellista suunnittelua. Tuomioistuintie oikeudenmukaisine oikeudenkäynteineen on oikeusvaltiossa yhä useammin ennen kaikkea varaventiili sen varalta, että asioiden oikeudellinen suunnittelu ei ole toiminut asianmukaisesti tai oikeuksia ei ole haluttu käyttää asianmukaisesti.⁹

Kun Ruotsin *datalag* ja *kreditupplysningslag* aikanaan säädettiin, elettiin vielä vankasti nykyistä oikeusvaltiota edeltäneen pohjoismaisen hallintovaltion aikakautta. Yksilö oli tuolloin suhteessa julkiseen valtaan ensi sijassa hallintoalamainen. Julkinen valta ja toisaalta markkinat ensisijaisesti määrittelivät hänen *identiteettinsä*. Vastaavasti moderni kuluttajansuoja oli tuolloin vasta tulolla.

Vaikka *datalag* avasi uuden aikakauden myös yksilön oikeuksia korostavana lakina, se nähtiin silloisessa Ruotsissa kuitenkin vielä lähinnä hallinto-oikeudellisena lakina. Niin ikään meillä ensimmäinen tietosuojalakimme, vuoden 1987 *henkilörekisterilaki* sijoitettiin aluksi epäonnistuneesti lakikirjassa yleistä hallintoa ynnä muuta koskeviin säännöksiin. Sen paikkaa oikeuden systematiikassa ei heti tunnistettu. Oikeuskulttuurin merkittävää muutosta ei näin osattu lakikirjan toimitustyössä nähdä.

⁸ Tästä on havainnollisena esimerkkinä korkeimman oikeuden ennakkoratkaisu KKO:2012:81, missä edellä sanottu on jo otsikkotasolla todettu.

⁹ *Saarenpää* Oikeusinformatiikka s. 39.

Myöhemmin Euroopan henkilötietodirektiiviä meillä implementoitaessa ja henkilörekisterilain jälkeistä henkilötietolakia säädettäessä oltiin sitten jo tultu uudistuneiden *perusoikeuksien* aikakaudelle. Henkilötietojen suoja oli Suomessa otettu lyhyin perusteluin lailla erikseen säädettävänä perusoikeutena hallitusmuotoon vuonna 1995. Vastaavasti myös yksilön *itsemääräämisoikeus* ilmeni käsitteenä henkilötietolakia koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa. Se nähtiin perusoikeuksien käytön edellytyksenä.¹⁰ Näin direktiivin ohella suomalaisissa lainvalmistelutöissä oltiin jo matkalla yksilön itsemääräämisoikeuden aikaisempaa parempaan huomioimiseen henkilötietoja käsiteltäessä.

Itsemääräämisoikeus on oikeusvaltiossa keskeinen yksilön asemaa yhteiskunnassa vaalottava, ensi sijassa teoriatasoinen peruskäsite. Yksilö liittyy yhteiskuntaan itsemääräämisoikeutensa puitteissa.¹¹ Sen rajoituksista on säädettävä laissa. Luottotietojen suhteen tätä ei aina ole oikeasuhtaisesti havaittu. Niinpä Euroopan komissio huomautti vähittäispankkitoiminnan alaa koskevan tutkinnan loppuraportissaan luottotietorekistereistä vielä vuonna 2007 siitä mahdollisuudesta, että ”muutamissa jäsenvaltioissa luottorekisterit eivät noudata täysimääräisesti tietosuoja sääntöjä”.¹² Toisaalta edelleen esiintyy verraten yksioikoisia käsityksiä henkilötietojen suojan haitallisista vaikutuksista eri toimintoihin.¹³

Osana henkilötietojen suojan entistä merkittävämpää asemaa oikeuksien järjestelmässä aiemmin pääosin asetustasolla säädetyistä luottotietojen käsittelystä tuli henkilötietolaisa vuonna 1999 meillä laintasaisen sääntelyn kohde. Asiasta oli säädettävä laissa. Tällöin sääntelyn tärkeysaste muuttui, mutta itse sisältö jäi tuolloin paljossa ennalleen, sel-laiseksi kuin se oli ollut jo henkilörekisteriasetuksessa.

Sittemmin valmisteltaessa nykyistä *luottotietolakia* uusi sääntely liitettiin hallituksen esityksessä vuonna 2006 siihen oikeusvaltioperiaatteeseen, minkä mukaan jokaisella on oikeus tulla arvioiduksi oikeassa valossa.¹⁴ Tätä periaatetta pidetään nykyisin sekä *persoonallisuus*oikeuden että *oikeus-informatiikan* puitteissa yhtenä yksilön yksityisyyden suojan kantavista periaatteista.¹⁵ Lakiehdotuksessa luottotietotoiminnan nähtiin yleisemmin liittyvän yksityisyyden suojaan sekä kuluttajansuojaan. Tämä oli uutta verrattuna aikaisempaan henkilötietojen suojaan koskevaan lainvalmisteluun. Toisaalta Euroopan komissio oli jo 1990-luvun puolivälissä ryhtynyt valmistelemaan sellaista uutta, kuluttajaluottoja koskevaa sääntelyä, missä myös luottotietotoimintaan kiinnitetään enenevässä määrin huomiota.¹⁶

¹⁰ HE 96/1998 vp s. 4–5.

¹¹ Ks esim. *Saarenpää* Henkilö- ja persoonallisuus oikeus s. 264 ss.

¹² Komission tiedonanto, asetuksen (EY) N:o 1/2003 17 artiklaan perustuva vähittäispankkitoiminnan alaa koskeva tutkinta (loppuraportti) KOM(2007) 33 lopullinen s. 12.

¹³ Ks. esim. *Pyykkö* Data protection at the cost of economic growth? ECRI Commentary No. 11/November 2012.

¹⁴ HE 241/2006 s. 4

¹⁵ *Saarenpää* Henkilö- ja persoonallisuus oikeus s. 316.

¹⁶ Report on the operation of Directive 87/102/EEC for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit COM (95) 117 final.

Kokonaisuutena lakiehdotus ja sen tuloksena syntynyt nykyinen *luottotietolaki* merkisivät siirtymistä henkilötietojen suojan erityisalueen suppeasta sääntelystä kokonaisvaltaiseen luottotietotoiminnan sääntelyyn. Luonnollisten henkilöiden luottotietojen käsittelyn perustana on luottotietolain mukaan kuitenkin nimenomaisesti edelleen myös henkilötietolaki henkilötietojen suojan yleislakina. Sitä vastoin luottotietolaki on muun luottotietotoiminnan yleislaki. Sellaiseksi se myös hallituksen tuolloiseen yrittäjyysohjelmaan liittyen tarkoitettiin ja sellaisena se epäilemättä edustaa viime aikojen kansainvälistä sääntelykehitystä.

Yksityishenkilöiden luottotietoja koskien luottotietolain kiistaton yhteys henkilötietolakiin johtaa väistämättä siihen, että molempien lakien tulkintoihin vaikuttavat tänään selkeästi *ihmisoikeudet* ja *perusoikeudet*. Luottotietolakia ei siten ole lupa tulkita lakitekniisesti erillislakina vain luottotietotoiminnan joustavuuden, toiminnan tuottavuuden, tuotekehittelyn tai muiden vastaavien tarpeiden näkökulmasta. Oikea lähtökohta on yksilön voimallinen itsemääräämisoikeus oikeusvaltiossa. Se on jotain merkittävästi vaikuttavampaa kuin sinänsä historiallisesti tärkeä yksilön oikeuksiin havahtuminen 1970-luvun alussa henkilötietojen suojan sääntelyn käynnistyessä.

2.2 Yksilön talous verkkoyhteiskunnassa

Tietotekniikan tarjoamien mahdollisuuksien ja niiden käytön kehitys ovat muokanneet yhteiskuntaa ja lainsäädäntöä jopa merkittävässä määrin. Teknologinen kehitys etenee sääntelyn näkökulmasta tyypillisesti uuden teknologian oikeudellisten vaikutusten tunnistamisesta mahdolliseen uudistettavaan tai uuteen lainsäädäntöön. Niinpä myös tietotekniikan tulo yleisempään käyttöön tuotti aluksi esimerkiksi tietokoneohjelmistojen tekijöiden oikeudellista asemaa koskevia tulkinta- ja sittemmin myös sääntelyongelmia. Vastaavasti viime vuosina identiteettivarkauksien oikeudellisen luonteen ymmärtäminen on eri maissa saanut eri tavoin vastakaikua.

Tietosuojalainsäädännön taustalla sitä vastoin oli alusta alkaen myös merkittäviä yhteiskunnallisia syitä. Tietotekniikan lisääntyvää käyttöä alettiin, osin myös toisen maailmansodan tapahtumien taustalta, pohtia *vallankäytön* ja *kontrollin* näkökulmista. Tällöin havaittiin uudenlaisen sääntelyn tarve. Tietotekniikan avulla ylläpidetyt ja käytetyt massiiviset tietovarannot eivät saaneet jäädä näkymättömän vallankäytön välineiksi. Tämä näkökulma on edelleen tärkeä etenkin silloin, kun ollaan luomassa ja hyödyntämässä henkilötietoja sisältäviä laajoja tietovarantoja tai erilaisten tietokantojen yhteiskäyttöä.

Mutta jo tietosuojalainsäädännön alkuvuosina tietokoneistuminen alkoi vaikuttaa myös yhteiskuntaa muuttavasti. Informaation ja sen uudenlaisen käytön merkitys lisääntyivät erittäin nopeasti. Yhteiskunta muuttui. Tämän kehityksen myötä käsite *informaatioyhteiskunta* tuli vähitellen kansainvälisesti käyttöön uudistuvan yhteiskunnan käsitteellisenä kuvauksena. Vastaavasti tietosuojalainsäädännön kansainväliseen laajenemiseen vaikutti kiistatta edelleen myös pelko tietokoneistetun informaation käyttämisestä väärin. Ja viime kädessä alettiin havaita henkilötietojen suojan tarve kansainvälisessä kaupassa.

OECD:n tietosuojaohjeistus keskeisperiaatteineen vuodelta 1980 on tästä tärkeänä, joskin meillä usein unohdettuna esimerkkinä.¹⁷ Vähemmälle huomiolle on niin ikään jäänyt henkilötietojen suojan merkitykseen jo 1980-luvun alussa omalta osaltaan havahtuneen Euroopan Neuvoston myöhempi ihmisoikeuspohjainen suositus henkilötietojen suojasta maksutapahtumien yhteydessä vuodelta 1990.¹⁸

Tänään informaatioyhteiskunnan ja sen suomalaisen harhaanjohtavan käsitteellisen vastineen *tietoyhteiskunnan* aika on jo ohitse. Olemme kiistatta edenneet askeleen eteenpäin uuteen *verkkoyhteiskuntaan*.

Se on yhteiskunta, missä lisääntynyt informaation käsittely eri muodoissaan on ensisijaisesti sidoksissa tietojärjestelmien ja tietoverkkojen käyttöön. Sekä yksityiselämässä, liiketoiminnassa, eri organisaatioissa että julkisella sektorilla informaatiota tallennetaan, käsitellään ja jaetaan tietoverkkojen välityksellä erilaisissa tietojärjestelmissä. Olemme sanalla sanoen sidoksissa tietojärjestelmiin, tietoverkkoihin ja verkkoviestintään. Toiminta verkoissa sivuuttaa yhä useammin perinteiset toimintatavat. Se ei ole enää vain toissijainen vaihtoehto. Voimme siksi perustellusti puhua verkkoyhteiskunnasta.¹⁹ Samalla yksilön *sähköisestä identiteetistä* on tullut merkittävä yhteiskunnallinen ja taloudellinen asia.²⁰

Jo henkilörekisterilakia aikanaan säädettäessä yksilön identiteettiä oli tullut uusi, kaikille tuotettava osio eli *henkilötunnus*. Eduskunta kehotti tuolloin seuraamaan sen käyttöä. Sittenkin henkilötietolakia säädettäessä henkilötunnuksesta säädettiin direktiivin mukaisesti erikseen sijoittaen tuo sääntely samaan lukuun arkaluonteisten tietojen kanssa. Näin haluttiin osoittaa, että henkilötunnus ei ole vain tavanomainen henkilötieto, vaan paljossa merkitykseltään arkaluonteisiin tietoihin rinnastuva yksilöivä *identiteettitieto*.

Verkkoyhteiskunnassa yksilön *sähköinen identiteetti* on noussut merkittävään asemaan eri toiminnoissa. Sähköisen asioinnin, verkkopankkien, luotto- ja maksukorttien sekä sähköisen kaupan eri muotojen lisääntyminen ja edelleen lisääntyvä käyttö tekevät yksilön sähköisistä identiteeteistä kriittisen merkityksen omaavia tunnistamisprosessien osia. Yhä useammin sähköisessä tunnistamisprosessissa tarvitaan myös sähköistä identiteettiä; yhtä tai useampia. Sähköisen kaupan yhteydessä tuollainen identiteetti on usein yksilön talouteen liittyvä. Velkainen tai velkaiseksi oletettu identiteetti voi estää palvelun saannin tai kaupan synnyn sähköisessä muodossa. Sillä voi myös olla pidempään jatkuvia vaikutuksia siitä riippuen, miten ja miten kauan tuota tietoa sitä hyödyntävillä ta-
hoilla käsitellään.

¹⁷ OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data.

¹⁸ Recommendation no. r (90) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of personal data used for payment and other related operations.

¹⁹ *Saarenpää* Oikeusinformatiikka s. 25 ss.

²⁰ Kuvaavaa on, että OECD järjesti vuonna 2010 tietosuojaohjeistuksensa 30-vuotiseen vaikutukseen liittyen asiantuntijaseminaarin teemalla: The Economics of Personal Data and Privacy: 30 years after the OECD Privacy Guidelines.

Sähköisen identiteetin keskeiseksi muotoajaksi on ollut tarjolla julkisen vallan tarjoama *sähköinen henkilökortti*. Se on talousneutraali yksilön identiteetin kuvaaja. Henkilötunnuksesta manuaalisena identiteetin osana on edetty sähköiseen viralliseen identiteettiin. Sähköinen henkilökortti on kuitenkin hankkeena ollut huomattavassa määrin epäonnistunut ja sen ovat käytännössä pääosin korvanneet pankkitunnukset. Ne taasen eivät ole täysin talousneutraaleja. Niitä käytettäessä kysymys on ainakin osittain yksilön taloudellisesta identiteetistä.

Kokonaisuutena yksilön taloudellinen identiteetti on verkkoyhteiskunnassa epäilemättä merkittävästi tärkeämmässä asemassa kuin aikaisemmassa informaatioyhteiskunnassa. Tietoa siitä tarvitaan yhä useammin ja tietojen oikeellisuudelle sekä ajantasaisuudelle on annettava aikaisempaa enemmän painoa. Vastaavasti luottotietojen välittäminen verkoissa on entistä helpompaa ja siihen avautuu tietoteknisesti mitä erilaisimpia mahdollisuuksia. Nämä muutokset antavat perustellun aiheen pohtia lähemmin sitä, miten taloudellisen identiteetin eri osatekijöitä tulisi käsitellä ja mitä niistä tulisi säätää. Luottotietojen asema on väistämättä keskeinen osa tätä keskustelua.

Yksilön taloudellisten tietojen asemaa korostaa osaltaan myös Ruotsin Datainspektionen maan hallitukselle maaliskuussa 2012 lähettämässään kirjelmässä. Siinä esitetään toisaalta pikaista lainmuutosta eräiden luottotietoyhtiöiden harjoittaman lain tavoitteiden vastaisen, tallennusvälineillä tapahtuvan tiedonjakelun lopettamiseksi ja toisaalta koko lain uudistamista. Datainspektionen näkee Ruotsin luottotietolain ja nykymuotoisen luottotietotoiminnan nykyisellään olevan jopa enemmän ihmisten yksityisyyttä loukkaavaa kuin sitä suojaavaa.²¹

2.3 Luottotietotoiminnan merkityksen kasvu

Luottotietotoiminnan katsotaan nykyisin vakiintuneesti kuuluvan kehittyneeseen talouden infrastruktuuriin. Yleisellä tasolla eli *makrotasolla* tiedot luotoista sekä niiden takaisinmaksuista ovat osa talouden ja talouskehityksen seuranta. Luottotiedot voivat täydentää muutoin koottavaa luotonannon tilastotietoa. Yksilötasolla eli *mikrotasolla* kysymys on puolestaan informaatiotasapainoon pyrkimisestä luottosuhteissa. Epätäydellinen, *asymmetrinen* informaatio voi aiheuttaa riskejä luotonantajille ja viime kädessä rahan hinnan nousua riskien toteutuessa. Luottotietojärjestelmien tarjoama luotonhajan luottohistoria taasen saattaa vähentää riskejä merkittävästi järjestelmien ja niiden

²¹ Kirjelmässä todetaan muun ohella: ”Datainspektionen vill även framhålla att det finns anledning att genomföra en mer övergripande översyn av kreditupplysningslagen. Tidigare genomförda ändringar i grundlagarna och den tekniska utvecklingen har gjort kreditupp-lysningslagen allt mindre ändamålsenlig. I vissa avseenden är den för närvarande till och med direkt skadlig för den personliga integriteten. Orsakerna till detta står att finna i kreditupplysningslagens konstruktion.” Kirjelmä on nähtävissä Datainspektionin sivuilla.

käytön aiheuttamista kustannuksista riippuen. Taloustieteiden tutkimuksessa luottotiedot nähdään vakiintuneesti asymmetrisen informaation haittavaikutusten poistajina tai heikentäjinä.²²

Samalla kun myönnetään luottotietotoiminnan huomattava merkitys osana talouden infrastruktuuria, on etenkin viime vuosina havahduttu siihen, että eri aikoina eri tavoin ja eri toimijoiden toimesta syntyneet luottotietomarkkinat ovat pitkään olleet vailla yhteisiä periaatteita. Toimiala ei ole ollut kovinkaan suuressa määrin harmonisoitua. Tästä syystä Maailmanpankki on vuonna 2011 julkaissut laajan raportin, missä on ehdotuksia alan yleisiksi periaatteiksi.²³ Ne on tarkoitettu maailmanlaajuisiksi. Paljossa tästä johtuen ohjeista on eurooppalaisessa katsannossa verraten vähän hyötyä.²⁴

Saman harmonisoinnin puutteen totesi myös EU:n komission nimittämä luottotietokysymyksiä käsitellyt asiantuntijaryhmä vuoden 2009 raportissaan. Tuo raportti, minkä valmisteluun osallistui myös tietosuojavaltuutettu *Reijo Aarnio*, sisältää osaltaan keskustelua harmonisoinnin tarpeesta.²⁵

On toisaalta myös syytä tähdentää sitä, että luottotietotoiminta sinänsä on laaja kokonaisuus, minkä eri osatekijät ulottuvat luottotietojen kokoamisesta ja ylläpidosta sekä myynnistä erilaisten luottoarvioiden laatimiseen ja niiden myyntiin. Niinpä myös ns. *scoring* eli luottoarvioiden laatiminen on tullut erikseen säänneltyksi jo ainakin Yhdysvalloissa sekä Saksassa.²⁶ Yhtenä tuon sääntelyn tavoitteena on koko henkilötietojen suoja yhdistävä avoimuuden vaatimus. Yksilöllä on lähtökohtaisesti oikeus tietää, missä ja miten hänen häntä koskevia tietoja käsitellään. Tiedon tien tulisi olla koko matkaltaan mahdollisimman avoin.

Vastaavasti luottotietotoiminta on oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta monitahoinen yhteiskunnallinen ilmiö. Niinpä se on viime vuosina ollut entistä enemmän myös kuluttajansuojakysymys. Tämä näkökulma on ollut näkyvästi esillä esimerkiksi kuluttajaluottojen eurooppalaisen sääntelyn yhteydessä. Myös edellä mainitun EU:n asiantuntijaryhmän toimeksiannossa otettiin huomioon sekä kuluttajansuoja että tietosuojaja.

²² Asymmetrinen informaatio on taloustieteiden alueella ollut viime vuosikymmenet sekä merkittävä teoreettinen ajatusmalli että yleisesti käytetty analyysi- ja selitystekijä. Tässä yhteydessä siihen ei ole tarpeen lähemmin puuttua.

²³ The World Bank General Principles for Credit Reporting, Consultative report 2011.

²⁴ Kuvavaa tälle seikalle on, että *Giannetti ja Jentzsch* ovat laajan vertailevan aineiston nojalla äskettäin esittäneet, että kaikissa maissa tulisi olla käytössä yksilöiden tunnistamisjärjestelmä, koska sen avulla luottotietotoiminnan laatu paranee. Ks. *Giannetti – Jentzsch Credit reporting, financial intermediation and identification systems: International evidence*, Journal of International Money and Finance 33 (2013) s. 60–80.

²⁵ The Expert Group of Credit Histories (EGCH), Raportti on löydettävissä verkko-osoitteessa: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/credit_histories/egch_report_en.pdf

²⁶ Saksalaista sääntelyä ja siihen johtaneita syitä valaisee havainnollisesti *Rainer Metz Scoring: New Legislation in Germany*, J Consum Pol 2012.

Nämä erilaiset lähestymistavat voivat johtaa sääntelyongelmiin. Kuluttajansuojasta säädettyä etusijalla on sopimussuhteen sääntely. Niinpä kuluttajansuojalakia ns. pikavippien rajoittamiseksi muutettaessa hallituksen esityksessä ei meillä edes mainittu henkilötietojen suojaa, vaikka esitys ja sittemmin lainmuutos lavensivat positiivisten luottotietojen käyttöä sopimussuhteissa varsinaisen luottolaitostoiminnan ulkopuolelle. Aiheeseen ei myöskään välittömästi puututtu perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

2.4 Henkilötietojen suoja eurooppalaisena perusoikeutena

Tietosuojalainsäädännön alkuhistoria on ollut tavanomaisen lainsäädännön historiaa. Siksi henkilökisterilain lakiteksti ei aikanaan välittömästi viitannut perusoikeuksiin, vaikka yhtenä sen taustatekijänä oli jo aikaisempi Euroopan Neuvoston yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä.

Meillä Suomessa perusoikeusuudistus vuonna 1995 toi mukaan näkyvästi myös perusoikeusajattelun ja Euroopan henkilötietodirektiivi samalta vuodelta pohjautuu selkeästi perusoikeusajatteluun. Direktiivin tarkoituksena on perusoikeuksien suojaaminen: ”Tämän direktiivin mukaisesti jäsenvaltioiden on henkilötietojen käsittelyssä turvattava yksilöille heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen.” Henkilötietolaissa sama asia direktiivistä poiketen ilmaistaan hieman suppeammin ja jo perinteiseen tapaan *yksityisyyttä* enemmän korostaen.

Myös luottotietolaissa yksityisyys on edelleen korostetusti esillä. Lain 2 § on seuraavan sisältöinen: ”Tämän lain tarkoituksena on varmistaa luotettavien luottotietojen saataavuus, turvata luottotietojen käsittelyssä yksityisyyden suoja sekä luonnollisten henkilöiden ja yritysten oikeus tulla arvioiduiksi oikeiden ja asianmukaisten tietojen perusteella sekä edistää hyvää luottotietotapaa.”

Henkilötietoihin liittyvä eurooppalainen perusoikeusajattelu muuttui vuonna 2009 *Euroopan Unionin perusoikeuskirjan* tultua voimaan. Siinä *yksityisyyden* suoja ja *henkilötietojen* suoja ovat kirjattuina erillisiksi perusoikeuksiksi. Henkilötietojen suoja yksilön oikeutena ei ole enää vain muita perusoikeuksia ja erityisesti yksityisyyttä suojaava oikeus. Sen merkitys on voimallisesti korostunut aikaisempaan nähden.

Tämä keskeinen muutos näkyy nyttemmin myös Euroopan komission ehdotuksessa uudeksi *henkilötietoasetukseksi*.²⁷ Komissio korostaa ehdotuksessaan sekä sitä tietoverkoissa esitellessään henkilötietojen suoja perusoikeutena.

²⁷ COM(2012) 011 final: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuojasetus).

Vastaavasti asetuksen tavoitesäännöksessä ei enää mainita erikseen yksityisyyttä. Ehdotuksen 1 artiklan ensimmäinen ja toinen kohta ovat seuraavan sisältöisiä:” (1) Tällä asetuksella vahvistetaan säännöt yksilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta. (2) Tällä asetuksella suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan.” Myös asetusehdotus on niin laadittu, että itse säädöstekstissä yksityisyys mainitaan vain yhdessä kohdin. Säädösehdotuksen 32 artiklan mukaan se on otettava huomioon harkittaessa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta ilmoittamisen tarvetta.

Henkilötietojen suojan nousu omaksi perusoikeudekseen poistaa pääsääntöisesti tarpeen ja mahdollisuuden pohtia jonkin toimen sallittuisuutta sen suhteen, missä määrin henkilötietojen käsittely koskee yksityisyyttä. Tietosuojalainsäädännön mukanaan tuomat rajoitukset koskevat lähtökohtaisesti kaikkea sen soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi asiaan voi vaikuttaa erikseen lisärajoitteita tuoden yksityisyyden suoja omana perusoikeutenaan. Henkilötietojen suoja on eurooppalaisen perusoikeus uudistuksen myötä siten tullut entistä korostuneemmaksi perusoikeudeksi. Tätä ei käytännössä tosin aina ole havaittu.

Sekä eurooppalainen perusoikeus uudistus että siihen tukeutuva ehdotus eurooppalaiseksi henkilötietoasetukseksi ovat tavoitteiltaan yhdensuuntaisia. Henkilötietoasetuksella pyritään tehostamaan ja yhdenmukaistamaan henkilötietojen suojaa Euroopassa. Vastaavasti toissijaisena tavoitteena on vahvan henkilötietojen suojan puitteissa lisätä sähköistä kauppaa sisämarkkinoilla. Nämä tavoitteet edellyttävät entistä pidemmälle menevää henkilötietojen suojan harmonisointia.

Samalla käsiteltävien tietojen määrään ja laatuun jo nykyisin vaikuttava *tarpeellisuusvaatimus* korostuu entisestään. Kaiken henkilötietojen suojan peruslähtökohtana on *tarpeellisuusvaatimuksen* täyttyminen (HetiL 9 §).²⁸ Vain tarpeellista tietoa on lupa käsitellä. Henkilötietolain säännöksistä voidaan poiketa lailla, mutta tällöinkään ei lähtökohtaisesti ole lupa luopua tarpeellisuusvaatimuksesta. Tarpeellisuus on pystyttävä perustellusti osoittamaan. Tämä koskee luonnollisesti myös henkilöluottotietojen laajuutta sekä niiden käsittelyä. Luottotietojen käyttö jossain yhteydessä ei saisi olla rutiininomainen toimenpide, ellei siitä ole erikseen säädetty tai ellei tarpeellisuusvaatimuksen täyttymistä voida asianmukaisesti perustella.

²⁸ Asetusehdotuksen 5 ja 6 artikla kertovat tarpeellisuuden merkityksestä. Johdanto-osan 30 kohdassa asia tiivistetään seuraavasti: ”Henkilötietojen olisi oltava asianmukaisia ja olennaisia ja niiden määrä olisi rajoitettava mahdollisimman vähään suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään; sen vuoksi olisi erityisesti varmistettava, että tietoja ei kerätä liikaa ja että niiden säilytysaika on rajoitettu mahdollisimman lyhyeksi. Henkilötietoja olisi käsiteltävä vain jos käsittelyn tarkoitusta ei voida toteuttaa muilla keinoin. Kaikki kohtuulliset toimenpiteet olisi toteutettava sen varmistamiseksi, että virheelliset henkilötiedot oikaistaan tai poistetaan. Rekisterinpitäjän olisi asetettava määräajat henkilötietojen poistamista tai niiden säilyttämisen tarpeellisuuden säännöllistä tarkistamista varten, jotta voidaan varmistaa, ettei tietoja säilytetä pidempään kuin on tarpeen.”

Toinen muutoksen keskeinen tekijä on rekisterinpidon *avoimuus* suhteessa rekisteröityihin; Koko tietosuojalainsäädännön historia on itse asiassa ollut rekisterinpidon avoimuuden historiaa. Yksilöllä tulee olla oikeus tietää, missä ja miten häntä koskevia tietoja käsitellään. Jo henkilötietodirektiivissä rekisterinpitäjät velvoitettiin tiedottamaan asiasta rekisteröidyille.

Ehdotetussa henkilötietoasetuksessa rekisterinpidon avoimuus lisääntyy edelleen. Siihen liittyen rekisterinpitäjän on nimenomaisesti pystyttävä osoittamaan lain tavoitteiden mukaisesti. Tämä on osa asetusehdotuksen 23 artiklan mukaista sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan periaatetta.²⁹

Tähän on toisaalta syytä yhdistää viime vuosina omaksuttu julkisen sektorin kokoaman ja käsittelemän tiedon uusiokäyttöön liittyvä, niiden tietojen avoimuutta korostava eurooppalainen *open data* -ajattelu. Sen puitteissa pyritään tuollaisen informaation aikaisempaa tehokkaampaan hyödyntämiseen kehittyneen tietohallinnon puitteissa. Samalla otetaan huomioon yksityisyyden ja henkilötietojen suoja.³⁰ Tällöin tullaan ymmärtääkseni myös väistämättä siihen lopputulokseen, että ainakin julkisista lähteistä koottujen negatiivisten luottotietojen tulisi olla kaikkien luottotietotoiminnan harjoittajien saatavilla. Millään yrityksellä ei saisi olla avoimuutta vaikeuttavaa käytännöllistä monopolia niiden hallintaan.³¹

2.5 Luottotietojen moninaiskäyttö

Perinteinen luottotietoajattelu liittää näiden tietojen käytön luottosuhteisiin. Hyväksyttävät luottotiedot ovat perusedellytyksenä erilaiseen luotonantoon. Meillä on viimeksi kuluttajansuojalakia muutettu vuonna 2013 niin, että ns. *pikaluottotoimintaa* harjoittaville luotonantajille on asetettu velvollisuus pyrkiä selvittämään asiakkaan taloudellinen tilanne. Tämä muutos on liittynyt sekä haluun säännellä lisääntynyttä ylivelkaantumista

²⁹ Asetusehdotuksessa komissiolle annettaisiin myös mahdollisuus antaa alakohtaisia ohjeita 23 artiklan tavoitteiden toteuttamisesta.

³⁰ Ks. lähemmin KOM(2011) 882 lopullinen ”Avoin data Innovoinnin, kasvun ja läpinäkyvän hallinnon moottori”. Tiedonannossa korostetaan, että avoimen data periaatteen toteutuksissa ei ole lupa loukata yksityisyyden suoja: Julkisen sektorin datan uudelleenkäytössä niin kaupallisiin kuin ei-kaupallisiin tarkoituksiin olisi kaikilta osin noudatettava yksityisyyden suojaa koskevaa kansallista ja EU-lainsäädäntöä. Hallinnon avoimen datan lisäämistä ja henkilötietojen suojaa koskevat tavoitteet voivat tukea toisiaan, jos ne perustuvat julkisen sektorin harjoittamaan aktiiviseen ja tietoiseen tietohallintoon.”

³¹ Monopoleista komissio toteaa tiedonannossaan taloudellisesta näkökulmasta: ”Selkeimmin erot näkyvät hinnoittelussa, kun joissain tapauksissa veloitetaan aiheutuneet kustannukset ja joissain tapauksissa uudelleenkäyttö on ilmaista tai lähes ilmaista. Hiljattain tehtyjen selvitysten analyysi osoittaa, että avoimen datan malli johtaa makrotaloudellisesta näkökulmasta parempiin kokonais-tuloksiin. Kaikkien kustannusten kattamisesta lisäkustannusmalliin siirtyneitä julkisen sektorin elimiä koskevat tapaustutkimukset osoittavat, että siirtyminen lisäsi uudelleenkäyttöä, mutta hyödytti myös kyseisiä julkisen sektorin elimiä itseään. Lisäksi avoimen datan malli poistaa mahdolliset monopoliset taipumukset, jos data on saatavilla vain yhdestä lähteestä.”

että varsinaiseen kuluttajansuojaan kuluttajaluottosuhteissa.³² Näin luotonantajan velvollisuudet myös pikaluotoissa lähentyvät varsinaisen luottolaitostoiminnan harjoittajien velvollisuuksia ulottuen siten käytännössä myös positiivisiin luottotietoihin. Pelkkä negatiivisten tietojen käyttö ei riitä.

Erilaisiin luottoihin ja hankintoihin liittyvä luottotietojen käsittely on kuitenkin vain osa yksilön taloudellisen identiteetin käyttöä sekä käyttöpyrkimyksiä. Yksilön taloudellinen identiteetti on haluttu liittää häntä koskevaan arviointiin lukuisissa muissakin tilanteissa. Esimerkiksi asianajajien mahdollista velkaantumista seurataan meillä julkisin ulosotto-tiedoin. Ammattitaidon ohella asianajajilta edellytetään taloudellista uskottavuutta. Toisaalta luottotietolaissa esimerkiksi *huoneenvuokra* on nimenomaisesti mainittu sellaisena sopimussuhteena, mihin luottotietoja voidaan luovuttaa.³³

Lähtökohta luottotietojen käyttöön luotonannon ulkopuolisissa oikeus-suhteissa on luonnollisesti sama kuin niiden yleisessä henkilötietolain mukaisessa käsittelyssä. Tietojen tulee olla aidosti *tarpeellisia* sekä käyttötarpeen että tietosisällön näkökulmasta.

Tyypitilanteessa kiinnostus henkilön taloudelliseen asemaan liittyy meillä työhön- ottoon. Aihe onkin kansainvälisessä katsannossa ollut viime vuosina yksi henkilötietojen suojaa koskevan keskustelun painopistealueista. Meillä Suomessa on toistaiseksi useimmista muista maista poiketen päädytty työelämän yksityisyyttä koskevaan erityis- lainsäädäntöön, missä säännellään muun ohella henkilöluottotietojen käsittelyä.

³² Kesäkuun alussa 2013 voimaan tuleva kuluttajansuojalain 7:14.1 on seuraavan sisältöinen: ”Luotonantajan on ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava, kykeneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa (kuluttajanluottokelpoisuus). Arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien tietojen perusteella.”

³³ Luottotietolain 19 §: ” Henkilöluottotietojen luovuttamisen ja käyttämisen yleiset edellytykset Henkilöluottotietoja saa luovuttaa käytettäväksi ja käyttää vain luoton myöntämistä ja luoton valvontaa varten.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, henkilöluottotietoja saa luovuttaa ja käyttää:

- 1) jos niin laissa erikseen säädetään tai jos tiedon antaminen perustuu viranomaiselle laissa säädettyyn tiedonsaantioikeuteen;
- 2) viranomaisen yritystoimintaa varten antaman tuen myöntämistä varten, jos rekisteröity toimii tukea hakeneen yrityksen vastuuhenkilönä;
- 3) perinnän suunnitteluun;
- 4) takauksen tai vierasvelkapantin hyväksymistä tai antamista varten;
- 5) huoneenvuokrasopimuksen tekemistä varten;
- 6) sopimusehtojen määrittelemistä varten, jos kysymys on sellaisesta sopimuksesta, jonka tekemisestä ei lain mukaan voida kieltäytyä;
- 7) luotto- ja vakuutuslaitokselle rekisteröidyn velvoitteiden hoitokyvystä tämän pyynnöstä annettavan todistuksen tai suosituksen laadintaa varten sekä rahanpesun ehkäisemistä tai selvittämistä koskevien velvoitteiden toteuttamiseksi niille, jotka ovat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetussa laissa (503/2008) tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia; (18.7.2008/509)
- 8) työnhakijan ja työntekijän arvioimiseksi siten kuin siitä muualla laissa säädetään;
- 9) arvioitaessa yrityksen ja sen vastuuhenkilön kykyä vastata sitoumuksistaan sopimusosapuolena sekä valittaessa henkilö yrityksen vastuuhenkilöksi;
- 10) tieteellistä tutkimusta, tilastointia ja viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävää varten ottaen huomioon, mitä henkilötietolaissa säädetään.

Mitä edellä säädetään, ei estä yrityskentätietojen luovuttamista. Yrityksen vastuuhenkilöitä koskevien henkilöluottotietojen käsittelystä yrityksen luottokelpoisuuden arvioimiseksi säädetään 26 ja 27 §:ssä.

Työelämän yksityisyysslaissa lähtökohtana on se, että luottotietolain mukaisia luottotietoja on lupa käsitellä vain, jos työtehtävä edellyttää erityistä luotettavuutta. Lisäksi laissa on seitsenkohtainen luettelo tehtävyytyypeistä. Niin ikään näitä tietoja voidaan työnhakutilanteessa käsitellä vasta silloin, kun valinta on jo muilla perusteilla kohdistunut kyseiseen henkilöön. Kysymys on siten kriittisen merkityksen omaavasta jälkikäteisestä, ei ennakollisesta luottotietojen käytöstä. Tämä kuvastaa hyvin sitä sääntelyn lähtökohtaa, että yksilön taloudellinen identiteetti suhteessa työnantajaan on ensi sijassa hänen yksityisyyteensä sekä henkilötietojensa suojaan liittyvä asia. Työnantajan varhem-paa valtaa saada tietoja työntekijästä on rajoitettu.

Työelämän yksityisyysslaissa lähtökohtana on myös se, että työntekijästä hankittavien tietojen tulee ensisijaisesti olla häneltä tai hänen suostumuksellaan saatuja.³⁴ Tämä sääntely kuvastaa yleisemminkin tiedollisen itsemääräämisoikeutemme merkitystä. Vaikka tiedot sinänsä olisivat julkisuusperiaatteen mukaisesti tai muutoin julkisia, niiden hyödyntäminen työnhakutilanteessa ei ole vapaata. Näistä lähtökohdista myös yksilön taloudellisen identiteetin muotoaminen avoimista tietoverkoista saatavien tietojen avulla on työnhakutilanteessa yksiselitteisesti kiellettyä. Siten tietoverkkoja ei tulisi voida käyttää luottotietolain ja työelämän yksityisyysslain rajoitusten kiertämiseen. Myös tietosuojavaltuutettu on lain tavoitteiden mukaisesti vuonna 2006 ottanut kielteisen kannan työnantajan omatoimiseen verkkotiedonhakuun.³⁵

Kun luottotietolaki sallii vain negatiivisten luottotietojen käsittelyn ja luovuttamisen ja kun työelämän yksityisyysslaki sallii vain tarpeellisten tietojen tiedustelun työnhaun yhteydessä, näiden tietojen yhdistelyn ei juurikaan pitäisi avata mahdollisuutta positiivisten luottotietojen tosiasialliseen hyödyntämiseen työelämässä. Tämä riski on tosin olemassa tarpeellisen tiedon käsitteen ollessa avoimena käsitteenä tapauskohtaisesti tulkittavissa.

Kokonaisuutena niiden eri tilanteiden joukko, missä yksilön taloudellista identiteettiä olisi tarpeen tai hyödyllistä selvittää varsinaisten luottosuhteiden sekä työelämätilanteiden ulkopuolella, on toistaiseksi jäänyt lähemmin arvioimatta. Mikäli positiivisten luottotietojen järjestelmään joskus siirrytään, tuo kokonaisarvio on välttämätöntä tehdä.

³⁴ Työelämän yksityisyysslaki 4.1 §:” Työnantajan on kerättävä työntekijää koskevat henkilötiedot ensi sijassa työntekijältä itseltään. Jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomainen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai kun työnantaja hankkii henkilöluottotietoja tai rikosrekisteritietoja työntekijän luotettavuuden selvittämiseksi.”

³⁵ Tietosuojavaltuutetun ratkaisussa 626/452/2006 todetaan muun ohella: ”Hakukoneen avulla hankittuja eli ns. googlaamalla saatuja tietoja kritisoidaan niiden epäluotettavuuden johdosta. Siksikin työelämän tietosuojalaki edellyttää, että työnantaja kerää tiedot työntekijältä itseltään. On myös huomioitava yleislakina sovellettavaksi tuleva henkilötietolaki (523/1999), jonka mukaan rekisterinpitäjän on meneteltävä huolellisesti, käytettävä luotettavia tietolähteitä ja käsiteltävä vain tarpeellisia henkilötietoja. Tämän vuoksi ns. googlaamalla tapahtuvaa henkilötietojen keräämistä ja tallettamista voidaan pitää työelämän tietosuojalain 4 §:n ja henkilötietolain 5 §:n, 6 §:n ja 9 §:n vastaisena menettelynä. Mikäli työnantaja tai tämän edustaja ainoastaan etsii ja saattaa omaan tietoonsa tietoverkoissa olevaa tietoa, ilman että työnantaja kerää, tallettaa tai muutoin käyttää näitä tietoverkosta hankkimiaan tietoja työntekijää tai työnhakijaa koskevassa päätöksenteossa, jää tällainen käsittely henkilötietolain ja työelämän tietosuojalain soveltamisen ulkopuolelle.”

Tässä yhteydessä on syytä erikseen mainita, että edellä mainittu Ruotsin Datainspektionin esitys ruotsalaisen luottotietolainsäädännön tarkistamiseksi perustuu osaltaan siihen, eräät luottotietoyritykset ovat luovuttaneet henkilöluottotietoja varmistumatta niiden käyttötarkoituksesta. Näin on syntynyt lain alkuperäisen tarkoituksen vastaista luottotietojen moninaiskäyttöä.³⁶

³⁶ ”Datainspektionen kan därmed konstatera att det återigen har uppstått en möjlighet för en abonnent att på ett lättillgängligt sätt ta del av kreditupplysningar om enskilda personer utan att det krävs något legitimt behov och utan att det skickas ut någon kreditupplysningskopia till den omfrågade. Beställaren har, precis som i webbtjänstfallet, obegränsade möjligheter att själv precisera vilken information som denne vill förvärva. Priset beror på hur många kreditupplysningar som faktiskt inhämtas och informationen är aldrig äldre än sju dagar. Det extra besvär det innebär att stoppa in ett USB-minne i den egna datorn torde inte förmå t.ex. försäkringsbolag, arbetsgivare eller försäkringskassor att avstå från att prenumerera på en tjänst av detta slag. De för integritetsskyddet viktiga bestämmelserna om legitimt behov och kreditupplysningskopior håller således återigen på att förlora sin betydelse.”

3 Luottotietotoiminta ja tiedon talous

Edellä mainittujen luottotietotoimintaan vaikuttavien yleisten muutostekijöiden tarkastelun jälkeen on syytä luoda lyhyt katsaus siihen, millaisia luottotietojärjestelmiä eri maissa on ja millaisia muutoksia on kansainvälisesti näkyvissä. Tämä tarkastelu jää väistämättä pääosin yleisluonteiseksi – teoreettiseksi. Siihen on kolme keskeistä syytä.

Ensinnäkin luottotietotoiminnan kansainvälinen harmonisointi on vasta alullaan. Jopa luottotiedon käsite on jonkin verran epäselvä. Siksi eri maissa omaksuttujen toimintamallien yksityiskohtainen vertailu olisi erinomaisen vaikeaa ja tähän yleisluonteiseen selvitystyöhön soveltumatonta. Toiseksi on huomattava, että osana kunkin maan taloudellista infrastruktuuria luottotietotoiminta on toistaiseksi ollut sidoksissa yhtä lailla kansalliseen talous- ja oikeuskulttuuriin. Eurooppalaisen henkilötietoasetuksen säätämisen myötä tämä tilanne on välttämättä ainakin jossain määrin muuttumassa. Ja kolmanneksi on huomattava, että merkittävä osa alaa koskevaa kansainvälistä tutkimusaineistoa on ajalta ennen nykymuotoisen verkkoyhteiskunnan ja siihen liittyen oikeusvaltioajattelun vaikutuksia luottotietotoiminnan käytäntöihin sekä sääntelyyn.³⁷

Käsitteellisinä lähtökohtina luottotietotoiminnan kuvailussa pidetään yleensä jaottelua positiivisiin ja negatiivisiin luottotietoihin sekä jaottelua yksityisiin ja julkisiin rekistereihin. Myös tämän selvityksen lähtökohtana on ollut kysymys mahdollisesta tarpeesta muuttaa suomalainen luottotietojärjestelmä negatiivisten tietojen järjestelmästä positiivisten tietojen järjestelmäksi. Tarkastelen siksi seuraavaksi lyhyesti näitä peruskäsitteitä sekä luottotietolain mukaista, usein aihetta koskevassa keskustelussa vähemmälle huomiolle jäänyttä hyvää luottotietotapaa.

³⁷ Esimerkiksi *Nicola Jentzschin ja Margaret Millerin* laajajakot selvitykset rakentuvat ensi sijassa 1900-luvun lopun aineistoille.

3.1 Positiiviset ja negatiiviset luottotiedot

Keskeisin sisällöllinen luottotietojen jaottelu on tapana tehdä negatiivisten ja positiivisten luottotietojen välillä. Niiden välinen ero on karkeasti ilmaistuna siinä, että negatiivisilla tiedoilla tarkoitetaan lähinnä maksuhäiriötietoja ja positiivisilla tiedoilla henkilön taloudellisesta tilasta muutoin kertovia tietoja.³⁸

Suomessa on koko luottotietojen käytön sääntelyn ajan eli vuodesta 1988 lähtien pitäyditty negatiivisten tietojen järjestelmässä. Luottotietotoiminnassa on lupa hyödyntää yksilön tunnistetietojen ohella vain tietoja maksuhäiriöistä, niistä selviytymisestä kertovia tietoja sekä negatiivisiin tietoihin perustuvia luottokelpoisuuden arviointitietoja. Muutosvaatimukset, joita viime vuosina on toisinaan esitetty ja joista tämä selvitys käynnistyi, koskevat järjestelmän mahdollista täydentämistä myös positiivisilla luottotiedoilla. Viimeksi positiivista luottotietorekisteriä on esittänyt valtiovarainministeriön asettama makrotalouden valvontajärjestelmää tarkastellut työryhmä.³⁹

Käsitteellisesti puhe positiivisista luottotietorekistereistä on osin jopa huomattavassa määrin harhaanjohtavaa, koska yleensä silloin tarkoitetaan sekä negatiivisia että positiivisia tietoja sisältävää rekisteriä. Kansainvälinen ilmaisu on *full-file credit reporting*.

Siitä, mitä kaikkea positiivisilla luottotiedoilla tiedoilla tarkoitetaan, ei ole toistaiseksi kovinkaan yhtenäistä käsitystä. Esimerkiksi maailmanpankki puhuu vuoden 2011 suosituksissaan *välttämättömistä* tiedoista liittäen niihin positiiviset tiedot ja jättää – roolinsa mukaisesti – asian lähemmin maakohtaisen sääntelyn varaan. Euroopan komission asiantuntijaryhmän raportissa vuodelta 2009 ei positiivisen tiedon käsittelystä päästy yksimielisyyteen.⁴⁰ Ryhmä sitä vastoin rajasi muut kuin luottoihin liittyvät tiedot

³⁸ Turner ja Varghese kuvaavat positiivisia luottotietoja OECD:n juhlaseminaarin esityksessään seuraavalla tavalla: "Information on the timeliness of payments relative to their due date, including whether payment on time, indeterminately late or delinquent. Positive information often includes data on account type, lender, the date the account was opened, inquiries, and amount of outstanding debt, and can also include credit utilization rates, credit limit, and account balance. It stands in contrast to negative only reporting." Turner – Varghese The Economic Consequences of consumer Credit Information Sharing: Efficiency, Inclusion, and Privacy p. 3.

³⁹ Finanssimarkkinoiden makrotaloudellisten vaikutusten sääntely ja valvonta. Valtiovarainministeriön julkaisu 32/2012. Työryhmä toteaa johtopäätöksissään lyhyesti: "Esitykseen ei sisälly positiivista luottorekisteriä koskevia lainsäädäntöehdotuksia. Positiivinen luottorekisteri olisi kuitenkin merkittävä keino ylivelkaantumisen hillitsemiseksi ja tukisi siten osaltaan esityksen tavoitteita, esimerkiksi enimmäisluottotussuhteen tehokasta soveltamista, sen lisäksi, että asiakkaiden kokonaisvelkaantumista koskevien tietojen saaminen tällä tavoin luotonantajien käyttöön olisi tarpeellinen esimerkiksi pikaluottoihin liittyvien sosiaalisten ongelmien lieventämiseksi. Tämän vuoksi on tarpeen ryhtyä erikseen valmistelemaan positiivista luottorekisteriä koskevaa lainsäädäntöä."

⁴⁰ Raportti s. 38 : "Given that economic literature offers contradictory (and often not definitive) views and that the European experience shows that both approaches can work effectively, the EGCH has not found a consensus on the need or not to recommend one or the other approach for cross-border exchanges. While many EGCH experts believe that full data model (i.e. negative and positive data) is superior, some EGCH experts strongly support limiting cross-border exchanges to negative-only data in order to preserve consumer protection. "

tarpeellisten tietojen ulkopuolelle muistuttaen mm. tietosuojalainsäädännön luomasta käyttötarvesidonnaisuudesta.⁴¹ Positiivisten luottotietojen käsitettä esitellessään työryhmä myös muistutti siitä, että se vaihtelee maittain.⁴²

Meillä liitettäessä kuluttajansuojalakiin vuonna 2010 säännös luotonantajan velvollisuudesta selvittää kuluttajaluottosopimusta tehtäessä hakijan luottokelpoisuus luettiin hallituksen esityksessä esimerkkeinä eräitä taloudellisia tietoja, mutta selvitettäviä tietoja ei rajattu vain niihin. Itse laissa puhuttiin riittävästä tiedoista ja perusteluissa vähimmäisvaatimukseksi asetettiin luottotietojen tarkistus.⁴³ Kysymys ei tällöin kuitenkaan ollut varsinaisesti henkilötietojen käsittelyä koskevat rajauksesta, vaan ensi sijassa sopimusosoikeudellisesta rajauksesta.⁴⁴ Nytemmin vuoden 2013 uudistuksessa mentiin jo lakitekstissä selkeästi positiivisten luottotietojen alueelle. Positiiviset tiedot rajataan kuitenkin taloudellisiin tietoihin.⁴⁵

3.2 Yksityiset ja julkiset luottotietorekisterit

Jakauma yksityisten ja julkisen rekisteritoiminnan välillä on sinänsä lähtökohtaisesti selkeä. Luottotietotoiminta oli pitkään ensi sijassa liiketoimintaa ja sellaisena lailla sääntelemätöntä liiketoimintaa. Mutta vähitellen myös julkinen sektori on alkanut osallistua eri tavoin luottotietojen käsittelyyn. Niinpä vakiintuneesti on tapana puhua yksityisistä ja julkisista rekistereistä. Tämä kehitys alkoi itse asiassa jo 1930-luvulla Saksasta, mutta se on saanut laajempaa vaikuttavuutta vasta viime vuosikymmeninä. Tällä hetkellä Euroopan unionin jäsenmaista ainakin 14 maassa on julkisen sektorin ylläpitämiä

⁴¹ Raportti s. 38: "In most European markets today, however, some types of non-credit information cannot be processed. As far as this data would constitute infringements to the legislation, they might be considered as judicial data in the sense of some national laws implementing the Data Protection Directive. Judicial data is strictly protected and cannot, according to such laws, be processed except e.g. by the data controller user in the course of his/her own litigation. Centralisation of such data or its processing by a third party (creditor) would therefore not be admissible. In addition, data collected for a specific purpose (e.g. telecommunication services) must be, according to the Data Protection Directive, processed for that specific purpose and cannot automatically be transferred to another data controller with an incompatible purpose."

⁴² "The definition varies from country to country. It covers facts of contractually compliant behaviour. It generally consists of assets and liabilities as well as guarantees. It sometimes includes detailed statements about outstanding types of credit, amount of loans and repayment patterns. The extent to which positive information is collected depends on national legislation including the data protection regime."

⁴³ KSL 7:14.

⁴⁴ HE 24/2010 vp s. 36.

⁴⁵ Hallituksen esityksessä tosin mainitaan, että luottokelpoisuutta voidaan arvioida taloudellisten tietojen lisäksi myös tilastollisin menetelmin. Tilastolliseen profilointiin ilmeisesti viittaavana ilmaisu on kuluttajan oikeuksien näkökulmasta kritiikille altis. Ks. HE 78/2012 vp s. 19.

luottotietorekistereitä.⁴⁶ Etelä-Amerikassa lähinnä 1980-luvulla alkanut sääntely taas on voittopuolisesti johtanut julkisen sektorin ylläpitämiin luottotietorekistereihin.

Luottotietorekisterin ylläpito ja luottotietotoiminnan harjoittaminen ovat lähtökohtaisesti eri asioita. Rekistereistä tietoja luovutetaan muun ohella luottotietotoimintaan. Se taas on ensisijaisesti yksityisen sektorin ylläpitämää kaupallista toimintaa. Julkisella rekisterillä on kuitenkin yleensä myös muita tehtäviä. Rekisteritiedot antavat mahdollisuuden rahoitusmarkkinoiden talous- ja velkaantumiskehityksen parempaan ja yleensä ajantasaisempaan seurantaan kuin tavanomaiset talouden tilastotiedot. Siksi ne ovat olleet näkyvästi esillä ylivelkaantumista koskevassa keskustelussa.

3.3 Hyvä luottotietotapa

Koko suomalaisen tietosuojalainsäädännön historian ajan on lainsäädäntöön sisältynyt lakisääteisen *hyvän tavan* käsite. Sen on alun perin ruotsalainen ajatus, joka on omaksuttu sittemmin sääntelykeinoksi myös Suomessa ja Tanskassa. Henkilörekisterilaissa tuo tapa oli *hyvä rekisteritapa*. Henkilötietolaissa puhutaan nykyisin *hyvästä tietojenkäsittelytavasta*. Ja luottotietolakiin omaksuttiin *hyvän luottotietotavan* käsite. Lailla pyritään edistämään hyvää luottotietotapaa. Samaan hyvän tavan perheeseen kuuluu meillä lisäksi julkisuuslain mukainen *hyvä tiedonhallintatapa*. Kaikkia niitä yhdistää sidonnaisuus tietojenkäsittelyyn ja tietojärjestelmiin.⁴⁷


Edellä mainittuja lakisääteisiä hyviä tapoja on kutsuttu *optimointikäskyiksi*. Niiden avulla pyritään siihen, että luotonantajat kaikessa toiminnassaan pyrkisivät omatoimisesti lain tavoitteiden toteuttamiseen. Hallituksen esityksessä luottotietolaiksi todetaan yleisesti hyvällä luottotavalla – tuota käsitettä käytettiin lainvalmistelussa – pyrittävän sekä luottotietojen saatavuuden että rekisteröityjen oikeusturvan varmistavien käytäntöjen kehittämiseen.

Lähemmin hyvästä luottotietotavasta säädetään lain 5 §:ssä. Se on seuraavan sisältöinen:

Luottotietotoiminnan harjoittajan, luottotiedon käyttäjän ja luottotietoja muutoin käsittelevän on noudatettava toiminnassaan huolellisuutta sekä pidettävä huolta siitä, että:

⁴⁶ Ks. esim. *Jentsch – Giannetti - Spagnolo Access to Credit Information Promotes Market Entries of European Banks*, DIW Weekly Report No. 21/2010. Edellä mainittu asiantuntijaryhmä EGCH määrittelee julkisen rekisterin lyhyesti seuraavalla tavalla: ”Registers operated by central banks collecting information from reporting institutions about the indebtedness of borrowers”. Raportissa itsessään todetaan kuitenkin, että julkisen rekisterin ylläpitäjä voi olla muukin kuin keskuspankki, esimerkiksi pankkivalvontaa hoitava viranomainen.

⁴⁷ Hyvä luotonantotapa on sekin lähellä edellä lueteltuja hyviä tapoja, mutta enemmän alakohtainen hyvän tavan käsite.

- 
1. luottotietojen laadusta, rekisteröityjen tiedonsaantioikeuksien toteutumises- ta sekä tietojärjestelmien tietoturvallisuudesta ja käsittelyn valvonnasta huolehditaan asianmukaisesti;
 2. rekisteröityjen yksityisyyden suoja ei rajoiteta ilman laissa säädettyä pe- rustetta;
 3. rekisteröityjen oikeutta tulla arvioituiksi oikeiden ja asiamukaisten tietojen perusteella ei vaaranneta.

Näin täsmennettynä hyvä luottotietotapa konkretisoituu koko lailla ja se voidaan nykyi- sin kiistatta liittää tietojärjestelmien oikeudellisen suunnittelun vaatimukseen verkkoyh- teiskunnan oikeusvaltiossa⁴⁸. Tuotteet ja tietojärjestelmät on nimenomaisesti suunnitel- tava lain tavoitteiden mukaisiksi. Vastaavasti niiden tulee luonnollisesti täyttää henkilö- tietolainsäädännön edellyttämä *läpinäkyvyyden* vaatimus. Etenkin silloin, kun kysymys on henkilötietojen suojan tavoin ihmis- ja perusoikeuksista, oikeudellisen suunnittelun vaatimus korostuu. Vaikka henkilötietolaki jo nykyisellään edellyttää henkilötietojen käsittelyn suunnittelua, on edellä mainituilla kolmella hyvällä tavalla epäilemättä tänään suurempi merkitys kuin kyseisten lakien valmisteluvaiheessa. Siitä kertoo osaltaan myös sisäänrakennetun ja oletusarvoisen henkilötietojen suojan käsitteen käyttöönotto ehdotuksessa eurooppalaiseksi henkilötietoasetukseksi.

⁴⁸ Tämä oikeudellisen suunnittelun ajatus ilmenee myös ehdotetun uuden Euroopan henkilötieto- asetuksen sisällössä. Sisäänrakennettu ja oletusarvoinen henkilötietojen suoja edellyttää oikeudellista suunnittelua. Ks. myös *Saarenpää* Data protection in the network society – the exceptional becomes the natural, passim teoksessa Galindo (toim.) *El Derecho de la sociedad en red*.

4 Sääntelykysymyksiä – yleinen taso

Tarkasteltaessa edelleen lähemmin oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta kysymystä positiivisten luottotietojen mahdollisesta käyttöön otosta on hyvän lainsäädäntötavan puitteissa edellä jo sanottu huomioon ottaen syytä ottaa arvioitavaksi useampia muutoksen puolesta ja sitä vastaan puhuvia seikkoja tai ainakin sellaisiksi eri tahoilla esitettyjä seikkoja. Arviointi tapahtuu tässä edelleen yleisellä tasolla. Aloitan eräistä muutosta puoltavista seikoista.

4.1 Muutosta yleisesti puoltavat tekijät

Muutosta puoltavat tekijät voidaan jakaa yleisesti ottaen kolmeen osaan. Ne ovat informaatiotasapainon edistäminen luottosuhteissa, luottotietotoiminnan kehitys sekä ylivelkaantumisen seuranta. Kaikki nämä ovat myös olleet enemmän tai vähemmän selkeästi julki tuotuja aiheita koskevissa keskusteluissa.

Informaatiotasapaino on sinänsä yksinkertainen ja ymmärrettävä tavoite myös luottosuhteissa. Siitä voidaan nykyisin puhua vakiintuneena oikeusperiaatteena. Asymmetrinen informaatio aiheuttaa periaatteessa riskejä luotonannossa. Niiden toteutuminen on ainakin osittain voitu myös empiirisesti todentaa eräissä kansainvälisissä tutkimuksissa. Osa luotonhakijoista jättää jotain olennaistakin kertomatta. Lisääntyvä informaatio luotonhakijan taloudellisesta historiasta antaa siten mahdollisuuden sekä torjua heikon luottohistorian omaavia luotonhakijoita yleisesti että arvioida riskejä mahdollisesti monipuolisemmin. Vastaavasti on toisaalta todettu, että pelkkä negatiivinen tieto voi tarpeettomasti lisätä luottihakemusten epäämistä. Se ei leimaavana auta tilanteissa, missä luotonhakija pyrkii uuteen taloutensa hallintaan.

Luottotietotoimintaa ajatellen kysymys on viime kädessä siitä, että itse toiminnan luonne on muuttunut tietojen keräämisestä niiden avulla tapahtuvan luottokelpoisuuden arvioinnin suuntaan. Mahdollisuus saada negatiivisia luottotietoja digitaalisesti verkkoyhteyksien kautta yksinkertaistaa tietoaineksen kokoamista. Luottotietotoiminnan tarjoama lisäarvo syntyy nykyisin enenevässä määrin luottokelpoisuuden arvioinnin muodossa. Siirtyminen myös positiivisten tietojen käyttöön antaisi mahdollisuuden pidemmälle kehitettyyn luottokelpoisuuden arviointiin. Arvioinneissa käytettävien yksittäisten parametrien määrä kasvaisi. Samalla jo lisääntynyt kilpailu luottotietomarkkinoilla saisi uutta kasvupohjaa.

Vastaavasti luottotietotoiminnan yhteiskunnallinen merkitys voisi lisääntyä. Siitä tulisi entistä selvemmin kriittinen tekijä makrotalouden ohjauksessa ja valvonnassa. Yksilön taloudellinen identiteetti tulisi entistä tärkeämmäksi. Tämä olisi samalla askel lisääntyvän yksilö- ja perhetalouden valvonnan suuntaan.

Ylivelkaantuminen on ollut sekä kansallisen että kansainvälisen keskustelun kohteena useamman vuoden ajan. Sen seurantaan ja hallintaan on esitetty myös positiivisten luottotietojen käyttöönottoa. Seuranta edellyttäisi lisäksi luotonantoa koskevien rekisteritietojen käsittelyä. Niiden puitteissa tiedettäisiin paremmin ketkä ja miten velkaantuvat. Toisaalta positiivisten luottotietojen avulla ajatellaan myös voitavan estää sellaista velkaantumista, mikä tapahtuu luottotietoja hyödyntävien luotonannon muotojen puitteissa. Näin ylivelkaantumiseen voitaisiin vaikuttaa hillitsevästi.

On kuitenkin huomattava, että positiivisten luottotietojen käyttöönotto on vain yksi useammista välineistä ylivelkaantumiseen vaikuttamisessa. Sellaisena se ei ole ensisijaisia vaikuttamisen keinoja. Myös *Euroopan neuvoston* vuonna 2007 julkaiseman suosituksen mukaan luottotiedot kuuluvat jälkikäteisiin keinoihin kolmijaottelussa ennakoivat, jälkikäteiset ja vastuita muuttavat keinot.⁴⁹ Positiivisten luottotietojen käyttöönoton avulla puututtaisiin meillä jo tapahtuneen ylivelkaantumisen seurauksiin, ei niinkään sen syihin. Jo toteutettu pikaluottojen uussääntely sitä vastoin on luottoja ja niiden taloudellisia seuraamuksia rajoittaessaan jonkin verran ennakkollisemmaksi tarkoitettu toimien kokonaisuus.

4.2 Muutosta vastaan puhuvia yleisiä seikkoja

Muutosta vastaan puhuvat yleiset seikat ovat niin ikään jaettavissa kolmeen keskeiseen seikkaan. Ne ovat henkilötietojen suojan merkityksen kasvu uudistuvassa oikeusvaltiossa, henkilöluottotietojen muuttunut asema osana kuluttajansuojan sääntelyä sekä positiivisten luottotietojen käsittelyn ja hallinnoinnin järjestämisen ongelmallisuus.

Henkilötietojen suoja itsenäisenä, yleisenä eurooppalaisena perusoikeutena sekä muita perusoikeuksina merkittävästi suojaavana erityisenä perusoikeutena on nostanut ja edelleen nostamassa sitä *muutoskynnystä*, mikä on ylitettävä puututtaessa lainsäädännöllisesti henkilötietojen suojaan ja sen myötä yksilön itsemääräämisoikeuteen oikeusvaltiossa. Valmisteilla olevan Euroopan henkilötietoasetuksen toisena keskeisenä tavoitteena edelleen oleva tietojen vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla ei voi sivuuttaa päätavoitetta ilman erittäin pitkälle meneviä perusteita.

Luottolaitostoinnin mukainen luotonantajan velvollisuus tuntee asiakas siihen liittyvine selonottovelvollisuuksineen on meillä itse asiassa pitkään ollut positiivisten luottotietojen käyttöä edellyttävä säännös. Sääntelyä on nyttemmin täydennetty edellä kuvulla tavalla kuluttajansuojasäännöksiin. Kuluttajaluottoja koskeva direktiivi sekä vireillä

⁴⁹ Committee of Ministers Recommendation (2007)8E on legal solutions to debt problems 20.6.2007.

oleva asuntoluottoja koskeva direktiivi määrittävät luotonannossa hyödynnettävien tietojen sallitut alat myös positiivisiin luottotietoihin. Tietojen tulee olla tarpeellisia, mutta ne voivat olla ja niiden tulee olla muitakin kuin negatiivisia tietoja. Ja yhtä lailla ns. pikaluottoja koskeva, kuluttajansuojalain muutos velvoittaa pikaluottojen tarjoajat tarkistamaan luotonhakijoiden taloudelliset taustatiedot riittävässä määrin. Kaikki nämä muutokset yleisluonteisinakin merkitsevät positiivisten luottotietojen käytön laissa säänneltyä lisäämistä. Sellaisina ne ainakin osittain puhuvat positiivisten luottotietojen yleisemmän käytön sallimista vastaan. Keskeinen sääntelytarve on sopimussuhteiden sääntelyyn liittyen jo täytetty.⁵⁰ Luottotietojärjestelmä on näin muuttunut osittain myös kuluttaja-suojakysymykseksi. Eri asia on, että menettelyistä kuluttajasuhteisiin liittyvien positiivisten luottotietojen hankkimiseksi ei ole erikseen säädetty.

Kolmantena keskeisenä tekijänä on yleisellä tasolla edelleen mainittava sääntelyn vaikeus ja siihen liittyen mahdollisten muutosten mukanaan tuomat erilaiset lyhyt- ja pitkäkestoiset kustannusvaikutukset. Negatiivisten ja positiivisten luottotietojen sekä niiden käsittelyn lainsäädännölliset sekä tietotekniset viitekehykset poikkeavat olennaisesti toisistaan.

Negatiiviset luottotiedot maksuhäiriötietoina on, kuten nykyinen luottotietolaki osoittaa, verraten helppoa rajata laissa. Vaikeuksia toteutuksissa tuottaa lähinnä se, missä muodossa ja minkä sisältöisinä tietoa jaetaan raaka-aineeksi luottotietotoiminnan harjoittajille. Kysymys on dokumenttilogistiikasta yhdistettynä julkisuusperiaatteeseen ja henkilötietojen suojaan.

Täysin eri asia on sen pohtiminen, mitkä muut tiedot kuin maksuhäiriötiedot voivat olla merkityksellisiä luotonannossa. Tässä pohdinnassa tosin luottotietolain sisältämä luottotiedon määrittely tarjoaa yhden lähtökohdan. Lain mukaan luottotiedoilla tarkoitetaan ”tietoja, jotka koskevat luonnollisen henkilön tai yrityksen maksukykyä tai maksuhallukkuutta taikka jotka muulla tavalla kuvaavat henkilön tai yrityksen kykyä vastata sitoumuksistaan ja joita käytetään luottoa myönnettäessä tai luottoa valvottaessa.” Tämä määrittely sinänsä laventaa itse käsitteen suomalaisittain koskemaan myös positiivisia tietoja, vaikka laki itsessään muutoin rajoittaa luottotietotoiminnan negatiivisten tietojen käsittelyyn.

Jos positiivisten luottotietorekistereiden sisältö rajataan suppeasti eräisiin sellaisiin julkisen sektorin tarjoamiin tietoihin – esimerkiksi verotustietoihin – mitkä ovat saatavissa sähköisesti, luottotietojärjestelmän lavennus olisi verraten helppoa toteuttaa sekä lainsäädännöllisesti että osin myös tietoteknisesti. Mitä laajempi ja mitä erilaisimmista lähteistä tuotettava tietoa on, sitä ongelmallisemmaksi sekä sääntely että tietojärjestelmäkehitys käyvät. Viime kädessä kysymys on siitä, millaisia myös positiivisia tietoja sisältäviä laajoja luottotietorekistereitä muutosten tuloksena syntyy ja ketkä niitä ylläpitävät. Kysymys ei enää ole vain olemassa olevien tietojärjestelmien käyttöoikeuksien

⁵⁰ Vastaavasti juuri ns. pikaluottotoimintaa ohjaavat, jo 16.3 voimaan tulleet perintäkulojen enimmäismääriä koskeva perintälain 10a §:n muutos sekä korkolain muutos ja ennen kaikkea kuluttajansuojalain 7 luvun 17 §:n mukainen, 1.6.2013 voimaan tuleva korkokattosäännös vaikuttavat epäilemättä ennakollisina tekijöinä merkittävästi alan toimintoihin.

hallinnasta. Näin ollen perusteluiden siirtymiseksi positiivisten luottotietojen järjestelmään tulee olla vakuuttavia. Yksin se seikka, että Ruotsissa on luottotietotoimintaa harjoittavilla yhtiöillä nykyisin varsin laajoja positiivisten luottotietojen rekistereitä, ei tämänhetkisen oikeusvaltiokehityksen puitteissa ole riittävä perustelu tuollaisen järjestelyn omaksumiseksi nyt Suomeen.

5 Sääntelyn erityiskysymyksiä

Tarkasteltaessa lähemmin sääntelyyn liittyviä seikkoja on edelleen tarpeen kiinnittää erityistä huomiota kolmeen seikkaan. Nämä ovat tulevan henkilötietoasetuksen vaikutukset eurooppalaiseen henkilötietojen käsittelyyn, luottotietorekistereiden asema erityisinä henkilörekistereinä sekä tietoturvallisuuden merkitys luottotietojen käsittelyssä. Kaikki ne ovat keskeisessä, välttämättä huomioon otettavassa asemassa pohdittaessa mahdollista siirtymistä positiivisten luottotietojen järjestelmään.

5.1 Henkilötietoasetuksen vaikutukset

Euroopan komission ehdottama ja Euroopan parlamentissa jo ehdotuksesta raportin laatineen parlamentin jäsenen lähtökohtaisesti tukema ehdotus uudeksi henkilötietoasetukseksi on, kuten edellä jo todettiin, henkilötietojen suojaa perusoikeutena entistä voimakkaammin tukeva säädös.⁵¹ Komissio tähtää samalla nykyisen direktiivin vaikutuksia selvästi pidemmälle vaikuttavaan, tehokkaampaan henkilötietojen suojan harmonisointiin. Nykyisen direktiivin tavoitteiden katsottiin jääneen paljossa toteutumatta. Asetuksen nähdään sitovuudessaan paremmin vastaavan henkilötietojen suojan tavoiteltua tärkeyttä sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta.

Merkittävä osa ehdotetusta asetuksesta noudattaa kuitenkin nykyisen direktiivin periaatteita ja sääntöjä. Niitä on pääosin pidetty edelleen hyväksyttävänä.⁵² Asetusehdotuksen johdanto-osa on tosin informatiivisuutta ja vaikuttavuutta tavoitellen olennaisesti laajemmin kuvailtu ja artikkelit ovat yksityiskohtaisempia. Kaiken kaikkiaan tekstien määrä on lisääntynyt.

⁵¹ Parlamentin alustavan raportin on laatinut saksalainen Jan Philipp Albrecht. Häntä voidaan luonnehtia asiantuntevaksi raportööriksi, sillä Albrecht on suorittanut oikeusinformatiikan eurooppalaisen EULISP-tutkimuksen, mihin henkilötietojen suoja pääsääntöisesti kuuluu tärkeänä osana.

⁵² Asetusehdotuksen johdanto-osan seitsemäs kohta ilmaisee selkeästi vanhojen periaatteiden pysyvyyden: ” Direktiivin 95/46/EY tavoitteet ja periaatteet ovat edelleen pätevät, mutta sen avulla ei ole pystytty estämään henkilötietojen suojan täytäntöönpanon hajanaisuutta eri puolilla unionia eikä myöskään oikeudellista epävarmuutta tai sitä laajalle levinnyttä näkemystä, jonka mukaan erityisesti verkkoympäristössä toimimiseen liittyy yksilöiden suojelun kannalta huomattavia riskejä. Yksilön oikeuksiin ja vapauksiin ja erityisesti yksityisyyden suojaa henkilötietojen käsittelyssä koskevaan oikeuteen liittyvät eroavuudet jäsenvaltioiden välillä voivat estää henkilötietojen vapaan liikkuvuuden unionin alueella. Nämä eroavuudet voivat muodostua esteeksi taloudelliselle toiminnalle unionin tasolla, vääristää kilpailua ja estää viranomaisia suorittamasta unionin oikeuden mukaisia velvollisuuksiaan. Nämä suojelun tasossa ilmenevät eroavuudet johtuvat direktiivin 95/46/EY täytäntöönpanossa ja soveltamisessa esiintyvistä eroista.

Luottotiedoista ei asetusehdotuksessa ole nimenomaista sääntelyä. Henkilötiedon käsite on vastaavasti laaja. Henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkea henkilöön liittyvää tietoa. Lisäksi rekisteröidyn käsite sisältää maininnan *taloudesta*.⁵³ Näin ollen luottotiedot ovat nykyiseen tapaan kiistatta jatkossakin henkilötietoja. Ne kuvaavat yksilön taloudellista identiteettiä. Luottotietojen ja luottotietorekistereiden sääntelyä tulee yleisellä tasolla ohjaamaan henkilötietoasetus. Vastaavasti luottotiedoista erikseen säätämisen tulee täyttää ne edellytykset, mitkä asetus erityissäätämiseksi asettaa. Lähtökohtana on luonnollisesti se, että luottotietojärjestelmistä on säädettävä laissa.

Omana yksityiskohtanaan asetuksen valmisteluvaiheesta on oikeuskirjallisuudessa todettu, että aikaisempaa tarkempi rekisteröidyn suostumuksen vaatimus on herättänyt kritiikkiä sen vaikeuttaessa tietojen kokoamista kolmannelle, esimerkiksi luottotietoyhtiölle.⁵⁴ Taustakeskusteluissa myös luottotietoala on luonnollisesti ollut monin tavoin esillä.

Asetusehdotuksessa on vanhojen ja vahvennettujen periaatteiden ohella kuitenkin myös jonkin verran uutta. Varsinaisia uutuuksia ovat esimerkiksi lasten aseman huomioon ottaminen, rekisteröidyn oikeus saada tiedot mukaansa siirtyessään rekisteristä toiseen, oikeus olla joutumatta profiloinnin kohteeksi, tietosuojavastaavien laaja käyttöönotto, tietosuojaviranomaisten nimenomainen oikeus sanktioiden asettamiseen, tietoturvaloukkauksista ilmoittaminen sekä komissiolle ehdotettu laaja ohjausvalta. Sitä vastoin esimerkiksi uutena markkinoidut tietojen minimoinnin periaate sekä suunnitteluvaihe – *data protection by design* – ovat olleet meillä jo pitkään laissa säänneltyinä.

Luottotietotoiminnan kannalta erityisen tärkeitä asetusehdotuksen kohtia ovat edellä jo mainittu tietojen siirtyminen asiakassuhteen myötä, oikeus olla joutumatta profiloinnin kohteeksi sekä rekisterinpidon avoimuuden lisääntyminen. Niitä on syytä tarkastella tässä hieman lähemmin.

Tietojen *siirtymisestä* säädetään asetusehdotuksen 18 artiklassa. Oikeus saada tiedot siirrettyiksi näyttäisi olevan siten ajateltu, että tiedot aidosti siirtyvät järjestelmästä toiseen. Tämä erityisesti sopimussuhteisiin tarkoitettu lähtökohta soveltuisi huonosti kolmannen ylläpitämiin rekistereihin. Siitä aiheutunee luottotietojärjestelmien toimivuutta ajatellen välttämättä erityinen kansallinen sääntelytarve, ellei asiasta säädetä myös EU:n tasolla.

Profiloinnista taasen on oma säännöksensä asetusehdotuksen 20 artiklassa. Siinä lähtökohtana on automaattisen profiloinnin kieltö. Säännös on jatkoa nykyisen direktiivin mukaiselle henkilötietojen automaattisen arvioinnin kiellolle eli kiellolle, mikä aikanaan

⁵³ Neljännen artiklan ensimmäisen kohdan mukaan tarkoitetaan 'rekisteröidyllä' luonnollista henkilöä, joka on tunnustettu tai tunnustettavissa suoraan tai epäsuorasti keinoin, joita joko rekisterinpitäjä tai muu luonnollinen tai oikeushenkilö voi kohtuuden rajoissa käyttää, erityisesti henkilönumeron, sijaintitiedon, internet-tunnisteiden taikka yhden tai useamman henkilölle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurisen tai sosiaalisen tekijän perusteella;

⁵⁴ *Bräutigam* Getting High on Information? The European Commission's Proposal for Renewal of the Data Protection JFT 2012 s 426–427.

syntyi luottotietojen automaattisen käsittelyn kehityksen vuoksi. Säännösehdoituksessa kuvataan aikaisempaa laveammin profilointia. Yhtenä esimerkkinä mainitaan profilointi taloudellisen aseman vuoksi. Siten ehdotettu säännös koskee kiistatta myös luottotietoja. Tärkeää on myös havaita, että asetusehdotuksen johdanto-osassa viitataan tältä osin myös Euroopan neuvoston profiloinnin vastaiseen suositukseen vuodelta 2010. Näin säännös liitetään nimenomaisesti ihmisoikeuksiin. Meillä on oikeus olla joutumatta automaattisten arviointien kohteeksi. Tätä oikeutta voidaan kaventaa vain lainsäädännöllisin toimin ja syvällisin perustein. On ilmeistä, että profilointikiellon tullessa hyväksytyksi joudutaan kansallisessa lainsäädännössä erikseen ottamaan kantaa siihen, miten luottotietoihin tukeutuva profilointi on järjestettävissä.

Jo henkilötietodirektiivin mukaan meillä on lähtökohtaisesti oikeus tietää siitä, missä tietojamme käsitellään. Asetusehdotuksessa tätä oikeutta halutaan tehostaa. Käyttöön on otettu nimenomaisesti mainittuna ja komission korostamana *läpinäkyvyysperiaate*. Läpinäkyvyyden tehostamiseksi edellytetään paitsi rekisterinpitäjien ilmoitusvelvollisuutta, myös sertifiointien, tietosuojasinetien ja merkkien käyttöönottoa, jotta rekisteröidyt voivat arvioida henkilötietojen käsittelyn sekä siihen liittyvien palveluiden tasoa.⁵⁵

Yksi viime vuosien kansainvälisen luottotietokeskustelun näkyviä osia on ollut myös kysymys siitä, missä laajuudessa ja millä tavoin rekisteröidyt saavat mahdollisuuden tutustua omiin luottotietoihinsa. Oikeus saada tietää rekisteröinnistä sekä tarkastusoikeus sinänsä ovat jo nykyisen henkilötietolainsäädännön mukaisia oikeuksia. Asetusehdotuksessa otetaan tästä askel eteenpäin tarkentamalla rekisterinpitäjän ilmoitusvelvollisuutta ja lisäämällä nimenomainen velvollisuus antaa sähköiseen tarkastuspyyntöön sähköinen vastaus ellei rekisteröity toisin pyydä. Lähtökohtana on niin ikään rekisteröidyn oikeus maksuttomaan tiedonsaantiin. Nämä ehdotukset ovat verkkoyhteiskunnan kehitykseen liittyvän, yksilön oikeuksia korostavan ns. *access-ajattelun* mukaisia. Manuaalisesta osin maksullisesta tiedonsaannista siirrytään tietojen sähköiseen, pääsääntöisesti maksuttomaan näkyvyyteen.⁵⁶

5.2 Luottotietorekisterit henkilörekistereinä

Yhteiskunnan kehityksen myötä luottotietotoiminnan luonne on vähitellen muuttunut. Hieman kärjistäen on sanottu, että käteisen rahan maailma on muuttunut luottojen ja maksukorttien maailmaksi. Esimerkiksi *Finanssialan keskusliiton* selvityksen mukaan yli puolella suomalaisista on lainaa ja käteisellä maksaminen on olennaisesti vähentynyt

⁵⁵ Esimerkiksi asetusehdotuksen johdanto-osan kohdassa 47 todetaan: Olisi säädettävä yksityiskohtaisesti siitä, miten tähän asetukseen perustuvien rekisteröidyn oikeuksien käyttämistä voitaisiin helpottaa, esimerkiksi siitä, miten voi pyytää maksutta pääsyä tietoihin tai tietojen oikaisemista ja poistamista sekä käyttää oikeutta vastustaa tietojenkäsittelyä. Rekisterinpitäjä olisi velvoitettava vastaamaan rekisteröidyn pyyntöihin tietystä määräajassa ja perustelemaan kieltäytymisensä siinä tapauksessa, että rekisteröidyn pyyntöä ei noudateta.

⁵⁶ Tämä sama ajattelutapa on meillä jo omaksuttu tekeillä olevassa sähköisten potilastietojen ns. Kanta-järjestelmässä.

maksutapa. Muun ohella näiden muutosten myötä yksilön *taloudellinen digitaalinen identiteetti* on tullut entistä tärkeämmäksi tekijäksi yhteiskunnassa.

Vastaavasti luottotietorekistereiden koko on kasvanut maissa, joissa käytetään myös muita kuin negatiivisia luottotietoja. Tämä on sinänsä luonnollista ainakin varauduttaessa kaikkien joutumiseen rekisteröidyksi. Niinpä suomalaisessa keskustelussa useimmiten esimerkkinä käytetyissä ruotsalaisissa positiivisen mallin mukaisissa yksityisten luottotietoyritysten ylläpitämässä luottotietorekistereissä on tiedot kaikista 15 vuotta täyttäneistä ruotsalaisista. Ne ovat siten merkittäviä yhteiskunnallisia rekistereitä

Kun puhutaan sellaisista rekistereistä, mitkä kattavat merkittävän kansalaisista ja muista maassa asuvista henkilöistä, tullaan suomalaisessa keskustelussa väistämättä *perusrekistereiden* alueelle. Suppeassa merkityksessä perusrekisterit ovat yhteiskunnan perusyksiköitä kattavasti sisältäviä, julkisen sektorin ylläpitämiä rekistereitä. Perusrekisterin käsite on otettu meillä myös lakitasoisena käyttöön väestötietojärjestelmää koskevan sääntelyn yhteydessä. Viime vuosina perusrekisteriajatteluun liittyen on kuitenkin enenevässä määrin haluttu puhua myös eräistä muista sellaisista laajoista yhteiskunnallista rekistereistä, mistä eri tavoin luovutetaan tietoa eri tahoille. Niitä kokonaisuutena luonnehditaan myös kansalliseksi voimavaraksi. Tähän keskusteluun ovat tuoneet uutta valoa EU:n *uusiokäyttödirektiivi* sekä sen jälkeinen ns. *avoimen tiedon* – open data – politiikka.⁵⁷ Yhtenäistä kansainvälistä käsitystä perusrekistereistä ja niistä säätämisestä ei toistaiseksi kuitenkaan ole syntynyt.

Jos meillä siirrytään positiivisten luottotietorekistereiden käyttöön, ollaan välttämättä tekemisissä myös perusrekisteriproblematiikan kanssa. Omaksuttaessa mahdollisesti positiivisten luottotietojen laajempi järjestelmä mittavine rekistereineen on väistämättä pohdittava sitä, rinnastuuko laaja positiivinen luottotietorekisteri perusrekistereihin. Jos vastaus tuohon kysymykseen on myönteinen, on edelleen pohdittava lähemmin perusrekistereihin liittyviä sääntelykysymyksiä. Tällöin keskeisiä kysymyksiä on ainakin kolme. Ensinnäkin on kysyttävä, mikä taho voi ylläpitää tällaista rekisteriä. Toinen peruskysymys on se, miten taataan luottotietojen syrjimätön käsittely ja luovutus eri tahoille. Ja kolmas perustavaa laatua oleva kysymys on edelleen se, millaiseksi tietojen hinta muodostuu.

Mikäli nykyistä luottotietolakia muutettaisiin niin, että negatiivisten tietojen lisäksi tietoinekseen lisättäisiin vain tiedot luotonhakijan muista luottolaitoksista hakemista ja saamista luotoista, kysymys olisi lukumääräisesti sinänsä suuresta, mutta muutoin verraten vähäisestä muutoksesta. Se palvelisi ensisijaisesti luottolaitoksia. Perusrekisteriksi tuollainen lavennus ei luottotietorekistereitä vielä välttämättä muuttaisi. Toisaalta luottolaitostietoihin rakentuvan palvelun saattaminen ulkopuolisen tahon eli luottotietotoiminnan harjoittajan kaupalliseksi tehtäväksi tuskin on varsinaisen luottolaitostoiminnan näkökulmasta hyväksyttävää.

⁵⁷ Vuoden 2003 uusiokäyttödirektiiviä uudistetaan avoimen tiedon politiikan mukaiseksi.

Jos tietoinesta lisätään esimerkiksi verotusta ja omistusta koskeviin tietoihin ollaan jo selvemmin tekemisissä perusrekistereihin rinnastuvan rekisterin kanssa. Viime kädessä kysymys olisi kaikkia koskevasta *taloudellisen identiteetin rekisteristä*. Sellaisena sen sääntely mitä suurimmassa määrin rinnastuisi perusrekistereistä säätämiseen. Kysymys ei oikeusvaltion näkökulmasta tällöin enää voi olla vain taloudellisen toiminnan tehokkuuden lisäämisestä aikaisempaa laavamman tietoaikseksen avulla.

Kun puhutaan perusrekistereistä, on lähtökohtana varsin yksiselitteisesti ollut se, että perusrekistereiden ylläpito kuuluu *julkisen vallan* tehtäviin. Vastaavasti kootun informaation käsittelyä koskeva uusiokäyttödirektiivi koskee sekin nimenomaisesti julkisen vallan toimintaa. Kysymys ei voi olla yksityisen sektorin kaupallisesta toiminnasta. Eri asia on, että rekisterin ylläpitoa voidaan epäilemättä ulkoistaa henkilötietolainsäädännön asettamissa rajoissa. Perusrekistereitä koskevan yleislain meiltä edelleen puuttuessa niiden asema ja niistä säätäminen ovat kuitenkin toistaiseksi vain yleisen periaatekeskustelun varassa.

Luottotietojen *syrijmätön käsittely* on tullut näkyvästi esiin viime vuosina EU:n puitteissa uudistuvan luottosäätelyn yhteydessä. Kulutusluottodirektiivi edellyttää syrjimättä pääsyä luottotietojä koskeviin tietokantoihin yli jäsenvaltioiden rajojen.

Ja vireillä edelleen olevassa kiinteää asunto-omaisuutta koskevassa direktiiviehdotuksessa syrjimätön pääsy luottotietokantoihin – julkisiin sekä yksityisiin - on keskeinen osa direktiiviehdotusta. Kysymys on itse asiassa yleisemmästä oikeusperiaatteesta, mikä koskee perusrekistereitä henkilörekistereinä. *Syrjimättömyys ja läpinäkyvyys* liittyvät yhteen. Laajat yksilöiden taloudellista identiteettiä koskevat tietoaiksekset eivät saisi olla kenenkään monopolina hallittavina.⁵⁸

Oman tärkeän kysymyksensä muodostaa tiedon talous. Kun varsinaista luottotietotointaa harjoitetaan perinteiseen tapaan yksityisenä liiketoimintana, kysymys on paljossa siitä, miten toiminta liittyy luottolaitostoimintaan ja ketkä ovat omistavat tahot. Luottotietojen korkea hinta voi vaikeuttaa *hyvän luotonantotavan* toteuttamista.⁵⁹ Jos luottotietorekisterit ovat julkisia perusrekistereitä, tämä voidaan riski ainakin osittain välttää EU:n uusiokäyttödirektiivin mukaisella kohtuullisella hinnoittelulla. Kansainväliset vertailut puolestaan osoittavat, että julkiset luottotietorekisterit luovuttavat tietoja joissain

⁵⁸ Euroopan komissio totesi vuonna 2007, että tietojen yhtäläinen saatavuus ei kaikissa jäsenmaissa ole varmaa. Ks. COM(2007) 33 final.

⁵⁹ Jo nykyinen luottotietolaki rakentuu näkyvästi kohtuullisen hinnoittelun periaatteelle.

tapauksissa myös ilmaiseksi. Kiintoisaa on myös se, että eräässä vertailevassa tutkimuksessa on pankkikilpailuun liittyen lopputuloksena puollettu julkisten luottotietorekistereiden lisäämistä EU:n jäsenmaissa.⁶⁰ Vastaava käsitys on esitetty myös perusoikeuksien paremman toteutumisen näkökulmasta.⁶¹

5.3 Tietoturvaluisuus

Verkkoyhteiskunnan yksi keskeisimmistä ongelmista on ollut jaon *tietoturvaluisuus*. Henkilötiedodirektiivissä siitä säädetään, mutta tietoturvaluisuuden toteutus on direktiivissä jätetty pitkälti rekisterinpitäjän harkintaan perustuen suhteellisuusperiaatteen varaan. Henkilötiedolaki vastaa osin jopa sanamuodollisesti direktiiviä. Vastaavasti meillä luottotiedolain tietoturvaluussäännös on paljossa samanlainen. Siinä varsinaisena merkittävänä lisäyksenä henkilötiedolakiin verrattuna on kuitenkin nimenomainen velvollisuus merkitä käyttöä koskevat tiedot tietojärjestelmään. Meillä on oikeus tietää luottotietojemme käytöstä. Tämä on epäilemättä ollut pieni askel eteenpäin tietoturvaluisuudesta säättämisessä yksityiselle sektorille.


Uudessa ehdotuksessa henkilötietoasetukseksi tietoturvaluisuudesta pyritään säättämään jonkin verran voimallisemmin. Itse perussäännös on entisen kaltainen, mutta rekisterinpitäjä velvoitetaan riskien arviointiin hyväksyttävien toimintamenetelmien mukaisesti. Lisäksi komissiolle ehdotetaan valtaa ohjata lähemmin tietoturvaluisuuden toteutusta. Uutta on myös nimenomainen velvollisuus tietoturvaluisuusloukkauksista ilmoittamiseen.

Euroopan komission on vuoden 2013 helmikuussa antanut tiedonannon kyberturvaluisuusstrategiasta sekä Euroopan parlamentille ehdotuksen uudesta ns. kyberturvaluusdirektiivistä.⁶² Tuo ehdotus, kuten sen perusteluissakin nimenomaisesti todetaan, merkitsee olennaista asennemuutoista tähänastiseen vapaaehtoisuuteen ja sen myötä ns. parhaimpiin käytäntöihin perustuvaan asennoitumiseen. Tietoturvaluisuus on pitkän viiveen jälkeen tulossa yleiseurooppalaisen sääntelyn piiriin. Sitä, miksi näin ei ole jo aikaisemmin tehty, on tässä yhteydessä tarpeetonta lähemmin arvioida. Olennaista on vain havaita, että tietoturvaluisuuden merkitys sinänsä on Euroopassa korostumassa.

⁶⁰ *Jentzsch, Giannetti ja Spagnolo* toteavat ”...countries that want to strengthen European bank competition should consider the establishment of a public credit register at their central bank. These types of institutions currently exist in 14 of the 27 EU member states. Public credit registers are also important from the perspective of financial market stability and risk monitoring” Access to Credit Information Promotes Market Entries of European Banks, DIW Weekly Report No. 21/2010.

⁶¹ Näin *Ferretti* A European Perspective on Consumer Loans and the Role of Credit Registries: the Need to Reconcile Data Protection, Risk Management, Efficiency, Over-Indebtedness, and a Better Prudential Supervision of the Financial System, *J Consum Policy* (2010) 33:1–27.

⁶² Komission tiedonanto, Euroopan unionin kyberturvaluisuusstrategia: Avoin, turvallinen ja vakaa verkkoympäristö JOIN(2013)1 final ja direktiiviehdotus COM (2013)048 toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietoturvan varmistamiseksi koko unionissa.



Kun yksilön taloudellinen identiteetti on keskeisesti vaikuttava identiteetti, myös sen suojaamiseen tehokkaiden tietoturvaratkaisujen avulla on kiinnitettävä erityistä huomiota. Siten luottotietorekistereiden tietoturvallisuus tulisi ottaa erityisen sääntelyn ja hyväksymismekanismien kohteeksi. Tästä puolestaan aiheutuu välttämättä lisäkustannuksia viimeistään jo henkilötietoasetuksen tultua voimaan.

6 Loppupäätelmiä

Tämän selvityksen lopputuloksena totean edellä jo sanottuun perustuen, sitä osittain myös kerraten ja osittain täydentäen seuraavaa mahdollisen lainvalmistelun näkökulmasta seuraavaa:

Yksilöiden taloudellisen aseman merkitys on verkkoyhteiskunnassa muuttunut ja edelleen muuttumassa. Yhä useammat yksilöiden talouteen vaikuttavat asiat toteutetaan tietoverkkojen ja tietojärjestelmien välityksellä. Siihen liittyy taloudellisissa sitoumuksissa yleensä jokin luonnollisen henkilön tunnistamisprosessi. Pelkkä yksittäistapauksellinen tunnistaminen ei kuitenkaan riitä. Useimmilla ihmisillä on lisäksi jo *sähköinen taloudellinen identiteetti* verkoissa toimimista varten. Siihen liittyy yleensä jonkinasteinen luottokelpoisuuden vaatimus. Ja vastaavasti luotto- sekä maksukorteilla maksaminen tapahtuu asetettujen luottorajojen puitteissa.

On näin ollen sinänsä luonnollista, että luottokelpoisuuteen, luottotietoihin ja luottotietojärjestelmiin kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Tämä on osa verkkoyhteiskunnan uuden *taloudellisen infrastruktuurin* kehitystä. Siinä luottotietojen kokoamisen ja käsittelyn tulee vastaavasti olla tietoteknisesti kehittyneitä. Tämä asettaa merkittäviä laatuvaatimuksia järjestelmäsuunnittelulle. Kysymys ei ole enää vain siitä, että yksittäiset toimijat hankkivat tarpeelliseksi näkemiään tietojärjestelmiä.

Siitä riippumatta, miten laajalti tietoja käsitellään, kysymys on aina ensisijaisesti siitä, millaisia luottotietorekistereitä henkilörekistereinä voidaan ylläpitää ottaen huomioon henkilötietojen suoja sekä yksityisyyden suoja yksilön merkittävinä perusoikeuksina. Se, että annamme henkilötietoja sopimuskumppanille eri sopimussuhteissa, ei oikeuta niiden edelleen luovuttamiseen luottotietoina käytettäväksi. Tämä on meillä jo nyt selkeästi todettu myös perinnän ja luottotietotoiminnan suhdetta luotaavassa ennakkoratkaisussa KHO:2011:16.⁶³ Asiasta on säädettävä laissa. Kun myös sinänsä julkisten tietojen käsittely on yksiselitteisesti edelleen henkilötietojen käsittelyä, jo niihin perustuva luottotietotoiminta on sääntelyn kannalta ongelmallista. Niinpä nykyisen kaltainen yleisluonteinen ilmoitusvelvollisuus toiminnasta tietosuojavaltuutetulle saattaa tulevan henkilötietoasetuksen valossa osoittautua riittämättömäksi.

Toisaalta kysymys positiivisten luottotietojen mahdollisesta käyttöönnotosta on osin harhaanjohtava. Ensinnäkin meillä käytetään jo yleisesti luottosuhteissa myös positiivisia tietoja. Viimeksi tämä mahdollisuus on ulotettu kuluttajansuojalain muutoksin myös

⁶³ Ennakkoratkaisun otsikko on seuraava: ”Tietosuojalautakunnalla ei ollut luottotietolain nojalla toimivaltaa myöntää poikkeusta perintäyhtiön toimeksiantoihin perustuvalle luottopäätössuositus-toiminnalle. Tällaista toimintaa koskevassa asiassa tietosuojalautakunnan toimivalta ei myöskään voinut perustua henkilötietojen käsittelyä koskeviin henkilötietolain säännöksiin.”

pikalainoihin. Se, missä laajuudessa positiivisia tietoja asianosaissuhteissa hyödynnetään, on sitä vastoin ongelmallista puhuttaessa laissa vain *riittävästä* tiedoista. Kuluttajansuojan ja henkilötietojen suojan välillä on tällä kohdin ilmeinen jännite. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuus voi olla luotonsaantia vaikeuttava tekijä, mutta henkilötietojen suojan näkökulmasta se on arkaluonteinen tieto, minkä ei tulisi sisältyä luottotietojärjestelmiin.

Jos taas puhutaan vain luottotietojärjestelmästä, kysymys on sekä siitä, millaisia positiivisia tietoja halutaan ottaa käyttöön että siitä, millaiseksi luottotietorekisterit tietoa-aineksen lavennuksen myötä muodostuvat. Mikäli mukaan otetaan muutakin tietoa kuin varsinaisten luottolaitosten asiakkuustietoja, tullaan hyvin nopeasti siihen tulokseen, että on tarpeen perustaa uusi perusrekisteri; luonnollisten henkilöiden taloudellisen informaation perusrekisteri. Sellainen voi demokratiassa toimia vain julkisen sektorin ylläpitämänä. Ja tietojen luovuttamisesta siihen sekä siitä on säädettävä laissa. Tämä edellyttää monisäikeistä lainsäädännön uudistamista.

Punnittaessa vastakkain nykyisen negatiivisten tietojen järjestelmän ja mahdollisen positiivisten tietojen järjestelmän haittoja ja etuja joudutaan arvottamaan asioita, jotka eivät ole täysin yhteismitallisia ja joiden vaikutukset ovat osin epäselviä. Asiaa ei missään tapauksessa ole lupa arvioida pelkästään luottotietotoiminnan talouden tehokkuuden ja tuottavuuden näkökulmasta.

Yhtenä keskeisenä perusteluna positiivisten luottotietojentavoittelulle käyttöönotolle on meillä esitetty ylivelkaantumisen rajoittamista. On nähty, että laajempi tietopohja luotonhakijan varallisuustilanteesta sekä taloushistoriasta niukentaisi luotonantoa ylivelkaantuneille ja ylivelkaantumisen vaarassa oleville. Samassa tarkoituksessa on jo tehty niin ikään hallitusohjelmaan pohjautunut kuluttajansuojalain muutos, millä luotonantajat on velvoitettu aikaisempaa pidemmälle menevään tiedonhankintaan asiakkaasta. Näin ollen ainakin osan niistä haittavaikutuksista, mitkä ovat olleet pikalainojen hallitsemattoman käytön seurausta, voidaan arvioida poistuneen.

Kuluttajansuojalain uudistus ei kuitenkaan poista esitetyn kysymyksen tarpeellisuutta silloin, kun luottotiedot saavat keskeisen merkityksen yksilön luottokelpoisuuden arvioinnissa. Mitä etäisempi ja vieraampi luotonhakija on ja mitä automaattisempi luotonhakutilanne on, sitä suuremman merkityksen luottotiedot voivat yksittäistilanteissa saada. Teoria ja käytäntö saattavat kohdata toisensa. Eri maiden järjestelmien erilaisuudesta ja verraten lyhyeltä ajalta olevista empiirisistä tutkimustuloksista johtuen yksiselitteistä selkeää näyttöä tästä on toistaiseksi ollut vaikea esittää.

Laajempien luottotietojen kokoamista on toisaalta puollettu myös yleisemmin tavoin. Velkaantumisen kehitystä on haluttu seurata yhteiskunnallisina tavoittein. Nopeasti muuttuvassa taloudessa ajantasaisemmat luottotietorekisterit olisivat jälkikäteisiä tilastoja nopeampi tapa seurata luotonantoa sekä velkaantumista. Kysymys ei tällöin olisi luottotietotoiminnasta sinänsä, vaan systeemiriskien hallinnasta sekatyypin rekisterin avulla.

Tämä näkökulma on epäilemättä yhteiskuntapoliittisesti erittäin tärkeä. Samalla se tuo esille useita sekä säättämisen että talouden ongelmia. Viime kädessä joudutaan pohtimaan laajan kansallisen taloudellisen perusrekisterin perustamisesta. Oikeusvaltiossa, missä kunnioitetaan yksilön perusoikeuksia, tuollaisen rekisterin perustaminen edellyttää nykyisin pitkälle meneviä perusteita. Yksin ylivelkaantumisen täsmällisempi ajantasainen seuraaminen pankkivalvonnan tukena ja luottotietotoiminnan tehostaminen eivät sellaisiksi välttämättä riitä. Toisaalta esimerkiksi Irlanti on äskettäin oman taloudellisen kriisinsä jälkiseuraamuksena siirtynyt julkisen sektorin ylläpitämän laajan rekisterin käyttöön⁶⁴. Ja Euroopan keskuspankki on olemassa oleviin julkisen sektorin luottotietorekistereihin viitaten pitänyt niiden olemassaoloa jäsenmaissa myönteisenä asiana.

Aihepiirin kansainvälisessä vertailussa Suomi on yleensä mainittu esimerkkinä niistä maista, missä on käytetty vain negatiivisten luottotietojen järjestelmää. Tällaisia maita on nykyisin verraten vähän. Tunnetuimmista sellaisista Australia⁶⁵ ja Uusi-Seelanti⁶⁶ ovat äskettäin uudistaneet lainsäädäntöään positiivisten luottotietojen suuntaan. Niissä kuitenkin oikeuskulttuuri ja henkilötietojen suoja ovat eurooppalaisesta tilanteesta koko lailla poikkeavia. Vähemmälle huomiolle on jäänyt, että pohjoismaista vain Ruotsi on ottanut käyttöön positiiviset luottotiedot ja että ruotsalainen sääntely on tuottanut merkittäviä tulkintaongelmia. Datainspektionin työssä luottotietotoiminnan valvonta on ollut kuormittava tekijä. Viraston kirjelmä Ruotsin hallitukselle luottotietolain kokonaisuudistuksen tarpeesta on myös merkille pantava tekijä. Suomalainen sääntely on selkeydessään ollut toistaiseksi vähemmän ongelmia aiheuttava.


Edellä mainituin perustein voidaan puoltaa ensisijaisesti sitä vaihtoehtoa, että ennen Euroopan uuden henkilötietoasetuksen, asuntoluottodirektiivin ja tietoturvallisuusdirektiivin hyväksymistä ei ryhdytä luottotietotoimintaa koskevan sääntelyn sellaiseen muuttamiseen, millä lisättäisiin luottotietotoiminnassa käsiteltävien tietojen määrää. Tehostuva yksilön taloudellisen identiteetin suoja on keskeinen laajennusta vastaan puhuva tekijä.

Toisaalta on huomattava, että aina puhuttaessa henkilötietojen suojasta on yhtenä tavoitteena niiden vapaa kulku Euroopassa. Tämä koskee luonnollisesti myös luottotietoja. Myös siksi on syytä odottaa valmisteilla olevan sääntelyn lopullisia vaikutuksia.

⁶⁴ Ks. esim. The Department of Finance, General Scheme of Credit Reporting Bill 2012 ja Opinion of the European Central Bank of 5 October 2012 on new credit register measures in Ireland (CON/2012/74).

⁶⁵ Ks. esim. Australian Government, Privacy Amendment (Enhancing Privacy Protection) Act 2012 – C2012A00197 ja Australian Law Reform Commission, For Your Information: Australian Privacy Law and Practice (ALRC Report 108, 2008).

⁶⁶ Ks. esim. Privacy Commissioner, Amendment No 4 to the Credit Reporting Privacy Code 2004 Background Paper on Changes to Notified Amendment, Amendment No 5 to the Credit Reporting Privacy Code 2004 Background Paper for Submitters on Changes to Notified Amendment ja Proposed Amendment No 7 to Credit Reporting Privacy Code 2004 Information Paper.



On myös huomattava, että positiivisten luottotietojen mahdollista tarvetta tulee tarkastella kokonaisuudessa, missä ovat mukana luottolaitoslainsäädäntö ja kuluttajansuojalainsäädäntö. Tarkastelu ei enää voi tapahtua vain henkilötietolainsäädännön tasolla. Siksikin on syytä toistaiseksi pidättäytyä erityislainsäädännön muutoksista, mitkä voivat hankaloittaa siirtymistä myöhemmin pidemmälle harmonisoituun sääntelyyn.

Komission ehdotukseen asuntoluottodirektiiviksi liittyikin myös hieman yllättäen ajatus komission oikeudesta määrittellä lähemmin alemmanasteisissa määräyksin luottotietojen rekisteröinnistä. Tämä soveltuu huonosti suomalaiseen perusoikeusajatteluun ja yhtä lailla huonosti sovitettavissa ehdotetun henkilötietoasetuksen periaatteisiin. Sen lopputuloksena voi olla, kuten hallitus on jo tiedonannossaan eduskunnalle todennut, siirtyminen positiivisiin luottotietorekistereihin. Myös tämä sääntelytilanne puoltaa odottamista.

Pidemmällä tähtäimellä luottotietotoiminnan kasainvälinen harmonisointi saattaa sitä vastoin edellyttää meilläkin siirtymistä sellaiseen toimintaan, missä luottotietoja ja muita taloustietoja kootaan julkisen sektorin ylläpitämään rekisteriin. Se olisi sekatyypinen rekisteri, millä olisi useampia eri tarkoituksia velkaantumisen seurannasta aina luottotietotoiminnan perustietovarantona toimimiseen. Henkilötietojen suoja sekä yksityisyyttä perusoikeuksina kaventavana tällainen edellyttäisi perustuslain säätämisyjärjestystä. Lisäksi rekisterin tulisi yksilön oikeuksiin merkittävästi vaikuttavana välttämättä olla ajan-
tasainen.

Lopputuloksena totean, että nykyisessä yksilön oikeuksiin merkittävästi vaikuttavassa oikeudellisen toimintaympäristön muutoksessa positiivisten henkilötietojen lisääminen tämänhetkiseen luottotietojärjestelmään olisi mitä ilmeisimmin hyvän sääntelyn periaatteiden vastaista. Vastaavasti ennenaikainen sääntely voisi aiheuttaa merkittäviä tietojärjestelmäkustannuksia jouduttaessa mahdollisesti hyvinkin pian järjestelmämuutoksiin. Sitä vastoin on perusteltua käynnistää luottotietojen sisältöä ja käsittelyä eri yhteyksissä koskeva perusselvitys, joka olisi käytettävissä edellä mainittujen eurooppalaisten sääntelyehdotusten tullessa voimaan ja velvoittaessa Suomea niihin perustuvaan lainvalmisteluun.

LÄHTEET

Bräutigam, Tobias Getting High on Information? The European Commission's Proposal for Renewal of the Data Protection JFT 2012/5 s. 415–435.

Ferretti, Federico A European Perspective on Consumer Loans and the Role of Credit Registries: the Need to Reconcile Data Protection, Risk Management, Efficiency, Over-Indebtedness, and a Better Prudential Supervision of the Financial System, *Journal of Consumer Policy* vol. 33 (1) p. 1–27 Springer Science + Business Media, 2010.

Ferretti, Federico Consumer credit information systems: a critical review of the literature. Too little attention paid by lawyers? *European Journal of Law and Economics*, vol. 23 (1) p. 71–88 Springer Science + Business Media, 2007.

Freese, Jan – Gavatin, Charles – Rydén, Nils Privatlivets helgd: tillåtet och otillåtet enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen. Liber Förlag, 1975.

Giannetti, Caterina – Jentsch, Nicola Credit reporting, financial intermediation and identification systems: International evidence. *Journal of International Money and Finance* vol. 33 p. 60–80, 2013.

Jentsch, Nicola – Giannetti, Caterina – Spagnolo, Giancarlo Access to Credit Information Promotes Market Entries of European Banks, *DIW Berlin Weekly Report* No. 21/2010.

Jentsch, Nicola – Giannetti, Caterina – Spagnolo, Giancarlo Zugang zu Kreditinformationen fördert Markteintritte europäischer Banken. *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 22/2010 20–25.

Metz, Rainer Scoring: New Legislation in Germany, *Journal of Consumer Policy* vol. 35, issue 3, 297–305 2012.

Olegario, Rowena Credit Reporting Agencies: An Historical Perspective. In: Miller, Margaret, (ed.) *Credit Reporting Systems and the International Economy*. MIT Press 2003.

Pyökkö, Elina Data protection at the cost of economic growth? *ECRI Commentary* No. 11/November 2012.

Rothemund, Marc – Gerhardt, Maria The European Credit Information Landscape, An analysis of a survey of credit bureaus in Europe. *ECRI Industry Survey* February 2011.

Saarenpää, Ahti Data protection in the network society – the exceptional becomes the natural. *Teoksessa Galindo, Fernando* (toim.) *El Derecho de la sociedad en red* 2013.

Saarenpää, Ahti The Debtor Identity: Perspectives on Collecting Credit Information and Regulating its Use 457–468. Schweighofer, Erich – Kummer, Franz – Hötzendorfer, Walter (Eds.), Abstraktion und Applikation Tagungsband des 16. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2013 Proceeding of the 16th International Legal Informatics Symposium.

Saarenpää, Ahti Oikeusinformatiikka. Teoksessa: Timo Tammilehto (toim.) Oikeusjärjestys, osa 1, Lapin yliopisto, 2012.

Saarenpää, Ahti Henkilö- ja persoonallisuusosoikeus. Julkaisussa: Timo Tammilehto (toim.) Oikeusjärjestys, osa 1, Lapin yliopisto, 2012.

Sanden, Weje En fråga om förtroende – Historien om soliditet och svensk kreditupplysning, Solitidet 2008.

Australian Government, Privacy Amendment (Enhancing Privacy Protection) Act 2012 – C2012A00197
<http://www.comlaw.gov.au/Details/C2012A00197>

Australian Law Reform Commission, For Your Information: Australian Privacy Law and Practice (ALRC Report 108) Volume 1 May 2008
http://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/108_vol1.pdf

Datainspektionen 3.6.2012, Begäran om översyn av kreditupplysningslagen, diarienummer 1821–2010
<http://www.datainspektionen.se/Documents/2012-03-15-skrivelse-kreditupplysningar.pdf>

Opinion of the European Central Bank of 5 October 2012 on new credit register measures in Ireland (CON/2012/74)
http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2012_74_f_sign.pdf

Privacy Commissioner, Te Mana Matapono Matatapu, Amendment No 4 to the Credit Reporting Privacy Code 2004 Background Paper on Changes to Notified Amendment
<http://privacy.org.nz/assets/Files/Codes-of-Practice-materials/CRPC-Amendment-No-4-Background-to-changes-Dec-2010.pdf>

Privacy Commissioner, Te Mana Matapono Matatapu, Amendment No 5 to the Credit Reporting Privacy Code 2004 Background Paper for Submitters on Changes to Notified Amendment
<http://privacy.org.nz/assets/Files/Codes-of-Practice-materials/CRPC-Amendment-No-4-Background-to-changes-Dec-2010.pdf>

Privacy Commissioner, Te Mana Matapono Matatapu, Proposed Amendment No 7 to Credit Reporting Privacy Code 2004 Information Paper
<http://privacy.org.nz/assets/Files/Codes-of-Practice-materials/Credit-Reporting-Privacy-Code-Amendment-No-7-Information-paper-on-proposed-amendment-Sept-2012.pdf>

Report of the Expert Group on Credit Histories (EGCH). DG Internal Market and Services, May 2009

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/credit_histories/egch_report_en.pdf

The Department of Finance, General Scheme of Credit Reporting Bill 2012

http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_2012_74_draft_law.pdf

The World Bank General Principles for Credit Reporting, Consultative report 2011

http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Credit_Reporting_text.pdf

Tietosuojavaltuutetun ratkaisu 626/452/2006

Henkilötietojen kerääminen internetistä hakukoneen avulla ns. googlaamalla työnantajantoimesta ja tietojen poistaminen Google-hakukoneesta

<http://www.tietosuoja.fi/48526.htm>

Turner, Michael A. and Varghese, Robin The Economic Consequences of Consumer Credit Information Sharing: Efficiency, Inclusion, and Privacy. Background paper #2, The Economics of Personal Data and Privacy: 30 Years after the OECD Privacy Guidelines, 2010

<http://www.oecd.org/internet/ieconomy/46968830.pdf>

HE 78/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta.

HE 57/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupallisten sopimusten maksuehdoista, laiksi saatavien perinnästä annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 24/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräiden luotonantajien rekisteröinnistä sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 241/2006 vp Hallituksen esitys eduskunnalle luottotietolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 96/1998 vp Hallituksen esitys eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Finanssimarkkinoiden makrotaloudellisten vaikutusten sääntely ja valvonta/ Työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisu 32/2012.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuojasetus) /* COM/2012/011 final – 2012/0011 (COD) */.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY, annettu 17 päivänä marraskuuta 2003, julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä Virallinen lehti nro L 345, 31/12/2003 s. 0090 – 0096.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta Virallinen lehti nro L 281, 23/11/1995 s. 0031 – 0050.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietoturvan varmistamiseksi koko unionissa /* COM/2013/048 final – 2013/0027 (COD) */.

Euroopan komissio, Euroopan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Euroopan unionin kyberturvallisuusstrategia: Avoin, turvallinen ja vakaa verkkoympäristö, Bryssel 7.2.2013. JOIN(2013) 1 final.


Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: avoin data Innovoinnin, kasvun ja läpinäkyvän hallinnon moottori /* KOM/2011/0882 lopullinen */.

Komission tiedonanto: asetuksen (EY) N:o 1/2003 17 artiklaan perustuva vähittäispankkitoiminnan alaa koskeva tutkinta (loppuraportti) Bryssel 31.1.2007 KOM(2007) 33 lopullinen {SEK(2007) 106}.

Recommendation No. R (90) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of personal data used for payment and other related operations (Adopted by the Committee of Ministers on 13 September 1990 at the 443rd meeting of the Ministers' Deputies).

Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2007)8E on legal solutions to debt problems 20.6.2007.

Report on the operation of Directive 87/102/EEC for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit. COM (95) 117 final, 11 May 1995.



OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data. OECD 2002.

KKO:2012:81

KKO:1938-II-184

KHO:2011:16





OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7067
ISBN 978-952-259-290-3 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUSVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi