

Selvitys positiivisia luottotietoja koskevan järjestelmän edellytyksistä

Selvityksiä ja ohjeita 26/2018

Selvitys positiivisia luottotietoja koskevan järjestelmän edellytyksistä

Erkki Kontkanen

Jukka Lång (selvityksen liite)

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-701-4
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö
Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	4.9.2018	
Författare	Erkki Kontkanen, Jukka Lång (utrednings bilaga)		
Publikationens titel	Utredning av förutsättningarna för ett system för positiva kreditupplysningar		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 26/2018		
Diarie- /projektnummer	OM 13/014/2017	Tema	Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-701-4	ISSN PDF	1798-7067
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-701-4		
Sidantal	124	Språk	finska
Nyckelord	kreditupplysningar, kreditmarknad, konsumentkredit, kreditvärdighet		
Referat	<p>I utredningen bedöms behovet av att inom kreditupplysningsverksamheten samla in och dela också andra kreditupplysningar om kreditsökandena än uppgifter om betalningsstörningar, det vill säga s.k. positiva kreditupplysningar, som påvisar betalningsförmåga. Enligt utredningen finns det ett klart behov av positiva kreditupplysningar med tanke på utvecklingen som skett på kreditmarknaden, ökningen i hushållens skuldsättning och internationell praxis.</p> <p>I utredningen föreslås att det för andra kreditupplysningar än uppgifter om betalningsstörningar grundas ett register över positiva kreditupplysningar i anknytning till Inkomstregistret, som tas i bruk år 2019. Inkomstregisterenheten, som svarar för det nationella inkomstregistret, ska vara personuppgiftsansvarig. I registret ska ingå dels upplysningar om krediter som beviljats konsumenter och dels kreditsökandenas inkomstuppgifter.</p> <p>Kreditupplysningarna ska basera sig på de uppgifter om konsumtionskrediter som beviljats i Finland bosatta personer som Finlands Bank samlar in för uppföljning och övervakning. Databasen som skapas för detta syfte ska användas av kreditupplysningsregistret. Inkomstuppgifterna finns redan i Inkomstregistret. Kreditgivarna blir å ena sidan skyldiga att meddela beviljade krediter till registret och å andra sidan kontrollera uppgifterna i registret i samband med beviljande av kredit.</p> <p>Uppgifterna i registret ska endast kunna användas för att bedöma kreditvärdighet och för att sköta särskilt fastställda myndighetsuppgifter.</p> <p>I redogörelsen ingår en separat bilaga om frågor som gäller datasekretess. Den innehåller en bedömning av förutsättningarna för ett positivt kreditupplysningssystem med tanke på Europeiska unionens dataskyddsbestämmelser som begränsar det nationella handlingsutrymmet. I bilagan utvärderas också systemets inverkan på de registrerades ställning och rättigheter.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Selvityksen lähtökohdat.....	7
2	Luottotietojärjestelmä	9
2.1	Luottotietotoiminnan lähtökohdat	9
2.2	Positiivisen luottotietojärjestelmän tavoitteet.....	11
2.2.1	Luottotietotoiminta osana riskien hallintaa.....	11
2.2.2	Ylivelkaantumisen estäminen.....	12
2.2.3	Markkinoiden seuranta ja valvonta	12
2.3	Positiivisen luottotietojärjestelmän toteutustavat.....	14
2.3.1	Keskitetty järjestelmä.....	14
2.3.2	Hajautettu järjestelmä.....	15
3	Luottomarkkinoiden murros.....	17
3.1	Kulutusluottomarkkinat ja kotitalouksien velkaantuminen	17
3.2	Vastuullinen luotonanto	21
4	Kansainvälinen vertailu.....	24
4.1	Positiiviset luottotietojärjestelmät muissa Euroopan talousalueen maissa.....	24
4.2	Yhteenveto kansainvälisestä käytännöstä	29
5	Positiiviseen luottotietojärjestelmän käyttöönottoon vaikuttavia tekijöitä.....	31
5.1	Digitaaliset markkinat	32
5.2	Lainsäädäntö.....	33
5.2.1	Luottotietotoiminnan sääntely.....	33
5.2.2	Tietosuoja.....	33
5.2.3	Kuluttajansuoja.....	35

5.2.4	Muu lainsäädäntö	35
5.3	Tietojen hankintakanavat	36
5.3.1	Luotonhakija	36
5.3.2	Tulorekisteri	36
5.3.3	Tilitiedot	38
5.3.4	AnaCredit-tietokanta	39
5.4	Tietoturvallisuus	40
5.5	Rajat ylittävä tietojenvaihto	40
5.6	Vuoden 2013 selvitys	42
5.7	Kansainväliset suositukset	43
6	Johtopäätökset	45
6.1	Positiivisen luottotietoraportoinnin tarve	45
6.2	Kyselypohjaisen järjestelmän kehitystarpeet	47
6.3	Keskitetyn rekisterin tarve ja perustamisedellytykset	49
6.3.1	Yksityinen keskitetty rekisteri	50
6.3.2	Julkisen vallan ylläpitämä keskitetty rekisteri	51
6.4	Positiivisen luottotietoraportin tietosisältö	58
6.4.1	Tietojen käyttöön oikeudet	59
6.4.2	Luottoja koskevat tiedot	60
6.4.3	Tuloja koskevat tiedot	61
6.5	Muut keinot vastuullisen luotonannon vahvistamiseksi	62
6.5.1	Luottoriskien hallinnan laiminlyönnin seuraukset	62
6.5.2	Kulutusluottojen markkinointi	63
7	Yhteenveto keskeisistä ehdotuksista	64
	Lähteet	66
	Liite SELVITYS POSITIIVISIA LUOTTOTIETOJA KOSKEVAN JÄRJESTELMÄN EDELLYTYKSISTÄ – Tietosuojanäkökohdat	70

1 Selvityksen lähtökohdat

Mahdollisuus käyttää luottotietotoiminnassa negatiivisten, maksuhäiriöitä koskevien, tietojen lisäksi myös muita luotonhakijaa luotonmaksukykyä ilmentäviä tietoja, on ollut Suomessa esillä jo usean vuosikymmenen aikana. Viimeksi oikeusministeriön vuonna 2013 teettämässä selvityksessä arvioitiin positiivisten luottotietojen rekisteröintiä koskevan lainsäädännön kehittämistä puoltavia ja lainsäädäntömuutosta vastaan puhuvia seikkoja¹. Selvityksessä suositeltiin toistaiseksi pidättäytymään luottotietojen käsittelyä koskevan kansallisen lainsäädännön muutoksista muun muassa tuolloin vielä viireillä olleen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen valmistelun johdosta.

Keskustelu positiivisten luottotietojen keräämisestä ja tallettamisesta on noussut jälleen ajankohtaiseksi. Hallitus päätti budjettiriihessä 31.8.2017, että ylivelkaantuneiden aseman kohentamiseksi oikeusministeriö arvioi ylivelkaantumiseen liittyviä lainsäädännön muutostarpeita, kuten esimerkiksi positiivisen luottotietorekisterin perustamista.

Oikeusministeriö käynnisti tämän selvityksen 5.12.2017. Selvityksen tarkoituksena on tuottaa tarpeellinen tietopohja mahdollisen positiivisia luottotietoja koskevan järjestelmän perustamista koskevan päätöksenteon perustaksi. Tavoitteena on selvittää ja arvioida asian nykytila ja sen muutostarpeet. Selvitystä koskevan toimeksiannon mukaan positiivisen luottotietojärjestelmän edellytyksiä tulee arvioida eri toimijoiden valmiuden sekä erilaisten luottotietojärjestelmän järjestämis- ja ylläpitotapojen tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Selvitettäviä kysymyksiä ovat erityisesti: luottotietojärjestelmän keskeinen tietosisältö, kuten mitä positiivisia luottotietoja luotonantajilla tulisi olla käytettävissään ja mihin tarkoituksiin niitä voitaisiin käyttää, luottotietojärjestelmän toteutusvaihtoehdot, kuten keskitetty välitysjärjestelmä tai luotonantajien keskinäinen tietojenvaihtojärjestelmä sekä tietojärjestelmien perustamisesta ja ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset ja niiden jakaminen.

¹ Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. OM Selvityksiä ja ohjeita 22/2013. Selvityksen laati professori Ahti Saarenpää.

Selvitystä laadittaessa tuli ottaa huomioon mahdolliset muut keinot vastuullisen luotonannon vahvistamiseksi. Asiaa tuli arvioida myös luotonhakijoiden näkökulmasta. Selvityksen tuli myös sisältää ajantasainen tieto siitä, millaisin järjestelyin positiiviset luottotiedot ovat luotonantajien käytettävissä muissa Suomen kannalta keskeisissä Euroopan maissa ja millaisia kokemuksia tästä on saatu.

Positiivisen luottotietojärjestelmän perustamisedellytyksiä arvioitaessa tuli ottaa huomioon tietosuojan, erityisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679), asettamat vaatimukset sekä vaikutukset rekisteröityjen asemaan ja oikeuksiin. Näiden vaatimusten ja vaikutusten arvioimista varten selvityksen liitteenä on erillinen asianajaja Jukka Långin laatima tietosuojaa koskeva selvitys, joka on tarvittavilta osin otettu huomioon tässä selvityksessä.

2 Luottotietojärjestelmä

2.1 Luottotietotoiminnan lähtökohdat

Luottotietotoiminta alkoi kehittymään nykymuotoonsa 1800-luvulla Yhdysvalloissa ja Englannissa.² Pitkään toiminta kohdistui yksinomaan yritysluottoihin. Vähitellen viime vuosisadan alussa yksityishenkilöiden luottotietojen merkitys alkoi – erityisesti luottokorttien yleistymisen vuoksi – nousta yhä tärkeämpään asemaan. Nykyisin kaikissa kehittyneissä maissa toimii erityyppisiä luottotietotoimintaa harjoittavia organisaatioita. Nämä toimijat voivat olla yksityisiä yrityksiä tai julkisen vallan organisaatioita. Useimmissa EU-maissa on paitsi yksityisiä luottotietoalan yrityksiä myös julkisia luottotietoja keräviä organisaatioita.

Luottotiedot voivat olla ns. positiivisia luottotietoja tai negatiivisia luottotietoja. Positiivisella luottotiedolla ei ole yksiselitteistä määritelmää ja käsite sellaisenaan on jossain määrin vaikeasti hahmotettava. Positiivisen tiedon käsite nivoutuu maksuhäiriöihin pohjautuvien ja siten luotonottajan kannalta negatiivisten tietojen määrittelyyn. Vakiintuneen näkemyksen mukaan negatiivisilla luottotiedoilla tarkoitetaan maksuhäiriötietoja ja positiivisilla tiedoilla muita henkilön taloudellisesta tilasta kertovia tietoja.³

Tässä selvityksessä painotutaan selvittämään vain positiivisiin luottotietoihin liittyviä näkökohtia. Negatiivisia luottotietoja tarkastellaan vain siltä osin, kun se on välttämättömyyden vuoksi selvityksen kohteen käsittelyn kannalta.

Viime kädessä luottotietoja tarvitaan epäsymmetrisen informaation ja myös luottosuhteen pitkäkestoisuuden takia. Epäsymmetrisellä informaatiolla tarkoitetaan tilannetta, jossa tietyn taloudellisen toimen toisella osapuolella on hallussaan enemmän informaatiota kuin toisella osapuolella. Epäsymmetrinen informaatio ilmenee markkinoilla erityisesti haitallisena valikoitumisena (adverse selection) ja ns. moraalikatoa (moral hazard).

² Olegario, Rowena 2006 s. 36 ss. A Culture of Credit: Embedding Trust and Transparency in American Business: Ks. erityisesti Ruotsin osalta myös Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. OM Selvityksiä ja ohjeita 22/2013 s. 8.

³ Ks. näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. OM Selvityksiä ja ohjeita 22/2013, jossa professori Saarenpää kiinnittää huomiota positiivisen luottotiedon käsitteen tulkinvaraisuuteen. Käsitteellä voidaan tarkoittaa myös sekä negatiivisia että positiivisia luottotietoja (full-file credit reporting). Saarenpää s. 24.

Luottotietolain (527/2007) 3 §:n mukaan luottotiedoilla tarkoitetaan tietoja, jotka koskevat luonnollisen henkilön tai yrityksen maksukykyä tai maksuhalukkuutta taikka jotka muulla tavalla kuvaavat henkilön tai yrityksen kykyä vastata sitoumuksistaan ja joita käytetään luottoa myönnettäessä tai luottoa valvottaessa.

Epäsymmetrinen informaatio luottosuhteen osapuolten välillä voi johtaa luottosuhteen liittyvien riskien lisääntymiseen luottomarkkinoilla ja siten tehottomuuteen markkinoilla. Puutteellinen tieto luotonhakijan maksukäyttäytymisestä tai maksukykyyn vaikuttavista seikoista voi johtaa tilanteeseen, jossa perittävät luottokustannukset eivät vastaa luottoon liittyviä riskejä joko siten, että luoton hinnoittelu ei kata riskejä tai siten, että luotonmyöntäjä perii luottoriskiін nähden perusteettoman korkeita luottokustannuksia.

Hallitakseen luotonantoon liittyviä riskejä luotonmyöntäjä tarvitsisi riskien arvioinnin kannalta mahdollisimman merkityksellistä tietoa luotonottajasta. Luottotietojärjestelmä voi osaltaan vähentää näitä riskejä. Kun luotonmyöntäjällä on käytettävissä riittävät tiedot luotonhakijaan liittyvien riskien arvioimiseksi, luotonmyöntäjällä on myös mahdollisuus hinnoitella luottonsa luotosta aiheutuvaan riskiin nähden oikein, jolloin riskiltään vähäiset luotonhakijat hyötyvät alhaisimpina luottokustannuksina. Positiivisten luottotietojen on nähty antavan paremman kokonaiskuvan henkilön maksukykyistä. Niiden on nähty myös lieventävän maksuhäiriötietojen antamaa negatiivista vaikutusta henkilön maksukykyyn arviointiin. Luotonhakijan näkökulmasta saatavilla olevan positiivisen luottotiedon voidaan osaltaan nähdä estävän luotonhakijaa ylivelkaantumista, kun luotonmyöntäjillä on parempi käsitys luotonhakijan kokonaisvelkaantumistilanteesta.⁴

Kootusti positiivisilla luottotiedoilla on nähty olevan erityisesti seuraavia vaikutuksia.⁵

Vaikutukset luotonmyöntäjälle	Vaikutukset luotonhakijalle	Vaikutukset lainsäätäjälle ja valvojalle
<ul style="list-style-type: none"> vähentää informaation epäsymmetrisyyttä ja siten luottoriskiä edistää vastuullista luotonantoa vähentää vakuuksien tarvetta auttaa segmentoimaan asiakaskuntaa ja kehittämään tuotteita yksinkertaistaa luotonmyöntöprosesseja 	<ul style="list-style-type: none"> mahdollistaa luotonhakijan maksukykyyn huomioonottamisen hinnoittelussa vähentää takauksien käyttöä ehkäisee ylivelkaantumista voi helpottaa luotonottoa prosessissa voi helpottaa pääsyä luottomarkkinoille 	<ul style="list-style-type: none"> lisää tietoa rahoitusmarkkinoiden tilasta lisää rahoitusmarkkinoiden vakautta edesauttaa rahoituslaitosten riskien hallintaa edesauttaa toimivaa kilpailua rahoitusmarkkinoilla estää ylivelkaantumista

⁴ Oikeudellisessa keskustelussa on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että positiivisia luottotietoja voitaisiin pyrkiä hyödyntämään pikaluottojen markkinoinnissa tavalla, joka voisi jopa edistää ylivelkaantumista erityisesti, jos luottoja myöntävät yritykset voisivat positiivisten luottotietojen avulla identifioida velkakierteessä olevia yksilöitä ja kohdistaa heihin erityistä markkinointia. Juurikkala, Oskari: Ei korkokattoa, vaan erityinen harkinta-aika. Oikeus 2012 (41):3 s. 457.

⁵ Ks. Expert Group of the Credit Histories s. 15 sekä Centre for European Policy Studies (CEPS) ja European Credit Research Institute: Towards better use of credit Reporting in Europe 2013 s.

2.2 Positiivisen luottotietojärjestelmän tavoitteet

Luottotietojärjestelmän syntyminen on liittynyt keskeisesti luotonantajien tarpeeseen hallita luotonottajan maksukykyyn liittyviä riskejä. Yhteiskunnan kehityksen myötä tämän tavoitteen rinnalle on noussut muita tavoitteita, erityisesti tavoite hillitä kotitalouksien ylivelkaantumista. Myös finanssikriisin ja erityisesti digitalisaatiosta johtuvan rahoitusmarkkinoiden sirpaloitumisen voidaan nähdä vaikuttaneen luottotietotoiminnalle asetettaviin tavoitteisiin. Esille on noussut aikaisempaa voimakkaammin esille tarve seurata entistä kattavammin luottomarkkinoiden kehitystä ja turvata rahoitusjärjestelmän vakautta myös kehittämällä luottotietojärjestelmää. Maailmanpankki julkaisikin vuonna 2011 yleiset luottotietotoiminnan periaatteet (General Principles for Credit Reporting).

2.2.1 Luottotietotoiminta osana riskien hallintaa

Luotonmyöntäjä ottaa luotonmyöntämisprosessissa kantaakseen luotonottajan maksukykyyn liittyvän riskin, eli riskin siitä, että vastapuoli ei maksa kokonaan tai osittain oikea-aikaisesti saamaansa luottoa luotonmyöntäjälle. Jo varhain luotonantajille syntyi tarve pyrkiä mahdollisuuksien mukaan etukäteen rajoittamaan riskejään esimerkiksi vakuuksilla sekä luotonhakijoiden seulannolla ja valvonnalla. Näiden omien toimien lisäksi luotonottajat ovat käyttäneet luotonmaksukykyyn varmistamisessa myös ulkoisia tietolähteitä, kuten ulkoisia luottotietoraportteja.

Pitkälle automatisoiduissa luotonantoprosesseissa luottotietojen merkitys luotonmyöntäjien riskien hallinnan välineenä on erityisesti kulutusluotoissa viime vuosina korostunut. Digitalisaation myötä tapahtunut kehitys kohti automatisoitua luottopäätösten tekoa on otettu huomioon muun muassa paitsi henkilötietolain (523/1999) 6 luvun 31 §:n automatisoitua päätöksentekoa koskeva sääntelyssä myös Finanssivalvonnan uudessa 1.7.2018 voimaan tulevassa luottoriskejä koskevassa määräyksessä ”Luottoriskien hallinta rahoitussektorin valvottavissa”.⁶

Luotonmyöntäjät ovat riskejä pienentääkseen ottaneet erityisesti kulutusluotoissa käyttöön myös erilaisia luottoriskien arviointiin liittyviä pisteytysjärjestelmiä eli ns. credit scoring -järjestelmiä. Järjestelmien tarkoituksena on tilastotieteellisiin menetelmiin tukeutuen arvioida luotonhakijan luotonmaksukykyä. Kulutusluottojen myöntäminen on osin näihin pisteytysjärjestelmiin pohjautuen nykyisin erittäin pitkälle automatisoitu.

⁶ Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 4/2018 kohta 4.3.3 alakohdat 49–58. Digitalisaation osana luottopäätöksentekoa on kiinnittänyt huomiota myös Euroopan Pankkiviranomainen keskustelupaperissaan Discussion paper on innovative uses of consumer data by financial institutions EBA/Dp/2016/01.

Luottotietoalan yritykset tarjoavat laajasti myös credit scoring -järjestelmiin liittyviä palveluja.

2.2.2 Ylivelkaantumisen estäminen

Ylivelkaantumisen estäminen on yhä useammin tuotu esille keskeisenä positiivisten luottotietojen käytön perusteena. Vaikka luottotietojärjestelmää koskevassa keskustelussa on myös muistutettu, että positiivisen luottotietoraportoinnin merkitystä ylivelkaantumisen estämisessä ei tule yliarvioida, yleisesti hyväksytty näkemys on, että positiivisten luottotietojen avulla voidaan osaltaan vaikuttaa hillitsevästi ylivelkaantumiskehitykseen. Tätä johtopäätöstä voidaan osaltaan nähdä sinällään tukevan myös positiivisen luottotietojärjestelmän yleisyys ja laajentuminen maailmanlaajuisesti.

Ylivelkaantumisen näkökulmasta kulutusluottojen merkitys korostuu niiden helpon saatavuuden ja usein myös korkeakorkoisuuden vuoksi. Kulutusluottoihin turvaututaan myös tilanteessa, jossa luotonhakijalla ei ole tosiasiasa edellytyksiä hoitaa ottamiaan luottoja. Luotonmyöntäjän näkökulmasta ongelmia on nähty aiheuttavan luotonmyöntäjien puutteelliset mahdollisuudet saada luotonhakijalta saatavien tietojen lisäksi todennettavissa olevaa tietoa luotonhakijan taloudellisesta asemasta, kuten velkojen kokonaismäärästä. Tältä osin keskustelussa on toistuvasti nostettu yhtenä keskeisenä keinona mahdollisuus hyödyntää luotonannon yhteydessä positiivisia luottotietoja.

2.2.3 Markkinoiden seuranta ja valvonta

Vuonna 2008 puhjennut finanssikriisi muutti olennaisesti rahoitusmarkkinoiden sääntelyn ja valvonnan lähtökohtia. Finanssikriisin yhteydessä nousi korostetusti esille mahdollisuus siihen, että matalasuhdanteiden myötä syntyvät rahoitusmarkkinoiden epätasapainot voivat purkautuessaan aiheuttaa suuria kielteisiä vaikutuksia talouteen. Finanssikriisin arvioinnin yhteydessä keskeiseksi tavoitteeksi nousi tarve tunnistaa ennalta aikaisempaa paremmin rahoitusmarkkinoihin liittyvät järjestelmäriskit. Valvonnan ja sitä koskevassa sääntelyssä alettiin kiinnittää huomiota aiemman valvottava-painotteisen mikrotason valvonnan lisäksi myös yleisempään markkinoiden vakautteen liittyvään valvontaan, jossa rahoitusjärjestelmää tarkastellaan systemaattisena kokonaisuutena. Tämä ns. makrovakausero voi rajoittua kansalliseen rahoitusjärjestelmään tai se voi koskea laajempaa aluetta, kuten EU-aluetta tai koko kansainvälistä rahoitusjärjestelmää.

Makrovakausero kytkeytyy yhtäältä keskuspankkien toimintaan ja toisaalta rahoitusmarkkinasta vastaavien viranomaisten toimialaan. Markkinoiden valvonta edellyttää riittävää tietoa niiden tilasta. Suomessa makrovakausero vastaa viranomaisen on Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 10 §:n 6 kohdan mukaan

Finanssivalvonta, jonka johtokunta tekee päätökset makrovakaussäätöjen käytöstä. Päätösten tukena oleva makrovakausanalyysi tehdään Suomen Pankin, Finanssivalvonnan ja valtiovarainministeriön yhteistyönä. Euroopan keskuspankilla (EKP) on valtuudet erikseen määriteltyihin makrovakaussäätötoimiin yhteisen valvontamekanismin puitteissa. Tämän lisäksi Euroopan Unionin tasolla Euroopan Järjestelmäriskikomitea antaa omia suosituksiaan makrovakaussäätöpolitiikan järjestämisestä Euroopan Unionissa.

Finanssivalvonnan käytössä olevilla ns. makrovakaussäätöillä pyritään ehkäisemään järjestelmäriskien toteutumista ja hillitsemään näiden vaikutuksia. Makrovakaussäätöiden käyttö on määritetty joko kansallisessa luottolaitoslainsäädännössä⁷ ja EU-lainsäädännössä (ns. EU:n vakavaraisuusasetus⁸). Makrovakaussäätö muodostuu useista eri toimenpidevaihtoehdoista, sillä järjestelmäriskit voivat olla luonteeltaan suhdannesidonnaisia tai rakenteellisia. Osa käytössä olevista makrovakaussäätöistä kohdistuu luottolaitosten vakavaraisuuden tasoon ja osa säätöistä asettaa rajoituksia tietyille liiketoiminta-alueille, kuten asuntoluotoille määritelty enimmäisluottotussuhde.

Kansainvälisesti muun muassa Euroopan keskuspankki, Euroopan järjestelmäriskikomitea ja Kansainvälinen valuuttarahasto ovat kiinnittäneet huomiota jatkuvaan tarpeeseen kehittää makrovakaussäätöjä vastaamaan markkinoilla tapahtuvaa muutosta. Myös kotitalouksien kulutusluotoilla on keskeinen merkitys rahoitusvakauden kannalta. Myös kulutusluotot voivat yhdessä muiden kotitalousluottojen – kuten asuntolainojen – kanssa pahimmillaan vaarantaa rahoitusmarkkinoiden vakautta.

Rahoitusmarkkinoiden vakauden näkökulmasta erityisenä riskinä on, että markkinoille tulee uusia toimijoita ja toimintamalleja ja näiden uusien toimijoiden luottokanta kasvaa ilman, että niiden toimintamalleja ja riskinsietokykyä olisi testattu talouden eri tilanteissa.⁹ Uusien toimintamallien mahdollistama luotonannon nopea kasvu ja aggressiivinen markkinointi saattavat laajentaa luottojen myöntämisen asiakkaille, joiden kyky maksaa takaisin usein korkeakorkoisia lainoja on heikko. Tilanteen seurannan ja myös markkinoiden valvonnan on katsottu vaativan nykyistä kattavampaa raportointia

⁷ Luottolaitoslain sääntely perustuu näiltä osin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2013/36/EU oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta.

⁹ Koskinen – Tuomikoski. Euro ja talous 2/2017 s. 36.

ja tiedonkeruuta kotitalouksien velkaantumistilanteesta ja maksukykyyn vaikuttavista seikoista.¹⁰

2.3 Positiivisen luottotietojärjestelmän toteutustavat

Positiivinen luottotietojärjestelmän toteuttaminen on mahdollista usealla eri tavalla. Toteutustapojen kaksi lähtökohtaista mallia ovat: keskitetty rekisteri tai kyselypohjainen portaalijärjestelmä. Järjestelmän voi olla myös näiden yhdistelmä. Toteutustavalla voi olla vaikutusta muun muassa luottotietoraporttien tietosisältöön ja luottotietojärjestelmän käyttömahdollisuuksiin.

2.3.1 Keskitetty järjestelmä

Luottotietojärjestelmät ovat perinteisesti olleet rekisteripohjaisia, joissa tietoja kerätään lähinnä luottolaitoksilta keskitetysti rekisteriin. Rekisterissä olevia tietoja päivitetään säännöllisin väliajoin. Kerättyjen tietojen perusteella tiedoista muodostetaan tietojen kysyjälle luottotietoraportti.

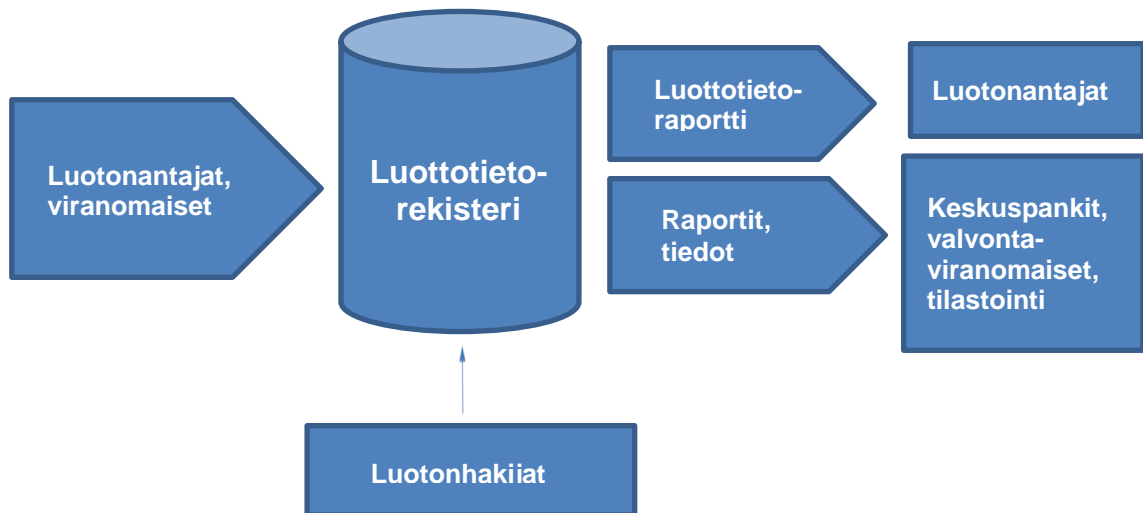
Keskitetyt rekisterit voivat olla julkisen vallan, useimmiten keskuspankkien ylläpitämiä, rekistereitä tai yksityisesti hallintoituja rekistereitä. Yksityisten luottotietotoimintaa harjoittajien tiedonkeruu ulottuu usein myös luottolaitossektorin ulkopuolelle. Ne voivat lisäksi tarjota esimerkiksi paitsi luottotietoraportteja yksittäisten luotonhakijoiden luotokelpoisuuden arviointia varten myös credit scoring -palveluja ja esimerkiksi luottojen valvontaan liittyviä palveluja. Julkisen vallan ylläpitämät rekisterin kytkeytyvät yleensä luottotietotoiminnan lisäksi myös markkinoiden valvontatarkoituksiin.

¹⁰ Tarpeeseen saada nykyistä tarkempaa tietoa myös kotitalouksien luotoista ja myös muista kuin perinteisen luottolaitossektorin myöntämistä luotoista viitataan muun muassa Euroopan keskuspankin keskustelupaperissa The Analytical Credit Dataset. A magnifying glass for Analysing Credit in the Euro Area. Occasional Paper Series No 187/April 2017 s. 38.

Keskitetty rekisterimalli

Tiedon lähteet

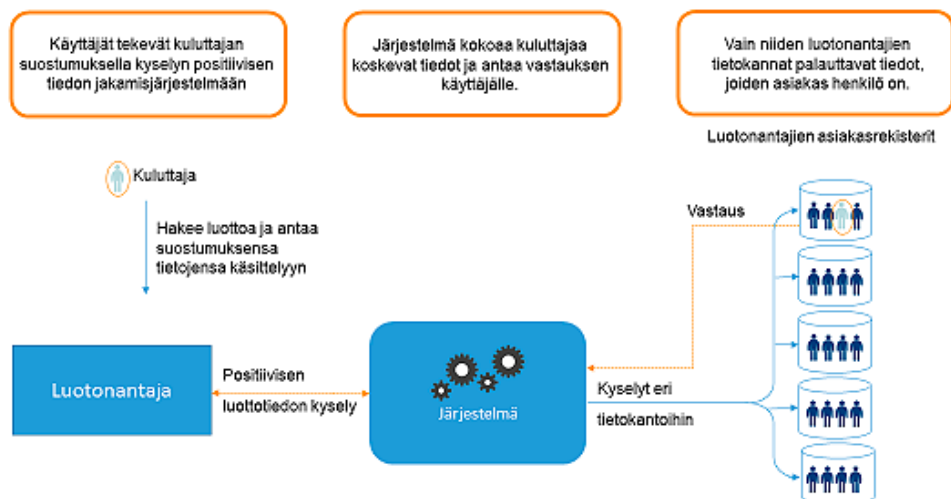
Tiedon käyttäjät



2.3.2 Hajautettu järjestelmä

Tietekninen kehitys on mahdollistanut uudenlaisten tietoteknisten ratkaisujen käyttöönoton luottotietoraportoinnissa ja siihen liittyvässä tietojen keruussa. Tietoja ei ole enää välttämätöntä kerätä keskitettyyn rekisteriin. Luottotietoraportointi voidaan toteuttaa myös ns. kyselyjärjestelmän avulla, jossa luottotietoalan yritys tekee luotonantajan aloitteesta lainahakemuksen yhteydessä kertaluonteisen kyselyn järjestelmässä mukana oleville muille luotonantajille lainanhakijalla jo mahdollisesti olevista lainoista. Luottotietoalan yritys koostaa saaduista tiedoista luottotietoraportin ja välittää sen luottotietokyselyn tehneelle luotonantajalle. Luottotietoalan yritykseen ei muodostu näin saaduista tiedoista pysyvää tietokantaa. Järjestely perustuu luottotietoalan yrityksen ja luotonantajien välisiin sopimuksiin ja edellyttää luotonhakijan suostumusta.

Esimerkki kyselypohjaisesta positiivisen luottotiedon jakamisjärjestelmästä



Lähde: Asiakastieto Oy

3 Luottomarkkinoiden murros

3.1 Kulutusluottomarkkinat ja kotitalouksien velkaantuminen

Kulutusluottomarkkinat ovat olleet viimeisen vuosikymmenen aikana nopeiden muutosten kourissa. Luotonannon muodot ja kanavat kehittyvät digitalisoituvassa maailmassa nopeasti. Perinteisesti kulutusluottoja ovat myöntäneet pankkien lisäksi mm. erilaiset, ilman luottolaitoslupaa toimivat pankkien rahoitusyhtiöt tai esimerkiksi kulutushyödykkeiden rahoitusta tarjoavat yhtiöt. Myös luottojen online-tarjonta ulkomailta on yleistymässä. Luottoja tarjoavat perinteisen luottolaitossektorin lisäksi myös erilaiset pienlainoja myöntävät yhtiöt ja vertaislainaajat. Vertaislainapalveluissa kotitaloudet ohjataan lainaamaan suoraan toisiltaan. Kuluttajaluottoja tarjoavat yhtiöt ja vertaislainaajat ovat velvollisia rekisteröitymään Etelä-Suomen aluehallintoviraston (AVI) ylläpitämään luotonantaja ja vertaislainanvälittäjärekisteriin. Rekisteriin oli merkitty kesäkuussa 2018 yhteensä 62 luotonantajaa, joista neljä on ilmoittanut harjoittavansa vertaislainojen välittämistä.

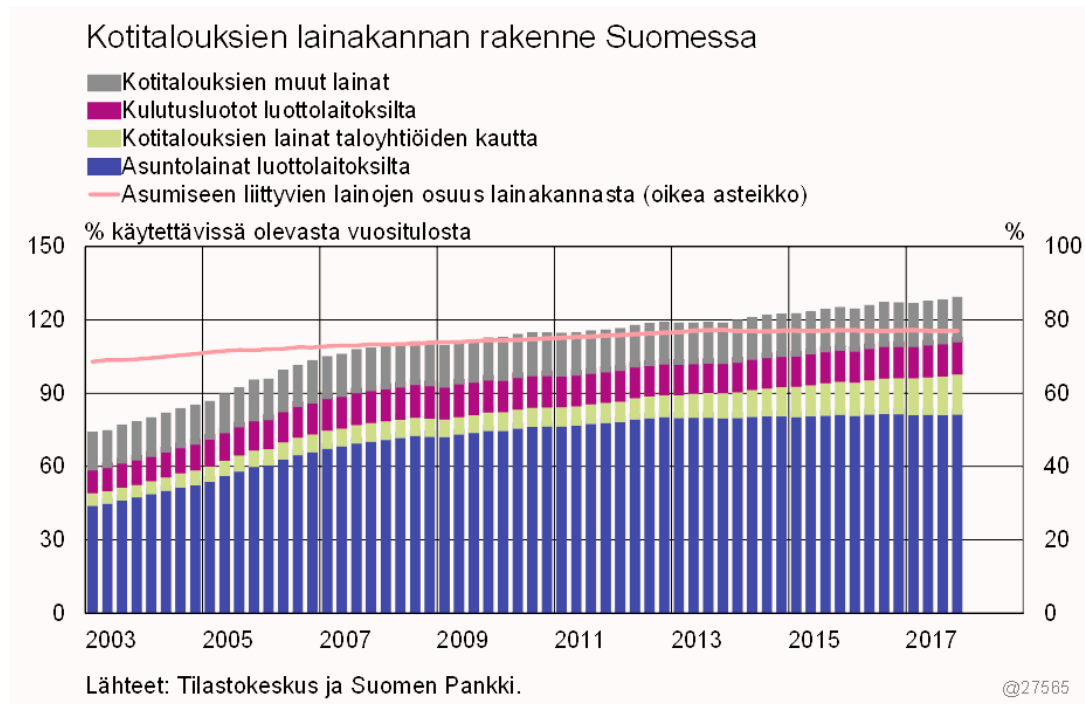
Markkinoilla tapahtuneen kehityksen on mahdollistanut tietotekninen murros, joka on varsin nopeasti muuttanut luottojen tarjontaa ja luoton ottamisprosessia. Kulutusluottojen tarjonta on muuttunut digitaaliseksi. Kulutusluottojen käsittelyprosessit ovat pitkälti automatisoituneet. Tekninen muutos on mahdollistanut muun muassa lähes reaaliaikaisen luottihakemusten käsittelyprosessin. Muutoksen erityisesti yhdessä voimakkaan markkinoinnin kanssa voidaan nähdä osaltaan johtaneen erityisesti lyhytaikaisten kulutusluottojen kysynnän kasvuun. Samanaikaisesti luonnollisten henkilöiden maksuvaikeudet ovat selvästi lisääntyneet.

Suomen Pankin tilastojen mukaan suomalaisilla kotitalouksilla oli huhtikuussa 2018 luottolaitosten myöntämiä kulutusluottoja yhteensä 15,4 mrd. euron arvosta. Luottolaitosten myöntämistä kulutusluotoista 4,6 miljardia euroa on tili- ja korttiluottoja ja loput ovat muussa muodossa kulutukseen otettuja lainoja. Muilta kuin luottolaitoksilta olevien luottojen määrä oli vuoden 2017 lopussa arviolta 2,6 miljardia euroa. Suomessa toimivien luottolaitoksien myöntämät kulutusluotot kasvoivat vuonna 2017 5,7 prosenttia.

Vaikka kotitalouksien luotoista kokonaismäärältään selkeästi merkittävimmän osan muodostavat asuntoluotot, myös muiden kuin asuntoluottojen määrää voidaan pitää merkittävänä. Niiden osuus kotitalouksien yhteenlasketusta velasta (pl. ns. taloyhtiö-

lainat) on noin 12 prosenttia.¹¹ Finanssialan Keskusliiton vuonna 2017 tekemän kyselytutkimuksen mukaan kyselyyn vastanneista kulutusluottoa oli lähes 40 prosentilla.¹² Väestöön suhteutettuna tämä tarkoittaisi sitä, että kulutusluottoa olisi noin 1,6 miljoonalla suomalaisella.

Kuvio 1. Kotitalouksien velat



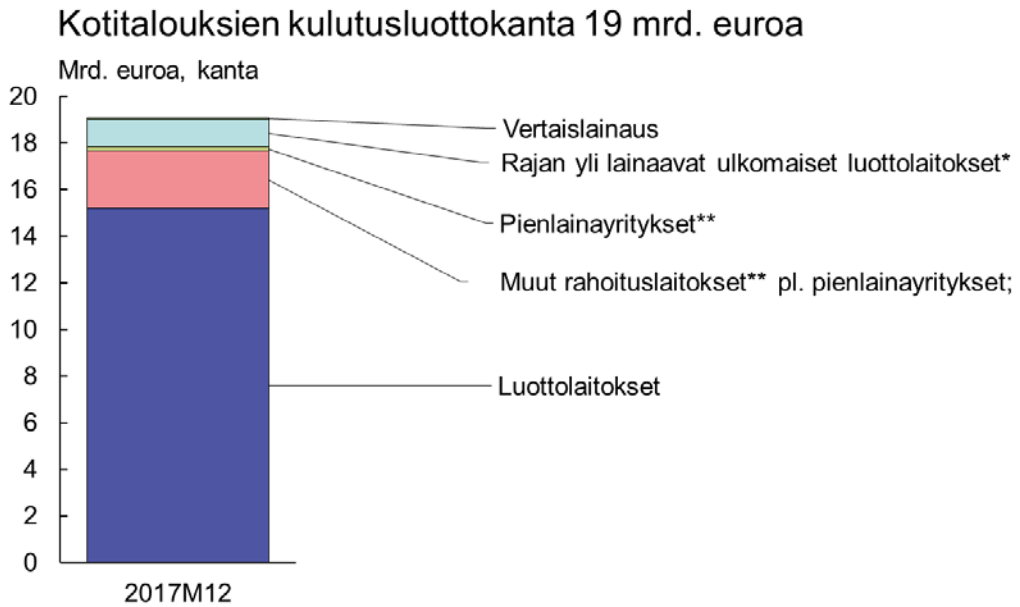
Kotitalouksien velkaantumiskehityksen seuraamista on vaikeuttanut se, että tietoa luottolaitosten ulkopuolisista kulutusluottomarkkinoista on saatavilla rajoitetusti. Kuluttajaluotoista ei ole ollut vuoden 2015 jälkeen saatavissa kattavasti ajantasaisia tietoja. Tilastot kattavat vain toimiluvanvaraisten luottolaitosten myöntämät luotot. Esimerkiksi lyhytaikaiset korkeakorkoiset ns. pikaluotot jäävät tilastoinnin ulkopuolelle eikä niistä ole saatavissa kattavasti tietoa. Aikaisemmin saatavilla olleiden tilastotietojen mukaan esimerkiksi vuonna 2015 uusia pikaluottoja myönnettiin noin 470 000 kappaletta. Keskimääräinen lainamäärä oli 500 euroa ja takaisinmaksuaika 140 päivää.¹³

¹¹ Koskinen – Tuomikoski. Euro- ja talous 2/2017 s. 33.

¹² Säästäminen, luotonkäyttö ja maksutavat 2017. Finanssiala

¹³ Kuluttaja-asiamiehen aloite kuluttajalainsäädännön muuttamiseksi sekä kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan sääntelyn tarkistamiseksi. 23.9.2016. Vuonna 2010 ennen korkokatosäätönsä voimaantuloa pikaluottoja myönnettiin noin 1,2 miljoonaa kappaletta. Keskimääräinen lainamäärä oli yli 200 euroa ja takaisinmaksuaika noin 30 päivää. Oikeusministeriön arviomuistio pika-
luottosääntelyn vaihtoehdoista s 2.

Kuvio 2. Kotitalouksien kulutusluottokanta



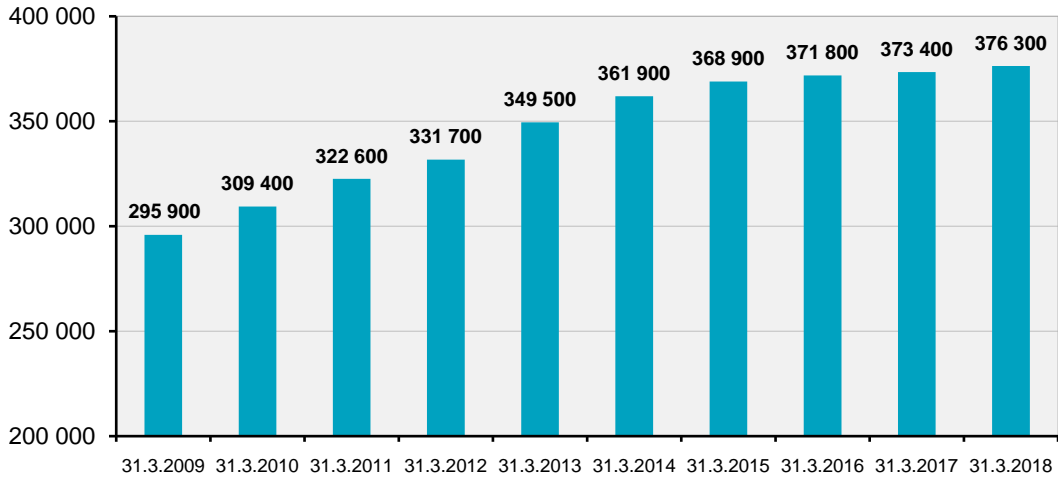
* Arvio perustuu yksittäisten toimijoiden osavuositarkastuksiin

**Muiden rahoituslaitosten myöntämien kulutusluottojen määrä on estimoitu Tilastokeskuksen julkaisemista rahoitustilinpidon luvuista.

Lähteet: Suomen Pankki, Tilastokeskus, valtiovarainministeriö ja kulutusluottojen myöntäjien julkiset tiedot.

Kotitalouksien velkaantumiskehitykseen on kiinnitetty yhteiskunnassa laajasti huomiota. Yksityishenkilöiden maksuhäiriömerkintöjen määrät ovat viime vuosina selvästi kasvaneet. Yksityishenkilöille rekisteröitiin Asiakastieto Oy:n rekisteriin vuonna 2017 yli 1,65 miljoonaa uutta maksuhäiriömerkintää eli noin kymmenys enemmän kuin edellisvuonna. Myös maksuhäiriöisten henkilöiden lukumäärä on viime vuosina jonkin verran kasvanut. Kuluvan vuoden maaliskuun lopussa maksuhäiriömerkintä oli kaikkiaan 376 300 henkilöllä. Suomen Asiakastieto Oy:n rekisterissä olevilla henkilöillä on keskimäärin 15 maksuhäiriömerkintää. Maksuhäiriötilastojen mukaan vuonna 2017 noin 12 prosenttia maksuhäiriömerkinnöistä johtui kulutusluotoista. Asuntoluottojen merkitys sellaisenaan suorana maksuhäiriömerkinnän lähteenä on varsin vähäinen. Maksuhäiriömerkinnöistä suurimman osan muodostavat tavaroiden ja palvelusten maksamiseen liittyvät häiriöt sekä viranomaismaksuihin ja veronluonteisiin maksuihin liittyvät häiriöt.

Kuvio 3: Maksuhäiriöisten henkilöiden lukumäärä 31.3.2009–31.3.2018



Lähde: Asiakastieto Oy

Ylivelkaantumiskehitystä on pyritty hillitsemään muun muassa vuonna 2013 pienille kuluttajaluotoille asetetulla korkokatolla. Jos luoton määrä tai luottoraja on alle 2 000 euroa, luottosopimuksen mukainen luoton todellinen vuosikorko saa kuluttajansuojalain 7 luvun 17 a §:n mukaan olla enintään korkolain 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko lisättynä 50 prosenttiyksiköllä. Säännöstä sovelletaan hyödykesidonnaisiin luottoihin kuitenkin vain, jos kuluttajalla on luottosopimuksen nojalla myös oikeus nostaa rahavaroja.

Korkokattosäntely aiheutti muutoksia lyhytaikaisten kuluttajaluottojen markkinoille. Myönnettyjen luottojen ja niitä tarjoavien yritysten lukumäärät vähenivät. Säntely johti kuitenkin myös tarjonnan muutoksiin siten, että yritykset ovat muuttaneet tarjoamiaan luottotuotteita ja siirtyneet myöntämään korkokaton ulkopuolelle jääviä korkeakorkoisia suurempia luottoja.¹⁴ Säntely ei ole siten riittävällä tavalla poistanut pikaluottoihin liittyviä ongelmia. Oikeusministeriössä valmistellaan parhaillaan muutoksia korkokattoa koskevaan säntelyyn.

Ylivelkaantumiskehitystä voidaan osaltaan nähdä voimistaneen se, että kulutusluotoista maksettavat korot ovat huomattavasti korkeampia kuin muiden kotitalouslainojen korot. Kuluttaja-asiamiehen vuonna 2016 tekemän selvityksen perusteella todelliset vuosikorot vaihtelivat muiden kuin luottolaitosten myöntämässä noin 2000 euron

¹⁴ Ks. tarkemmin oikeusministeriön arviomuistio pikaluottosäntelyn vaihtoehtoista s. 1 ss.

suuruissa pienlainoissa 30,61 %:n ja 446,20 %:n välillä.¹⁵ Toimiluvanvaraisten luottolaitosten myöntämien uusien vakuudettomien kulutusluottojen keskiprosentti oli vuoden 2018 toukokuussa Suomen Pankin tilastojen mukaan keskimäärin 5,7 prosenttia. Pankkeihin verrattuna vakuudettomiin kulutusluottoihin erikoistuneiden luotonmyöntäjien moninkertaisten vuosikorkojen ja luottotappioiden määrien on nähty kertovan osaltaan asiakaskunnan ja toimintamallien eroista verrattuna perinteiseen luottolaitos-sektoriin.¹⁶

3.2 Vastuullinen luotonanto

Digitaalisten kanavien käyttö on helpottanut luottojen tarjontaa ja automatisoinut luottojen tarjontaprosesseja. Kehitys on nostanut esille tarpeen ottaa lainsäädännössä aikaisempaa selvemmin huomioon vastuulliseen luotonantoon liittyviä näkökohtia.

Kulutusluottosopimuksia koskevan direktiivin¹⁷ täytäntöönpanon yhteydessä kuluttajansuojalakiin sisällytettiin vuonna 2010 nimenomainen hyvä luotonantotapaa koskeva säännös. Kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:n mukaan luotonantajan on luotonannossa meneteltävä vastuullisesti. Säännöksen 2 momentin mukaan edellytetään muun muassa, että luotonantaja ei markkinoi luottoa siten, että markkinointi on omiaan selvästi heikentämään kuluttajan kykyä harkita luoton ottamista huolellisesti. Samoin edellytetään, että luotonantaja antaa kuluttajalle ennen luottosopimuksen tekemistä riittävät ja selkeät selvitykset sen arvioimiseksi, soveltuuko luotto ja mahdollisesti tarjotut lisäpalvelut kuluttajan tarpeisiin ja hänen taloudelliseen tilanteeseensa.¹⁸ Hyvää luotonantotapaa koskevan sääntelyn tavoitteena on ehkäistä epäasianmukaista menettelyä luotonannossa, korostaa luotonantajan velvollisuutta toimia luotonannossa avoimesti ja rehellisesti sekä ottaa myös kuluttajan etu ja taloudellinen turvallisuus riittävässä määrin huomioon. Hyvän luotonantotavan vastaista on esimerkiksi markkinoida luottoa riskittömänä tai huolettomana ratkaisuna.¹⁹

¹⁵ Yhtiöiden verkkosivuihin perustuneessa otannassa oli mukana kaikkia 21 yhtiötä. Todellinen vuosikorko ilmoitettiin 12 tapauksessa vähintään 100 %:n suuruisiksi ja neljässä tapauksessa vähintään 200 %:n suuruisiksi. Viidessä tapauksessa todellinen vuosikorko ilmoitettiin korkokattoa alhaisemmaksi.

¹⁶ Koskinen – Tuomikoski. Euro ja talous 2/2017 s. 35. Luottojen keskiprosentti ja todellinen vuosikorko eivät ole sellaisenaan suoraan vertailukelpoisia, mutta heijastavat kuitenkin korkojen suurusluokkaeroja

¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/48/EY kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta.

¹⁸ Ks. tarkemmin säännöksestä ja hyvästä luotonantotavasta esim. Niemi, Marja-Leena. Hyvän luotonantotavan ja hyvä perintätavan sääntely ja vastuullisuuden velvoite kuluttajaluotoissa. Defensor Legis 3/2013 s. 832 ss.

¹⁹ HE 24/2010 s. 33.

Luottokelpoisuuden arvioinnin voidaan nähdä olevan keskeinen osa vastuullista luotonantoa. Luotonantajan on kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava, kykeneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa (*kuluttajan luottokelpoisuus*). Luotonmyöntöprosesseissa olleiden puutteellisuuksien vuoksi kuluttajansuojalain kuluttajan luottokelpoisuuden arviointia koskevaa säännöstä tarkennettiin vuonna 2013 (laki kuluttajansuojalain 7 luvun muuttamisesta 207/2013). Aikaisempi kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n sanamuoto: ”Arviointi on tehtävä riittävien tietojen perusteella ottaen huomioon luoton määrä ja muut olosuhteet” korvattiin sanamuodolla: ”Arviointi on tehtävä *kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien tietojen perusteella*”. Luotonantajan on kohtuullisin toimenpitein pyrittävä varmistamaan kuluttajan antamien tietojen oikeellisuus. Lainsäädännön lähtökohtana on, että esimerkiksi luottoja tai tuloja koskevat tiedot saadaan luotonhakijalta itseltään. Tulotietojen varmistamiseksi kuluttajalta tulee tilanteesta riippuen pyytää toimittamaan esimerkiksi palkkai- tai eläketodistus.²⁰ Arvioinnissa on otettava huomioon myös tulojen jatkuvuuteen vaikuttavat seikat, kuten ansiotulojen laatu. Tarkistamisvelvollisuutta ei ole kuitenkaan esimerkiksi hyödykesidonnaisissa, rahamäärältään pienehköissä kertaluotoissa.

Velvollisuutta tarkistaa kuluttajan maksukykyisyyttä vahvistettiin entisestään vuonna 2016 tehdyllä kuluttajansuojalain muutoksella (851/2016), jossa lain 7 lukuun lisättiin uusi 16a §, jonka mukaan luotonantaja saa myöntää luoton kuluttajalle ainoastaan, jos tämän luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että luottosopimuksesta johtuvat velvoitteet todennäköisesti täytetään luottosopimuksessa edellytetyllä tavalla. Samassa yhteydessä lakiin sisällytettiin velvoite, jonka mukaan luotonantajan on määriteltävä kuluttajaluottojen myöntämisessä käyttämänsä periaatteet.

Lakimuutosta koskevan hallituksen esityksen perusteluiden mukaan momentin tarkoituksena on turvata luotonantajan luotonmyöntämisprosessin asianmukaisuus yksittäisen kuluttajan kannalta ja ennaltaehkäistä sitä, että luottoa myönnetään ylivelkaantumisriskissä olevalle kuluttajalle. Luotonantajan tulee ottaa luottokelpoisuuden arvioinnissa huomioon kaikki tarpeelliset ja merkitykselliset tekijät, jotka voivat vaikuttaa kuluttajan kykyyn maksaa luotto takaisin luottoaikana.²¹

Vuoden 2017 alussa tulivat voimaan EU:n asuntoluottodirektiivin (2014/17/EU) johdosta kuluttajansuojalakiin tehdyt muutokset. Asunto-omaisuuteen liittyviä kuluttajaluottoja koskevat säännökset sisältyvät uuteen kuluttajansuojalain luvun 7a lukuun (851/2016). Kuluttajansuojalain 7a luvun 11 §:n 1 momentin mukaan luotonottajan luottokelpoisuuden arviointi on asuntoluotoissa tehtävä kuluttajan tuloja ja menoja sekä muita taloudellisia olosuhteita koskevien tarpeellisten, riittävien ja oikeasuhteisten tietojen perusteella. Tietojen paikkansapitävyys on asianmukaisesti varmistettava.

²⁰ HE 78/2012 s. 19.

²¹ HE 77/2016 vp, s. 48 ja s. 56–57.

Säännöksen sanamuoto poikkeaa siten jossain määrin yleisestä kuluttajaluottoja koskevan 7 luvun 14 §:n sanamuodosta. Säännöksessä korostetaan myös luotonhakijan menojen huomioon ottamista ja tietojen oikeasuhteisuutta.

Edellä kuvattujen kuluttajansuojalakiin tehtyjen muutosten käytännön vaikutuksista ei ole vielä ole olemassa luotettavaa tietoa. Muutoksen jälkeen jatkunut yksityishenkilöiden velkaantumiskehitys huomioon ottaen muutoksilla ei voitane nähdä sellaisenaan kuitenkaan olleen ratkaisevaa velkaantumiskehitystä hillitsevää vaikutusta.

4 Kansainvälinen vertailu

4.1 Positiiviset luottotietojärjestelmät muissa Euroopan talousalueen maissa

Seuraavassa on käyty läpi positiivisten luottotietojärjestelmien toteutustapoja sekä järjestelmien keskeistä sisältöä keskeisissä Euroopan talousalueen maissa.²²

Ruotsi

Positiivisten luottotietojen kerääminen on ollut mahdollista Ruotsissa jo usean vuosikymmenen ajan. Luottotietotoimintaa säännellään luottotietolaissa (Kreditupplysningslag/SFS 1973:1173). Luottotietorekistereistä on säädetty myös yleisessä henkilötietolaissa (Personuppgiftslag SFS 1998:204) ja sekä kuluvan vuoden toukokuussa voimaan tulleessa uudessa tietosuojalaissa (Datalag SFS 2018:37). Myös kulutusluottolain (Konsumentkreditlag SFS 2010:1846) säännökset vaikuttavat luottotietojen keräämiseen ja luottotietojen välittämiseen. Lakiin sisältyvät muun muassa luottokelpoisuuden arviointia koskevat säännökset.

Luottotietotoiminnan harjoittamiseen vaaditaan Ruotsissa tietosuojaviranomaisen (Datainspektionen) lupa. Ruotsissa on useita luottotietoja kerääviä tahoja (mm. AAA Soliditet, D&B, Creditsafe ja UC Ab) Näistä merkittävin on UC Ab. Se on ainoa yhtiö, joka kerää positiivista tietoa luotonmyöntäjiltä. Luvan saaneet luottotietoyritykset hallinnoivat tietokantoja, joiden kautta luottoa myöntävillä tahoilla on vastavuoroinen oikeus saada tieto luotonhakijan maksukykyyn vaikuttavista seikoista. Tietokantaan on mahdollista päästä vain, jos tietoa haluava yritys myös itse luovuttaa tietoja tietokantaan.

Luottotietorekisterit sisältävät Ruotsissa tietoja paitsi luotonottajille myönnettyistä luotoista ja niissä mahdollisesti tapahtuneista maksuhäiriöistä myös laajasti tietoja luotonottajien tuloista ja varallisuudesta. Luottotiedot kerätään luotonantajilta ja julkisista rekistereistä, kuten ulosottovirastosta, käräjäoikeuksista, Maanmittauslaitokselta ja verohallinnolta, joka toimittaa rekisteriin tiedot verotettavista tuloista ja omaisuudesta.

Luottojen osalta luotonmyöntäjällä on mahdollisuus saada tiedot luottokorteista, osamaksuluotoista, vakuudettomista luotoista sekä asuntoluotoista. Rekisteristä ilmenee

²² Tiedot on koottu useista lähteistä. Keskeisimpänä lähteenä on ollut Association of Consumer Credit Information Suppliers (ACCIS) raportti: Analysis of Credit Reporting in Europe, March 2018

luoton jäljellä oleva määrä sekä luoton määrän kehitys viimeisen 12 kuukauden aikana. Rekisteristä ei ilmene yksittäisten luottojen osalta luotonmyöntäjien nimiä, mutta kuitenkin luottojen lukumäärä kultakin luotonmyöntäjältä. Rekisteristä ilmenee myös asiakkaista tehtyjen rekisterikyselyiden määrä.

Norja

Norjassa säädettiin vuonna 2017 uusi luottotietolaki: Lov om gjeldsinformasjon ved kreditvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven, 2017-06-16-47). Lain lähtökohtana on teknologianeutraalisuus. Laki soveltuu sekä hajautettuihin kyselypohjaisiin että rekisteripohjaisiin järjestelmiin, jossa tietoja kerätään keskitettyyn rekisteriin. Lain mukaan luottotietotoimintaa voivat harjoittaa sekä yksityiset että julkiset tahot. Laki kattaa kaikki luottosuhteet. Laissa ei ole asetettu luotonantajalle velvollisuutta tarkistaa luottojen määrää ennen luotonantoa. Luottosopimuslain (lov om finansavtaler og finansoppdrag) 46 §:n mukaan ennen luottosopimuksen tekemistä luotonantajan on arvioitava luottokelpoisuus joko kuluttajalta saatujen täydentävien tietojen tai luottotietokannasta saatujen tietojen perusteella. Luottoyrityksillä ja tietyin edellytyksin myös eläkekassoilla ja kunnilla on oikeus päästä tarkastamaan luottorekisteriin tietoja luotonannon yhteydessä. Rekisterin tietoja voivat tarkistaa myös luottoarviointia harjoittavat yritykset (kreditopplysnings-selskapene) sekä Norjan keskuspankki ja Rahoitustarkastus ja Tilastokeskus analysointi- ja tilastointitarkoituksiin.

Norjassa ei ole keskitettyä positiivisia luottotietoja keräävää rekisteriä, mutta positiivisten tietojen kerääminen on luotonhakijan suostumukseen perustuen mahdollista kyselypohjaisissa järjestelmissä. Luottotietoalan yritykset valmistelevat parhaillaan positiivisten luottotietojen keräämistä osana luottotietotoimintaa.

Tanska

Tanskassa ei ole keskitettyä positiivisia luottotietoja keräävää rekisteriä, mutta positiivisten tietojen kerääminen on luotonhakijan suostumukseen perustuen mahdollista kyselypohjaisissa järjestelmissä. Tanskassa toimii ainakin yksi kyselypohjainen järjestelmä: Kreditstatus. Se on yksityisen yhtiön ylläpitämä palvelu (Experian Denmark).

Belgia

Belgiassa on yksityisten luottotietoalan yritysten lisäksi kaksi Belgian keskuspankin hallinnoimaa positiivista luottotietorekisteriä: toinen yksityishenkilöille ja toinen yhteisöille. Rekisteriin voidaan kerätä negatiivisten tietojen lisäksi tietoja henkilön velan määrästä, luotoista, maksuaikataulusta sekä mahdollisista maksuhelpotuksista. Tietoja voidaan luovuttaa luottoalan yrityksille maksukyvyyn arviointia varten. Luotonantajalla on velvollisuus tarkistaa luotonhakijan maksukyky ennen luoton myöntämistä.

Luottosopimuksesta rekisteröidään muun muassa alkuperäinen luottosumma, lainan kestoaika, lainan takaisinmaksuaikataulu.

Espanja

Positiivisia luottotietoja keräävät yksityisten luottotietoalan yritysten lisäksi Espanjassa Espanjan keskuspankki. Luotonantajien on ilmoitettava keskuspankin rekisteriin kaikki myönnetyt luotot, joiden määrä on vähintään 6000 euroa.

Luottosopimuksesta rekisteröidään alkuperäinen luottosumma, jäljellä oleva luottosumma, lainan kestoaika, lainan takaisinmaksuaikataulu.

Hollanti

Luottotietojen keräämisestä säädetään Hollannissa erillisessä laissa (Wet Consumenten Krediet). Laissa säädetään luottojen keskitetystä rekisteröinnistä. Tätä tehtävää hoitaa säätiömuotoinen Bureau Krediet Registratie (BKR). Rekisteriin kerätään sekä positiivisia että negatiivisia tietoja alarajana on 125 euroa negatiivisille ja 500 euroa positiivisille tiedoille. Rekisteriin ei kerätä tietoja yli 40.000 euron suuruista luotoista eikä asuntoluotoista.

Luottosopimuksesta rekisteröidään muun muassa alkuperäinen luottosumma, jäljellä oleva luottosumma ja lainan kestoaika.

Irlanti

Irlannissa on useita yksityisiä luottotietoja kerääviä yhtiöitä, joista merkittävin on ollut yksityinen Irish Credit Bureau (ICB). Kerättävien luottojen alarajana on 200 euroa.

Yksityisten toimijoiden lisäksi Irlannin keskuspankin yhteydessä toimii keskitetty rekisteri. Lainsäädännöllisen perustan Irlannin keskuspankin ylläpitämälle keskitetylle luottotietorekisterille muodostaa vuonna 2013 säädetty luottotietolaki ([Credit Reporting Act 2013](#).) Lakiin sisältyvät säännökset muun muassa rekisterin tietosisällöstä, pääsystä rekisteriin sekä rekisterissä olevien tietojen poistamisesta, lisäämisestä ja korjaamisesta. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan lisäksi henkilötietolakia (The Data Protection Act 2003).

Keskuspankin rekisteriin on vuoden 2017 heinäkuun alusta alkaen kerätty luotonantajilta tiedot yritysluottoista ja kuluttajille annetuista vähintään 500 euron suuruista luotoista. Tietojen rekisteröinti edellyttää, että luotonhakija asuu Irlannissa ja että lainasopimukseen sovelletaan Irlannin lakia. Rekisteri ollaan ottamassa käyttöön vaiheittain

vuoden 2018 alkupuolelta alkaen. Rekisteriin kerätään henkilön yksilöimistä koskevien tietojen lisäksi laajasti kaikista kuluttajille myönnettyistä luotoista luottokorttiluotoista asuntoluottoihin. Luotoista kerätään tieto luoton käyttötarkoituksesta, korkokannasta ja luoton vakuuksista.

Luottoja koskevien tietojen lisäksi rekisteriin tullaan keräämään myös tiedot muun muassa vuokrasopimuksista. Rekisteriin ei sisälly tietoja kuluttajan tuloista. Kuluttajalla on mahdollisuus saada halutessaan tietoja omista tiedoistaan rekisterissä. Rekisteri on vain luotonantajien ja kuluttajien käytettävissä. Luotonantajien on myöntäessään vähintään 2000 euron suuruisen luoton velvollisuus pyytää luotonhakijaa koskevat tiedot luottorekisteristä. Tietoja luottihakemuksesta säilytetään kuuden kuukauden ajan. Luottosopimukseen perustuvia tietoja säilytetään lähtökohtaisesti viiden vuoden ajan rekisterimerkinnästä.

Iso-Britannia

Luottotietojen keräämisestä on Iso-Britanniassa säädetty kulutusluottolaissa (The Consumer Credit Act, Sec 157 ja 160). Iso-Britanniassa toimii useita yksityisiä luottotietoalan yrityksiä. Luottotietojen kerääjän tulee noudattaa henkilötietolakia (Data Protection Act). Luottotietorekistereistä ilmenee lainanantopäivä, alkuperäinen ja jäljellä oleva luottosumma, korkotaso, luoton kesto ja tieto lainan takaisinmaksamisesta ajallaan. Luottotietorekisterien lähtökohtana on vastavuoroisuus. Luotonmyöntäjät saavat tietoja vain, mikäli luotonmyöntäjä on itse vastaavasti valmis luovuttamaan tietoja rekisteriin.

Rekisteriin tallennetaan myös tiedot aikaisemmista luottokyselyistä. Rekisteriin kerätään tietoja luotonantajien lisäksi myös muun muassa teleoperaattoreilta sekä sähkö- ja vesiyhtiöiltä. Rekisteritietoja käytetään luottokelpoisuuden arvioinnin lisäksi myös yleisemmin luottojen valvonnassa. Varsinaisten luottosopimusten lisäksi rekistereihin kerätään laajasti tietoja muun muassa myös hyödykkeisiin tai tietoliikenneoperaattoreiden velkasuhteista.

Italia

Italian lainsäädäntö mahdollista myös positiivisten luottotietojen keräämisen. Italiassa keskuspankki ja yksityiset luottotietoyritykset (erityisesti Cenrale Rishchi Finanziaria (CRIF) pitää keskitettyjä luottotietorekistereitä. Keskuspankin ylläpitämän rekisterin tarkoituksena on riskien hallinta. Tämän vuoksi rekisteriin merkittävien luottojen alarajana on 77.500 euroa. Luottosopimuksesta rekisteröidään alkuperäinen luottosumma, jäljellä oleva luottosumma, lainan kestoajaksi ja lainan takaisinmaksuaikataulu sekä tieto luoton takaisinmaksamisesta ajallaan.

Itävalta

Itävallassa on mahdollista kerätä sekä positiivisia että negatiivisia luottotietoja. Itävallassa toimii sekä julkinen luottotietorekisteri että yksityisiä luottotietoja keräävä yritys (KSV). Julkista rekisteriä pitää Itävallan keskuspankki. Sen tarkoitus painottuu riskienhallintaan, joten rekisteriin kerätään tiedot vain suurista yli 350.000 euron suuruisista luotoista.

Luottosopimuksesta rekisteröidään säännönmukaisesti alkuperäinen luottosumma, lainan takaisimaksuaikataulu ja lainan kestoaika.

Portugali

Portugalin keskuspankki hallinnoi keskitettyä luottotietorekisteriä. Rekisteri sisältää myös positiivisia luottotietoja. Rekisteröitävien luottojen alarajana on 50 euroa. Mikäli luotto ylittää alarajan, luotonantaja on velvollinen lähettämään siitä tiedon rekisteriin kuuden päivän sisällä luotonmyöntämisestä. Myös yksityiset tahot voivat kerätä positiivisia luottotietoja. Luotoista tallennetaan tiedot muun muassa tieto lainan alkuperäisestä ja jäljellä oleva määrästä, lainan tyyppi ja tiedot vakuuksista.

Ranska

Ranskassa ei ole mahdollista kerätä positiivisia luottotietoja.

Saksa

Saksassa on sekä julkinen, keskuspankin yhteydessä toimiva rekisteri, että yksityisiä positiivisia luottotietoja kerääviä rekistereitä. Keskuspankin rekisterin tavoitteena on erityisesti pankkien riskienhallinnan valvonta, joten siihen kerätään tietoja vain suurista yli miljoonan euron suuruisista luotoista. Rekisteri tarjoaa tietoa lähinnä rahoitusmarkkinoiden valvontaan.

Merkittävin yksityinen luottotietoalan yritys on Schufa AG, joka kattaa noin 80 prosenttia väestöstä. Luottosopimuksesta rekisteröidään muun muassa luottotyyppi, alkuperäinen luottosumma, jäljellä oleva luottosumma ja lainan takaisinmaksuaikataulu. Rekisteri pitää sisällään myös yksityishenkilöiden käyttötilin avaamistiedot. Tietoa voidaan käyttää hyväksi luottokelpoisuuden arvioinnissa (credit scoring). Luottokantaan tallennetaan myös tieto kuluttajaa koskevista luottokyselyistä.

4.2 Yhteenveto kansainvälisestä käytännöstä

Positiivisten luottotietojärjestelmien yleisyys

Luottotiedot ovat olleet kuluttajaluotoissa jo pitkään keskeinen osa luotonmyöntäjien riskien hallintaa. Jossain muodossaan luottotietojärjestelmä on käytössä kaikissa Euroopan maissa. Luottotiedot tarjoavat osaltaan pohjan luottosuhteen osapuolilla olevan tiedon epäsymmetriasta johtuvien luotonannon riskien hallinnalle. Maksuhäiriöihin liittyvien tietojen lisäksi luotonottajaan liittyvien positiivisten, erityisesti luottoihin liittyvien, tietojen kerääminen on hyvin yleistä. Positiivinen luottotietojärjestelmä on Ranskaa lukuun ottamatta jossain muodossa käytössä kaikissa Euroopan Unionin jäsenmaissa. Suomessakin on vuodesta 2013 alkaen kerätty luotonhakijan suostumukseen pohjautuen sopimusperusteisesti tietoja luotonhakijalla olevista luotoista.

Toteutustavat

Positiivisten luottotietojen sisältö sekä keräämistä ja jakamista koskevan toiminnan organisointitapa vaihtelevat maittain muun muassa kunkin maan lainsäädäntöperinteen ja rekisterin historiallisen taustan mukaan. Osassa maista positiivisten tietojen kerääminen on nimenomaisesti otettu huomioon lainsäädännössä. Osassa toiminta on kehittynyt ilman nimenomaista positiivisia rekistereitä koskevaa sääntelyä. Kaikkialla erityisesti tietosuojasääntely asettaa rajoja tietojen keräämiselle. Luottotietotoiminnasta ei ole kuitenkaan erityissäännöksiä EU:n tietosuoja-asetuksessa. Luottotietotoiminnan sääntelyä ei ole muillakaan osin harmonisoitu EU:n lainsäädännössä.

Luottotietorekisterit Euroopassa voidaan jakaa julkisen vallan ylläpitämiin rekistereihin ja yksityisiin rekistereihin. Useimmissa maissa on sekä yksityisiä että julkisen vallan – lähinnä keskuspankkien – ylläpitämiä rekistereitä. Keskitetty julkisen vallan ylläpitämä rekisteri on käytössä kaikkiaan 18 EU-maassa.²³ Näistä 17 rekisteriä pitää keskuspankki. Kaikissa näissä maissa on toiminnassa näiden julkisen vallan rekistereiden rinnalla myös yksityisiä rekistereitä. Keskuspankkien ylläpitämät julkisen rekisterit painottuvat usein pankkien luottoriskien valvontaan ja koskevat joissain maissa vain suu-rehkoja luottoja.

Kattavuuden varmistaminen

Useimmiten positiivisen tiedon kerääminen edellyttää luotonhakijan suostumuksen. Positiivisen luottotietorekisterin toimivuuden kannalta on olennaisen tärkeää, että re-

²³ The Analytical Credit Dataset. A magnifying glass for analysing credit in the euro area s. 10.

kisterin tietosisältö kattaa mahdollisimman laajasti erityyppiset luotonantaja ja luotto-tyypit. Tätä on joissain maissa (muun muassa Belgia, Hollanti ja Irlanti) pyritty tehostamaan sillä, että tietojen antaminen rekisteriin on pakollista. Useimmissa maissa ei kuitenkaan ole kuitenkaan säädetty nimenomaista velvollisuutta tietojen antamiseen. Yhden keinon ylivelkaantumisen estämiseen voi tarjota luotonantajalle asetettu velvollisuus ennen luottopäätöksen tekoa tarkistaa luotonottajaa koskevat tiedot luottotietorekisteristä. Euroopan talousalueen maista velvollisuus on asetettu ainakin Belgiassa, Irlannissa ja Hollannissa.

Kerättävät tiedot

Rekisterien tietosisällöt vaihtelevat maittain huomattavasti. Rekistereihin kerättävät tiedot voidaan jakaa: asiakastietoihin, luottihakemustietoihin ja tulo- ja varallisuustietoihin.

Asiakasta koskevinä perustietoina kerätään yleensä: asiakkaan nimi, osoite, syntymäaika, sukupuoli, henkilöllisyyden identifiointi -tiedot. Positiivisista luottotiedoista selvästi keskeisimmän osan muodostavat luottoja koskevat tiedot (luottokortit, muut kulu- tusluotot ja asuntoluotot). Varsin yleisesti rekisteriin kerätään myös tiedot tililuotoista ja hyödykesidonnaisista luotoista. Useimmissa maissa ei kerätä henkilön taloudellista asemaa, kuten tuloja ja varallisuutta koskevia tietoja. Kuitenkin niiden maiden määrä, joissa näitä tietoja kerätään, on viime vuosina ilmeisesti jossain määrin lisääntynyt.²⁴ Kerättäviä tietoja ovat erityisesti tulotiedot. Varallisuutta koskevia tietoja kerätään ainakin Ruotsissa.

Rekisteriin sisällytettävistä luotoista kerätään säännönmukaisesti alkuperäinen luotto- summa, jäljellä oleva luottomäärä ja luottoaika. Muita kerättäviä tietoja voivat olla esimerkiksi maksettavien kuukausierien kokonaissumma.

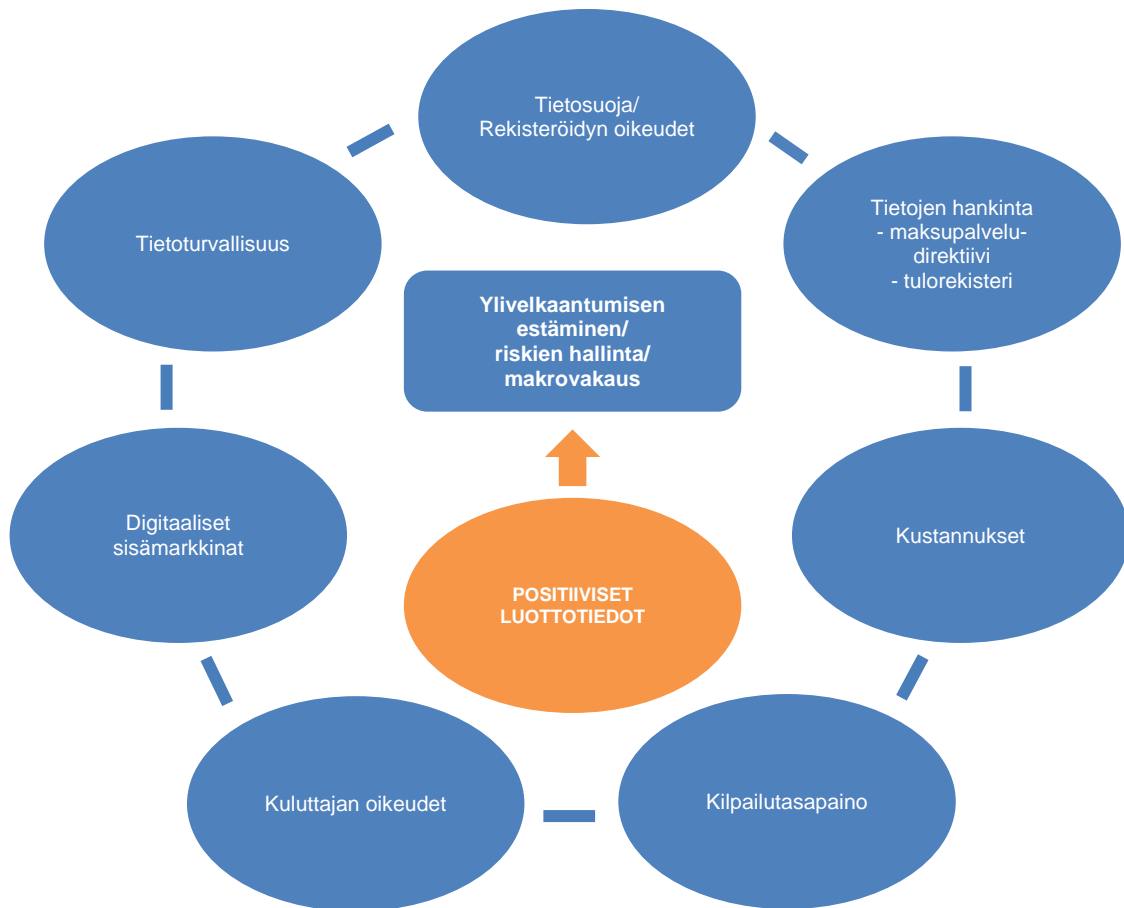
Tietolähteet

Merkittävimmän positiivisten luottotietojärjestelmien tietolähteen muodosta luotonantajat. Erityisesti niissä maissa, joissa rekisteriin kerätään tietoja myös luotonhakijan tuloista, tietoja kerätään myös julkisista tietolähteistä. Lisäksi monet luottotietoyhtiöt hankkivat luottotietoja yksityisiltä yhtiöiltä esimerkiksi teleoperaattoreiden ja energia- yhtiöiden laskutustiedoista.

²⁴ Association of Consumer Credit Information Suppliers (ACCIS) 2018 selvityksessä mukana olleista 23 maata edustaneista 32 luottotietoalan yrityksestä 10 kerätään tulotietoja. Vastaavassa selvityksessä vuonna 2010 tulotietoja kerättiin 6 yrityksessä.

5 Positiiviseen luottotietojärjestelmän käyttöönottoon vaikuttavia tekijöitä

Mahdollisen positiivisen luottotietorekisterin käyttöönottoon liittyvien hyötyjen ja haittojen tarkasteluun vaikuttavat monet lainsäädäntöön, rekisteröityjen asemaan, luottolaitosten riskienhallintaan, tietotekniikkaan ja sen kehitykseen, järjestelmän rakentamisesta ja ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin ja kilpailuolosuhteisiin liittyvät seikat.



5.1 Digitaaliset markkinat

Digitalisaatio on viimeisen vuosikymmenen aikana muuttanut olennaisesti rahoitusmarkkinoita ja vaikuttanut olennaisesti myös niihin puitteisiin, joissa luottotietotoimintaa voidaan harjoittaa. Tämä kehitys tulee ottaa huomioon myös arvioitaessa positiivisen luottotietorekisterin käytönoton vaikutuksia, sisältöä ja toteutustapaa.

Yksi EU:n sisämarkkinoiden kehittämisen keskeisiä lähtökohtia on ns. digitaalisten sisämarkkinoiden luominen. Euroopan komission vuonna 2015 ehdottama digitaalisten sisämarkkinoiden strategia loi perustan yhtenäiselle ja kestäväälle digitaaliselle yhteiskunnalle EU:ssa. Tavoitteena on luoda vapaat ja turvalliset digitaaliset sisämarkkinat, joilla ihmiset voivat tehdä ostoksia ja hankkia palveluja rajojen yli ja yritykset voivat käydä kauppaa verkossa kaikkialla EU:ssa. Mahdollisten positiivista luottotietojärjestelmää koskevien ratkaisujen tulisi olla sopusoinnussa yleisten eurooppalaisten ja kansallisten digitalisaatiota koskevien tavoitteiden kanssa esim. siten, että tietojen hallinnassa ja käsittelyssä voidaan mahdollisimman pitkälle hyödyntää digitalisaation suomia mahdollisuuksia ja välttää ratkaisuja, jotka tukeutuisivat esim. manuaaliseen työhön.

Positiivisen luottotietojärjestelmän kehittämisessä on syytä ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon myös tietojen käsittelyn suuntaus, jolla pyritään korostamaan yksilön asemaa häntä koskevan tiedon hallinnassa. Tällä ns. Omadatalla (My data) viitataan ihmiskeskeisiin henkilötiedon organisoitapoihin, jossa yksityisyydensuojan ja pirstaleisuuden haasteita pyritään ratkaisemaan asettamalla ihminen tiedon hallinnan keskiöön. Omadata-ratkaisuissa tarkoituksena on luoda ihmisille tehokas pääsy heistä itsestään kerättyihin tietoihin sekä oikeus ja mahdollisuus siirtää tietoja nykyistä uudelleenkäytettävämmässä muodossa itselleen tai valtuuttamaansa kolmannen tahon, kuten palveluntarjoajan, hyödynnettäväksi. Organisaatio tarjoaa keräämänsä yksilöä koskevan tiedon takaisin ihmiselle itselleen.²⁵

²⁵ Ks. tarkemmin Johdatus ihmiskeskeiseen henkilötiedon hyödyntämiseen, 2014 Liikenne ja viestintäministeriö

5.2 Lainsäädäntö

5.2.1 Luottotietotoiminnan sääntely

Luottotietotoiminnan puitteita säännellään vuonna 2007 säädetyssä luottotietolaissa (527/2007). Henkilötiedot ja niiden käsittely ovat keskeisessä asemassa luottotietotoiminnassa, joten myös muun muassa EU:n tietosuoja-asetus (General Data Protection Regulation /2016/679 (EU)) ja sitä täydentävä kansallinen tietosuojalainsäädäntö luovat osaltaan puitteet luottotietotoiminnan harjoittamiselle. Luottotietolakia sovelletaan luottotietojen keräämiseen, tuottamiseen, tallettamiseen, luovuttamiseen, käyttöön ja muuhun käsittelyyn. Lain tarkoituksena on sen 2 §:n mukaan varmistaa luotettavien luottotietojen saatavuus, turvata luottotietojen käsittelyssä yksityisyyden suoja sekä luonnollisten henkilöiden ja yritysten oikeus tulla arvioituksi oikeiden ja asianmukaisien tietojen perusteella sekä edistää hyvää luottotietotapaa.

Positiivisten luottotietojen käyttöä rajoittaa erityisesti luottotietolain (527/2007) 6 §:n luottotietojen laatua ja tietolähteitä koskeva säännös. Säännöksen mukaan luottotietoina saa käyttää ja muutoin käsitellä vain sellaisia tietoja, jotka on saatu luotettavista lähteistä ja jotka ovat tarpeellisia ja asianmukaisia kuvaamaan rekisteröidyn maksukykyä tai maksuhalukkuutta taikka kykyä vastata sitoumuksistaan. Luottotietoina käytettävät henkilötiedot on hankittava rekisteröidyltä itseltään, luottotietorekisteristä tai niistä viranomaisten rekistereistä, joihin kyseisiä tietoja talletetaan yleistä käyttöä varten, jollei oikeudesta tietojen käyttöön säädetä laissa tai määrätä lain nojalla tehdyssä päätöksessä. Luotonantaja voi kuitenkin käyttää sellaisia rekisteröidyn taloudellista asemaa ja maksukäyttäytymistä koskevia henkilötietoja, joita luotonantaja on saanut itsensä ja rekisteröidyn välisen asiakassuhteen perusteella ja jotka on lainmukaisesti talletettu luotonantajan asiakasrekisteriin. Positiivisten tietojen kerääminen luottotietopalveluja tarjoavan tahon rekisteriin edellyttää luottotietolain 6 §:n säännöksen johdosta rekisteröidyn suostumusta.

5.2.2 Tietosuoja

Luottotietotoiminnan luonteen vuoksi yksilön tietosuojalla on siinä korostettu merkitys. Tietosuojan sääntelyä uudistettiin EU:ssa vuonna 2016, jolloin Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen. Tietosuoja-asetuksen suora soveltaminen alkoi jäsenvaltioissa 25.5.2018. Asetuksella kumottiin EU:n henkilötietodirektiivi 95/46/EY, joka on Suomessa pantu täytäntöön henkilötietolailla (523/1999).

Tietosuoja-asetuksen tavoitteena on parantaa henkilötietojen suojaa ja yhtenäistää tietosuojasääntelyä kaikissa EU-maissa. Kaikkien EU:n alueella toimivien yritysten on noudatettava samoja tietosuojasääntöjä sijaintipaikastaan riippumatta. Harmonisovasta vaikutuksesta huolimatta asetus jättää jäsenvaltioiden lainsäätäjille jonkin

verran kansallista liikkumavaraa, jolla voidaan täsmentää ja täydentää asetuksen säännöksiä. Tietosuoja-asetus edellyttää Suomessakin henkilötietolainsäädännön tarkistamista. Asetusta täydentävät säännökset toteutetaan säätämällä uusi tietosuoja-laki, joka toimii henkilötietojen käsittelyä koskevana yleislakina ja kumoaa nykyisen henkilötietolain.²⁶

Tietosuoja-asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Asetuksella vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Asetuksessa vahvistetaan yksilön oikeudet ja rekisterinpitäjän ja tietojen käsittelijän velvollisuudet – eli säännöt sille, miten yksityiset henkilöt, yritykset ja organisaatiot käsittelevät henkilötietoja EU:ssa. Asetuksessa asetetaan myös menetelmät, joilla varmistetaan sääntöjen noudattaminen sekä sääntöjen rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset.

Tietosuoja-asetukseen ei sisälly luottotietotoimintaa koskevaa erityissääntelyä. Tietosuoja-asetus luo kuitenkin myös luottotietotoiminnan osalta kansalaisille uusia ja vahvempia oikeuksia. Niillä muun muassa vahvistetaan yksityishenkilöiden oikeutta saada tietoa henkilötietojensa käytöstä, oikeutta tutustua omiin tietoihin ja oikeutta tulla unohdetuksi eli saada tietonsa poistetuksi tietyistä palvelusta. Uudet säännöt parantavat suojaa myös tietoturvaloukkauksia vastaan.

Arvioitaessa luottotietotoiminnan sääntelyä EU:n tietosuoja-asetuksen näkökulmasta on erityisesti otettava huomioon vaatimus siitä, että henkilötietojen käsittelyyn oikeutettavan sääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Arvioinnissa on myös luottotietotoimintaa koskevan sääntelyn osalta otettava huomioon EU:n tietosuoja-asetuksen 5 artiklan periaatteet, jotka koskevat (a) tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta, kohtuullisuutta ja läpinäkyvyyttä, (b) henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta, (c) tietojen minimointia, (d) käsiteltävien tietojen täsmällisyyttä, (e) säilytyksen rajoittamista sekä (f) tietojen eheyttä ja luottamuksellisuutta.

Muun muassa edellä kuvattujen periaatteiden johdosta luottotietotoiminnan sääntelyvaihtoehtojen arvioinnissa on keskeistä ottaa huomioon myös tietosuojanäkökohdat. Periaatteiden johdosta tulee muun muassa kiinnittää huomiota valittavan sääntelyratkaisun yhteiskunnallisen tarpeen ja hyväksyttävyyden perustelemiseen suhteessa rekisteröityjen yksityisyyden suojaan kohdistuviin vaikutuksiin.

²⁶ HE 9/2018 vp.

5.2.3 Kuluttajansuoja

Tietosuojan turvaamiseen liittyvien kysymysten lisäksi mahdollisen positiivisen luottotietojärjestelmän käyttöönoton yhteydessä tulee arvioitavaksi myös sen vaikutukset kuluttajansuojan ja sitä koskevan sääntelyn näkökulmasta. Positiivisten luottotietojen keräämisellä voidaan nähdä olevan vaikutusta muun muassa luottojen hinnoitteluun ja saatavuuteen sekä kuluttajan oikeuteen vaikuttaa häntä koskevien tietojen käsittelyyn. Sääntelyn tulisi osaltaan tukea kehitystä siihen, että luotonantajat eivät myöntäisi luottoa luotonhakijalle, jolla ei ole selvästikään edellytyksiä selviytyä luoton takaisinmaksamisesta.

Lainsäädäntöä kehitettäessä tulee arvioitavaksi erityisesti, miten luottokelpoisuuden arviointiin liittyvät menettelytavat turvaavat kuluttajan oikeuksia, palvelevat luottokelpoisuuden arviointia ja, miten menettelytavat ovat yhteen sovitettavissa yleisten digitalisaation edistämistä koskevien tavoitteiden kanssa. Arvioitaessa erilaisia positiivisten luottotietojärjestelmien toteutustapoja tulee kiinnittää huomiota muun muassa kuluttajan mahdollisuuksiin itseään koskevan tiedon hallinnointiin ja tietovirtojen seuramiseen.

5.2.4 Muu lainsäädäntö

Tarvetta kerätä positiivisia tietoja on usein perusteltu kilpailun edistämisellä. Sen, että luotonantajalla on mahdollisuus saada tieto esimerkiksi luotonhakijalla jo olevien luottojen määrästä, on nähty lisäävän kilpailua luottomarkkinoilla erityisesti alalle tulon kynnyksen madaltumisen johdosta. Asiakkaita koskeva tieto ja sen käsittely ovat keskeisiä kilpailutekijöitä luottomarkkinoilla. Kaikkien luotonantajien saatavilla olevan positiivisen luottotiedon voidaan nähdä tästä näkökulmasta myös jossain määrin tasa-päistävän kilpailua luottomarkkinoilla. Antamalla mahdollisuus kaikille luotonantajille hyödyntää myös muiden luotonantajien hallussa olevaa tietoa, luotonantajan hallussa olevan asiakastietoa koskevan kilpailutekijän merkitys pienenee. Tälle vaikutuksella ei voitane kuitenkaan antaa ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa kilpailuolosuhteiden näkökulmasta positiivisen rekisterin toteuttamisen edellytyksiä.

Kilpailulainsäädännöllä ja kilpailuoikeudellisilla periaatteilla voi olla vaikutusta myös mahdollisiin positiivisen luottotietojärjestelmän toteutustapoihin. Mahdolliset toimintapuitteiden muutokset tulisi toteuttaa siten, että siinä otetaan kilpailuoikeuden lähtökohdat huomioon.

5.3 Tietojen hankintakanavat

5.3.1 Luotonhakija

Luotonantajan näkökulmasta luotonhakija on ollut perinteisesti keskeisin luotonhakijan luottokelpoisuuden arvioinnissa tarvittavien tietojen lähde. Velvollisuus tuntea asiakas on ollut pitkään luottoriskien hallinnan kulmakivi.²⁷ Tätä erityisesti pankkitoimintaan kuulunutta velvollisuutta on laajennettu ja periaatteen merkitystä entisestään korostettu rahanpesun estämistä koskevan sääntelyn yhteydessä. Rahoitusmarkkinaviranomaisten valvottavana olevien luotonantajilla on velvollisuus luoda riskiperusteisen lähestymistavan perusteella omat asiakkaan tuntemiseen liittyvät menettelytapansa ja vähimmäiskriteerit, joita se noudattaa asiakassuhteissaan.

5.3.2 Tulorekisteri

Luotonhakijan tulot ja muun muassa niiden säännöllisyys vaikuttavat osaltaan keskeisesti luotonhakijan kykyyn maksaa luotto sopimusehtojen mukaisesti takaisin. Tämän vuoksi myös tulot on aiheellista ottaa huomioon luotonhakijan luottokelpoisuuden arvioinnissa. Tulojen selvittämisen tulisi olla mahdollisimman hyvin yhteen sovitettavissa digitalisaatiota koskevien yhteiskunnallisten tavoitteiden kanssa. Esimerkiksi erillisten kirjallisten todistusten käsittely luotonannossa yhteydessä sopii huonosti yhteen näiden tavoitteiden kanssa.

Laki tulotietojärjestelmästä (53/2018) tuli voimaan 16.1.2018. Laissa säädetään palkkatulojen, muiden etuuksien ja eläkkeiden maksajia sekä näiden tiedon käyttäjiä palvelevasta valtakunnallisesta tietojärjestelmästä. Laissa asetetaan myös velvollisuus käyttää tulotietojärjestelmää lakisääteisen ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvien tulotietojen ja muihin niihin liittyvien tietojen antamiseen. Tulotietojärjestelmän avulla vastaanotetaan ja talletetaan työnantajien ja muiden laissa tarkoitettujen tahojen antamia tietoja sekä välitetään niitä muun muassa tietojen saantiin oikeuteuille viranomaisille. Tulorekisterin tietosisältö määräytyy tiedon käyttäjiä koskevissa erityislaeissa säädettyjen ilmoittamisvelvollisuutta ja tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten pohjalta.

Tulorekisteriin ilmoitettuja tietoja käyttävät ensimmäisessä vaiheessa vuodesta 2019 alkaen Verohallinto, työeläkelaitokset, Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos sekä Työttömyysvakuutusrahasto. Vuodesta 2020 alkaen tulorekisteriin käyttäjinä toimivat

²⁷ Lainanhakijan tunnistamisen ja todentamisen keskeisyydestä ja siihen liittyvistä menettelyistä oikeudellisesta näkökulmasta ks. Pönkä, Ville – Parkkali, Eeva-Leena: Pikaluottojen oikeudelliset ongelmat. Defensor Legis N:o 5/2010, s.601–603.

myös muun muassa vahinkovakuutusyhtiöt, työsuojeluviranomaiset, Tilastokeskus, kunnat ja työttömyyskassat sekä vuodesta 2021 alkaen ulosottolaitos.

Tulotietojärjestelmä muodostuu lakisääteisen ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden sekä tiedonsaantioikeuden nojalla annettavia tietoja sisältävästä tulorekisteristä sekä tietojen oikeellisuutta palvelevasta yksilöinti- ja yhteystietoja sisältävästä rekisteristä. Tulotietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimii Verohallintoon perustettu Tulorekisteriyksikkö.

Tulorekisteriyksikkö ylläpitää tietojärjestelmää sekä vastaa tulotietojärjestelmän toimivuudesta ja tietoturvallisuudesta yhdessä Verohallinnon kanssa. Tulorekisteriyksikkö on organisatorisesti osa Verohallintoa, mutta toiminnallisesti ja oikeudellisesti siten erillinen, että sillä on tiedonvälitystä ja tietopalvelua koskevaa tehtäväänsä varten laissa säädetyt erilliset toimivaltuudet samoin kuin niistä johtuvat vastuut. Tulorekisteriyksikkö ei toimi veroviranomaisena. Valtiovarainministeriö asettaa Tulorekisteriyksikön tulostavoitteet, määrärahat ja resurssit. Operatiivisen toiminnan osalta Tulorekisteriyksikön suhde Verohallintoon veroviranomaisena ei poikkea Tulorekisteriyksikön suhteesta muihin tiedon käyttäjiin, vaan Verohallinto on yksi tahoista, joille Tulorekisteriyksikkö välittää tietoja Verohallinnon tiedonsaantioikeuden mukaisesti.

Tulorekisteri ei sinällään luo kansalaisille tai viranomaisille uusia tiedonsaantioikeuksia. Kukaan tiedon käyttäjä saa vain ne tiedot, joihin on nykyisinkin oikeutettu. Kansalaiset näkevät tulorekisterin sähköisestä asiointipalvelusta omat tulotietonsa reaaliaikaisesti yhtenä kokonaisuutena. Tulorekisteri antaa kansalaiselle mahdollisuuden tarkastella itseään koskevia palkka-, etuus-, ja eläketulotietoja ajantasaisesti. Ilmoitusvelvolliset vastaavat tulorekisteriin tallettavaksi antamiensa tietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheetonta viivytystä.

Positiivisten luottotietojen osalta tulotietorekisterin hyödyntäminen voi luoda mahdollisuuden saada mahdollisimman ajantasainen ja luotettava kuva luotonhakijan tuloista ilman, että tulotietojen hankkimisesta aiheutuisi merkittävää työtä luottosuhteen osapuolille. Tulotietorekisteriä koskeva laki ei nykyisin mahdollista sitä, että tulonsaaja voisi valtuutuksen nojalla välittää tulotietorekisterin tietoja myös kolmansien käyttöön. Eduskunnan talousvaliokunta piti kuitenkin tulotietorekisteriä koskevasta lakiesityksestä antamassaan lausunnossaan tärkeänä selvittää mahdollisuuksia laajentaa rekisterin käyttöä, jotta tulonsaajat voisivat halutessaan valtuutuksen perusteella välittää tulorekisterin tietoja myös kolmansien osapuolten käyttöön.²⁸

²⁸ TaVL 48/2017.

5.3.3 Tilitiedot

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366 maksupalveluista sisämarkkinoilla eli niin sanottu toinen maksupalveludirektiivi saatettiin kansallisesti voimaan 13.1.2018 lailla maksupalvelulain muuttamisesta (897/2017).²⁹ Uudistuksen tavoitteena on saattaa erilaiset maksupalvelut nykyistä laajemmin sääntelyn piiriin sekä saattaa maksupalvelujen sääntely vastaamaan markkinoilla tapahtunutta kehitystä.

Maksupalveludirektiivin pohjautuva lainsäädäntö laajentaa maksupalvelulain soveltamisalaa tuomalla ns. kolmannet palveluntarjoajat sääntelyn ja valvonnan piiriin. Uusia maksupalveluiden tarjoajia ovat maksutoimeksiantopalvelun tarjoajat (Payment Initiation Service Providers, PIS) ja tilitietopalvelun tarjoajat (Account Information Service Providers, AIS). Sääntelyn piiriin tulee myös korttipohjaisten maksuvälineiden liikkeeseenlasku toisen osapuolen tarjoamaan tiliin liitettynä (Third Party Payment Instrument Issuer). Maksupalvelujen ja tilitietopalvelujen tarjoajille on asetettu velvollisuus rekisteröityä.

Maksutilejä ylläpitävien tahojen, käytännössä lähinnä pankkien, on mahdollistettava näille kolmansille palveluntarjoajille pääsy asiakkaiden tileille asiakkaan nimenomaisen suostumuksen perusteella. Pääsy maksutileille on sallittava myös muiden palveluntarjoajien välityksellä. Asiakas määrittää ne tilit, joihin hän sallii pääsyn kolmansille palveluntarjoajille. Tilitietoihin voidaan yhdistää myös maksupalvelut. Asiakas voi siten jatkossa esimerkiksi käynnistää tilisiirron pankkitililtään tai saada tilitietoja pankkitileistään muun palveluntarjoajan kuin tiliä pitävän pankin välityksellä.

Maksupalveludirektiivi mahdollistaa kolmansien osapuolten pääsyn asiakkaiden luotonmaksukyvyyn kannalta keskeisiin tietoihin. Tämä voi tarjota mahdollisuuden käyttää tietoja asiakkaan suostumuksen perusteella myös luottotietotoiminnassa. Maksupalveludirektiivin aiheuttamia muutoksia luottotietojen keräämistapoihin on kuitenkin osin vielä vaikea hahmottaa. Asiakkaan suostumuksella tapahtuva tietojen kerääminen antaa mahdollisuuden saada automatisoidusti aikaisempaa merkityksellisempää tietoa luotonhakijan luontotakaisinmaksukykyyn vaikuttavista seikoista ja antaa myös mahdollisuuden tiedonkeruuprosessin automatisointiin. Tarkempi informaatio voidaan ottaa huomioon myös esimerkiksi luoton hinnoittelussa.³⁰

²⁹ Osana direktiivin kansallista voimaansaattamista muutettiin myös kuluttajansuojalakia (899/2017) ja lakia tietoyhteiskuntakaaresta (900/2017).

³⁰ Ks. arvio maksupalveludirektiivin vaikutuksista HE 132/2017 sekä Cortet, Mounaim, Rijks, Tom & Nijland, Shikko. 'PSD2: The digital transformation accelerator for banks.' *Journal of Payments Strategy & Systems*, Vol. 10/1 (2016), s. 13–27.

5.3.4 AnaCredit-tietokanta

AnaCredit (Ananalytical Credit Datasets) on uusi Euroopan Keskuspankin perustama vuodesta 2108 käyttöön otettava tietokanta, joka sisältää yksityiskohtaisia tietoja euroalueen pankkien myöntämistä yli 25.000 euron suuruisista luotoista. Tietokannan tarkoituksena on luoda uusien tietoaineistojen ja nykyisten kansallisten luottorekisterien avulla yhdenmukaistettu tietokanta, joka tukee keskuspankin toimintoja, kuten rahapolitiittista päätöksentekoa ja makrovakauden valvontaa.³¹

Euroopan Keskuspankki sekä euroalueen kansalliset keskuspankit ja rahoitusmarkkinoiden valvonnasta vastaavat viranomaiset ovat ottaneet hoitaakseen uusia makrovakauden valvontaan liittyviä tehtäviä. Näissä tehtävissä tarvitaan uusia välineitä ja uutta tietoa. AnaCredit-tietokannan tarkoituksena on aluksi tarjota lisätietoja, joita tarvitaan rahapolitiikkaan ja rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvissä tehtävissä. Myöhemmin tietokantaa saatetaan laajentaa myös pankkivalvonnassa tarvittavien tietojen suuntaan.

AnaCredit-tietokanta sisältää yksityiskohtaisia tietoja luotonannosta yrityksille. Uusien tarkempien tietojen avulla voidaan saada esille aiemmin piiloon jääneitä luottojen kysynnän ja tarjonnan eroja eri toimialoilla tai yritysluokissa (esimerkiksi teollisuus/palvelut tai suur-/pienytykset). Tietoja tarvitaan myös rahoitusvakautteen kohdistuvien riskien arvioinnissa. AnaCredit-tietokantaan raportoitavien yhdenmukaistettujen tietojen avulla voidaan myös tarkastella tietyn yrityksen luottojen kokonaismäärää kaikissa euroalueen pankeissa, myös muissa kuin yrityksen kotimaassa toimivissa pankeissa.

AnaCredit-tietokantaan ei ainakaan toistaiseksi kerätä tietoja kotitalouksien luotoista. Euroopan keskuspankki on jättänyt kuitenkin tämän mahdollisuuden avoimeksi. Järjestelmän mukainen tietojen keräämisen malli voisikin tarjota toimivan mallin myös yksityishenkilöitä koskevien tietojen keräämiseen. AnaCredit-järjestelmä ei aseta estettä sille, että yksittäinen keskuspankki voisi kerätä järjestelmän mukaisesti tietoja myös yksityishenkilöille myönnettyistä luotoista.

³¹ Ks. yleisesitys AnaCredit tietokannasta: Euroopan keskuspankki. Mikä on AnaCredit?

5.4 Tietoturvallisuus

Luottotietojärjestelmän piirissä käsiteltäviä tietoja on pidettävä niiden luonteen vuoksi kansalaisten yksityisyyden kannalta hyvin keskeisinä, vaikka kyse ei olekaan aikaisemmassa henkilötietolaissa tarkoitetusta arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Tietoturvakysymykset ovat erilaisia keskitetyssä rekisteripohjaisessa järjestelmässä ja hajautetussa kyselypohjaisessa järjestelmässä.

Kattavaan keskitettyyn luottotietorekisteriin voi kohdistua merkittäviäkin tietoturva-uhkia. Näiden uhkien toteutumismahdollisuuteen vaikuttavat olennaisesti erityisesti rekisterin tietotekninen ympäristö ja toteutustapa. Nykyisessä toimintaympäristössä tosiasiallisesti merkittävänä vaikuttavat kyberturvallisuusuhat olisi otettava mahdollisen keskitetyn rekisterin suunnittelussa ja toteutuksessa korostetun huolellisesti huomioon.

Kyselypohjaisten hajautettujen luottotietojen keräämis- ja jakamisjärjestelmän tietoturvatilat hahmottuvat erilaisiksi verrattuna keskitettyyn rekisteriin. Tietoturvallisuuden näkökulmasta malli, jossa tietoja ei tallenneta keskitetysti mihinkään yksittäiseen rekisteriin, on lähtökohtaisesti tietoturvanäkökulmasta keskitettyä rekisteriä vähempiriskempi. Kyselypohjaisessa järjestelmässä erilaisia tietoturva-uhkia voivat kuitenkin aiheuttaa kuitenkin yksityisten toimijoiden tietojenvaihto ja -välitysjärjestelmien mahdollisesti vaihtelevat piirteet.

5.5 Rajat ylittävä tietojenvaihto

Luottoja myönnetään yhä enemmän rajojen yli. Positiivisten luottotietojärjestelmien osalta onkin määritettävä toimintaperiaatteet tilanteessa, jossa tietoja luovutetaan rajan yli maasta toiseen. Tietojen luovuttamista rajaavat lainsäädäntö ja sopimusehdot. Tietojen luovuttamisesta sovitaan viime kädessä osapuolten välisessä sopimuksessa. Tietojen luovuttaminen on sopimusjärjestelyin kansainvälisesti yleensä käytännössä sidottu vastavuoroisuuden lähtökohtaan. Tietojen saaminen edellyttää, että niitä kysyvä luottolaitos on omien asiakkaidensa osalta mukana järjestelmässä. Luottotietojen hankkimisen tarpeeseen vaikuttaa muun muassa se, onko kansallisessa lainsäädännössä luotonmyöntämisen ehdoksi asetettu velvollisuus tarkistaa luottotiedot ennen luoton myöntämistä.

EU:n luottotietotoimintaa selvittänyt työryhmä jaotteli rekisteripohjaisessa järjestelmässä rajat ylittävän tietojenvaihdon tilanteet neljään malliin: suoran pääsyn malliin

(direct access model), epäsuoran pääsyn malliin (indirect access model), raportointimalliin (report portability model) ja malliin, jossa luotonhakijalla on mahdollisuus päästä rekisteriin (right of access model).³²

- suoran pääsyn malli (direct access model)
Suoran pääsyn mallissa yhdessä maassa toimivan luotonantajan on mahdollista päästä toisessa maassa asuvan luotonottajan asuinmaan luottotietorekisteriin. Luotonmyöntäjältä voidaan kuitenkin edellyttää vastavuoroisuutta siten, että luotonmyöntäjän on raportoitava luotto ja siinä tapahtuvat muutokset kyseiseen rekisteriin.
- epäsuoran pääsyn malli (indirect access model)
Epäsuoran pääsyn mallissa luotonantaja, joka myöntää luoton toisessa valtiossa asuvalle luotonottajalle, on yhteydessä luotonottajan asuinmaan rekisteriin oman sijaintimaansa luottotietorekisterin välityksellä. Luotonantaja tekee normaaleja menettelyjä noudattaen luottotietokyselyn oman sijaintimaansa luottotietorekisterille, joka välittää tiedot ja luottotietokyselyn luotonottajan sijaintimaan rekisteriin. Mallia on sovellettu jo pitkään Belgian, Saksan, Alankomaiden ja Italian keskuspankkien välisessä tietojenvaihdossa.
- luotonhakijan raportointi -malli (report portability model)
Mallissa luotonhakijan tehtävänä on kerätä tarvittavat tiedot luotonhakijan kotivaltion rekisteristä ja välittää ne luotonmyöntäjälle ulkomaille. Malli jättää luottokelpoisuuden arviointia tarvittavien tietojen hankinnan kuluttaja-asiakkaalle.
- asiakasmalli (right to access model)
Mallissa ulkomainen luotonmyöntäjä esittää luotonhakijalle pyynnön olla yhteydessä luotonhakijan kotivaltion luottorekisteriin ja pyytää luottorekisteriä toimittamaan luottotietoraportin suoraan luotonmyöntäjälle. Muun muassa tietojenvaihdon vastavuoroisuudesta sovitaan erillisellä sopimuksella.

³² Ks. Expert Group of the Credit Histories s. 20–25. Tarkemmin asiantuntijaryhmän malleihin liittyvistä näkökohdista Bhatiani, Ravi *European Banking and Financial Law Journal*, 2010 /1, s. 109–118.

5.6 Vuoden 2013 selvitys

Professori Ahti Saarenpää selvitti positiivisen luottotietorekisterin perustamistarvetta oikeusministeriölle vuonna 2013 jättämässään luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelyä koskevassa raportissa.³³ Hän toi raportissa esille yhtäältä tekijöitä, jotka erityisesti oikeudellisesta näkökulmasta puoltavat positiivisen luottotietoraportoinnin käyttöönottoa ja toisaalta tekijöitä, jotka puhuvat sitä vastaan. Saarenpää jakoi *puoltavat* tekijät kolmeen osaan: informaatiotasapainon edistäminen luottosuhteissa, luottotietotoiminnan kehitys ja ylivelkaantumisen seuraaminen.

Informaatiotasapainon edistäminen liittyy keskeisesti luottotietotoiminnan lähtökohtiin. Puutteellinen informaatio lisää riskejä luotonannossa. Positiivinen, muitakin kuin maksuhäiriöitä sisältävä informaatio, antaa luotonluotonantajalle paremmat mahdollisuudet arvioida luotonhakijan maksukykyä ja ottaa huomioon luotonhakijan riskitaso ja parantaa siten informaatiotasapainoa.

Luottotietotoiminnan kehityksen osalta Saarenpää kiinnitti huomiota myös siihen, että luottotietotoiminnan luonne on muuttunut siten, että on siirrytty tietojen keräämisestä niiden avulla tapahtuvan luottokelpoisuuden arvioinnin suuntaan. Luottotietotoiminnan tarjoama lisäarvo syntyy nykyisin enenevässä määrin luottokelpoisuuden arvioinnin muodossa. Saarenpää katsoi, että siirtyminen myös positiivisten tietojen käyttöön antaisi mahdollisuuden pidemmälle kehitettyyn luottokelpoisuuden arviointiin. Kilpailu luottotietomarkkinoilla saisi uutta kasvupohjaa. Luottotietotoiminnan yhteiskunnallinen merkitys voisi lisääntyä. Siitä tulisi entistä selvemmin kriittinen tekijä makrovakauden ohjauksessa ja valvonnassa.

Ylivelkaantumisen estämisen osalta Saarenpää kiinnitti huomiota keskusteluun, jossa keinoksi ylivelkaantumisen seurantaan ja hallintaan on esitetty positiivisten luottotietojen käyttöä. Velkaantumisen seuranta edellyttäisi luotonantoa koskevien rekisteritietojen käsittelyä. Saarenpää toi esille, että positiivisten luottotietojen käyttö on vain yksi useammasta välineestä ylivelkaantumiseen vaikuttamisessa. Saarenpää katsoi, että sellaisenaan se ei ole ensisijaisia ylivelkaantumiseen vaikuttamisen keinoja. Saarenpää viittasi tältä osin myös Euroopan neuvoston suositukseen, jossa luottotiedot kuuluvat jälkikäteisiin keinoihin. Positiivisten luottotietojen käyttöönoton avulla puututtaisiin jo tapahtuneen ylivelkaantumisen seurauksiin, ei niinkään sen syihin.

Saarenpää jakoi positiivisten luottotietojen käyttöönottoa koskevaa sääntelyä *vastaan* puhuvat seikat niin ikään kolmeen ryhmään: henkilötietojen suojan merkityksen

³³ Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. OM Selvityksiä ja ohjeita 22/2013.

kasvu, henkilöluottotietojen muuttunut asema osana kuluttajansuojan sääntelyä sekä positiivisten luottotietojen käsittelyn ja hallinnoinnin järjestämisen ongelmallisuus.

Saarenpää katsoi, että luottolaitoslainsäädäntöön ja kuluttajansuojalainsäädäntöön tehdyt luotonmyöntäjän selonottovelvollisuuksia koskevat lisäykset ainakin osin puhuvat positiivisten yleisemmän käytön sallimista vastaan. Keskeinen sääntelytarve on sopimussuhteiden sääntelyyn liittyen täytetty. Luottotietojärjestelmä on muuttunut osittain myös kuluttajansuojakysymykseksi. Saarenpää viittasi myös sääntelyn vaikeuteen ja siihen liittyviä kustannuksia koskeviin tekijöihin. Hän katsoi kuitenkin, että jos positiivisten luottotietorekistereiden sisältö rajataan suppeasti eräisiin sellaisiin julkisen sektorin tarjoamiin tietoihin – esimerkiksi verotustietoihin – mitkä ovat saatavissa sähköisesti, luottotietojärjestelmän lavennus olisi verrattain helppo toteuttaa.

Saarenpää kiinnitti huomiota siihen, että Suomessa on luotonantamisen yhteydessä jo mahdollista kerätä positiivisia tietoja ja viittaa tältä osin kuluttajansuojalakiin vuonna 2013 tehtyyn muutokseen, jolla velvoitettiin luotonantajaa hankkimaan luotonhakijan taloudellisesta tilanteesta riittävät tiedot. Tältä osin hän arvioi tuolloin, että tuolloin juuri voimaan tulleen pikaluottotoimintaa koskevan sääntelyn johdosta ainakin osan pika-luottojen hallitsemattoman käytön haittavaikutuksista voidaan nähdä poistuneen. Nykytiedon valossa haittavaikutukset eivät ole kuitenkaan poistuneet lainsäädännön säätämisen yhteydessä arvioidulla tavalla.

Yhteenvetona Saarenpää totesi, että ennen Euroopan uuden henkilötietoasetuksen, asuntoluottodirektiivin ja tietoturvallisuudirektiivin hyväksymistä tulisi ensisijaisesti pidäytyä sellaisesta luottotietotoimintaa koskevan sääntelyn muuttamisesta, joka lisäisi luottotietotoiminnassa käsiteltävien tietojen määrää.

5.7 Kansainväliset suositukset

Luottotietoraportoinnilla on pitkät kansainväliset perinteet. Kansainvälinen käytäntö ja kansainväliset suositukset tarjoavatkin yhden keskeisen lähtökohdan luottotietojärjestelmän kehittämistarpeiden arvioinnille.

Maailman Pankki julkaisi vuonna 2011 raportin luottotietoraportoinnin yleisistä periaatteista.³⁴ Raporttiin sisältyy kaikkiaan viisi yleistä periaatetta.

³⁴ General Principles for Credit Reporting, IMF 2011

- Ensimmäisen periaatteen mukaan luottotietoraportointia koskevan järjestelmän tulisi perustua täsmälliseen, ajantasaiseen ja riittävään tietopohjaan – mukaan lukien myös positiiviset luottotiedot. Tieto tulisi kerätä systemaattisesti kaikista luotettavista, asianmukaisista ja saatavilla olevista lähteistä.
- Toisen periaatteen mukaan luottotietojen raportointia koskevaan järjestelmään tulisi soveltaa tiukkoja turvallisuutta ja luotettavuutta koskevia. Järjestelmän tulisi olla samalla tehokas.
- Kolmannessa periaatteessa kiinnitetään huomiota luottotietotoiminnan harjoittajan hallinnon luotettavuuteen.
- Neljäs periaate koskee luottotietoraportoinnin sääntelyä. Periaatteen mukaan sääntelyn tulee muun muassa ottaa huomioon suhteellisuusperiaate ja tietojen kohteena olevan asiakkaan oikeudet.
- Viides periaate koskee rajat ylittävää tietojen vaihtoa.

Centre for European Policy Studies (CEPS) ja European Credit Research Institute ovat luottotietotoiminnan kehittämistä koskevassa raportissaan³⁵ tuoneet esille neljä luottotietorekisterien toimintamuotoon liittyvää periaatetta:

- Pääsyn luottotietojärjestelmään ja tiedon jakamisen luottotietojärjestelmästä tulisi perustua joko vastavuoroisuuteen tai lakisääteiseen velvollisuuteen ilmoittaa säädetyt tiedot rekisteriin.
- Lainsäädännön tulisi mahdollistaa luotonantajille mahdollisuuden antaa tietoja rekisteriin, päästä siihen ja käyttää tietoja asiakkaidensa luottokelpoisuuden arviointiin.
- Tietosuojan ei tulisi sellaisenaan liiallisesti ohjata tiedon käyttöä, vaan tietosuojan painopisteenä tulisi osaltaan olla tasapainon luominen yksityisyyden suojan, riskien hallinnan ja pääomien vapaan liikkumisen välillä luomalla oikeudelliset reunaehdot tiedon jakamiselle ja pääsulle tietoihin.
- Lainsäädännön tulisi luoda riittävät edellytykset tiedon keräämiselle luottotietojärjestelmiin.

³⁵ Towards better use of credit Reporting in Europe 2013. Centre for European Policy Studies (CEPS) ja European Credit Research Institute

6 Johtopäätökset

6.1 Positiivisen luottotietoraportoinnin tarve

Positiivisista luottotiedoista ja niiden keräämisen tarpeellisuudesta on keskusteltu Suomessa ainakin 1980-luvun loppupuolelta asti. Keskustelussa ei ole ehkä aina riittävän selkeästi eroteltu positiivisten luottotietojen keräämisen ja jakamisen kahta muotoa: yhtäältä keskitettyä rekisteriä ja toisaalta hajautettua sopimusperusteista ja asiakkaan suostumukseen perustuvaa kyselyperusteista järjestelmää. Keskustelu on keskittynyt sen ympärille, tarvitaanko Suomeen keskitettyä rekisteriä. Tekninen kehitys on kuitenkin mahdollistanut myös kyselyperusteisen asiakkaan suostumukseen perustuvan järjestelmän, joka onkin ollut Suomessa käytössä vuodesta 2013. Kyselyperusteisen markkinaperusteisen järjestelmän muodostumisen voidaan sinällään myös Suomessa lähtökohtaisesti nähdä heijastavan käytännön tarvetta positiivisten luottotietojen käytölle luotonannossa.

Positiivisia luottotietoja sisältävän rekisterin perustamiselle ei ole nähty olevan aiemmin edellytyksiä. Esimerkiksi aikaisempaan vuonna 2013 oikeusministeriön toimeksiantosta tehtyyn selvitykseen verrattuna tilanne on kuitenkin positiivisten luottotietojen osalta muuttunut. Aikaisemman selvityksen laatimisaikaan kesken olleet EU:n sääntelyhankkeet – erityisesti EU:n tietosuojasetus – on hyväksytty. Asetus tuli voimaan 25.5.2018. Tämän selvityksen yhteydessä on tultu johtopäätökseen, että tietosuojasetus ei sinällään estä positiivisen luottotietojärjestelmän kehittämistä (selvityksen liite). Positiivista luottotietoraportointia koskevat lainsäädännölliset epävarmuustekijät ovat näiltä osin poistuneet tai ainakin ratkaisevasti lieventyneet. Tietosuojasetus kuitenkin määrittää osaltaan puitteet myös luottotietotoiminnalle ja sen sääntelylle. Mahdollista sääntelyä laadittaessa on otettava huomioon muun muassa vaatimukset, jotka liittyvät sääntelytarpeeseen, hyväksyttävyyteen ja oikeasuhteisuuteen.

Positiivisten luottotietojen käyttö on mahdollista lähes kaikissa Euroopan maissa. Positiivisten tietojen käytölle on tuotu esille useita sitä puoltavia perusteita. Positiiviset luottotiedot parantavat luotonantajien mahdollisuuksia saada todennettavissa olevaa tietoa luotonottajan taloudellisista olosuhteista ja siten parantavat luotonantajien riskienhallinnan edellytyksiä ja ovat omiaan tarjoamaan yhden keinon rajoittaa kotitalouksien ylivelkaantumista. Positiivisia luottotietoja koskevassa keskustelussa on toisaalta korostettu, että positiivisten luottotietojen käyttö on vain yksi useammasta välineestä ylivelkaantumiseen vaikuttamisessa. Muun muassa oikeusministeriölle vuonna 2013 laaditussa aikaisemmassa selvityksessä korostettiin, että sellaisenaan se ei ole

ensisijaisia ylivelkaantumiseen vaikuttamisen keinoja.³⁶ Selvityksessä viitattiin tältä osin myös Euroopan neuvoston suositukseen, jossa luottotiedot kuuluvat jälkikäteisiin keinoihin. Positiivisten luottotietojen käyttöönoton avulla puututtaisiin jo tapahtuneen ylivelkaantumisen seurauksiin, ei niinkään sen syihin. Tältä osin on kuitenkin mahdollista nähdä aikaisempaa selvitystä täydentäen, että positiivisilla tiedoilla voisi olla käytävissä olevan kattavan informaation vuoksi myös ennakoivaa merkitystä ylivelkaantumisen estämisessä. Ylivelkaantumiseen syihin sellaisenaan niiden avulla ei kuitenkaan olisi mahdollista puuttua.

Arvioitaessa positiivisten luottotietojen tarvetta on myös huomattava, että positiiviset tiedot voivat osaltaan antaa luotonantajalle mahdollisuuden ottaa luoton hinnoittelussa luotonhakijan maksukykyyn liittyvät riskit pelkkiä maksuhäiriötietoja laajemmin huomioon. Tämä voi osalla luotonhakijoista edesauttaa luotonsaantimahdollisuuksia ja myös parantaa luottoehtoja.

Vuonna 2008 puhjenneen finanssikriisin jälkeen on luottotietojen keräämisen osasta noussut yhä korostetummin esille myös viranomaisten luottomarkkinoiden seurantaan ja valvontaan liittyvät tiedonsaannin tarpeet. Kun otetaan huomioon edellisen selvityksen jälkeen tapahtunut lainsäädäntöpuitteiden selkiytyminen, kansainvälinen kehitys luottotietotoiminnassa, kotitalouksien velkaantumiskehitys ja myös puutteet luottomarkkinoiden seurannan ja valvonnan edellytyksissä, tarve kehittää positiivisia luottotietoja koskevaa sääntelyä on ilmeinen.

Tätä selvitystä koskevan toimeksiannon mukaan selvityksessä tuli arvioida erilaiset positiivisten luottotietojärjestelmän toteutusvaihtoehdot. Keskeiset päävaihtoehdot ovat: kyselypohjainen hajautettu järjestelmä ja keskitetty rekisteripohjainen järjestelmä. Seuraavassa on arvioitu näiden vaihtoehtojen kehittämis- ja toteuttamistarpeita. Vaikka digitalisaatio ja laajentuva tekoälyn käyttö voivat tuoda mukaan uusia mahdollisuuksia ja toimintamuotoja myös luottotietotoimintaan, on erityisesti EU:n tietosuoja-asetuksen toiminnan puitteille asettamien vaatimusten johdosta ilmeistä, että kuvatut toteutustavat muodostavat myös nähtävissä olevassa tulevaisuudessa keskeiset luottotietotoiminnan toteutusvaihtoehdot.

³⁶ Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. OM Selvityksiä ja ohjeita 22/2013 s. 29.

6.2 Kyselypohjaisen järjestelmän kehitystarpeet

Kyselypohjaisessa hajautetussa luottotietojen keräämis- ja jakamisjärjestelmässä tietojen luovuttaminen luottotietotoiminnan harjoittajalle edellyttää luotonhakijan nimenomaista suostumusta häntä koskevien tietojen luovuttamiseen. Luottoja koskevista tiedoista ei lähtökohtaisesti muodostu rekisteriä, jossa luottotietoraportointia tarjoava yritys säilyttäisi tietoja luotonhakijoista tai heille myönnettyistä luotoista.

Kyselypohjainen järjestelmä tarjoaa sinällään markkinaehtoisen ja kustannustehokkaan mahdollisuuden positiivisten luottotietojen keräämiseen. Se tarjoaa myös joustavan mahdollisuuden hyödyntää tietoteknistä kehitystä. Järjestelmässä voi olla tarvittaessa mahdollista hyödyntää esimerkiksi toisen maksupalveludirektiivin antamia mahdollisuuksia luotonhakijan luotonmaksukyvyyn yleisempään arviointiin.

Tarkasteltaessa kyselypohjaista järjestelmää luottotietojärjestelmälle asetettavien riskien hallintaa, ylivelkaantumisen estämistä sekä markkinoiden valvontaa ja seurantaa koskevien tavoitteiden näkökulmasta, on ilmeistä, että kyselypohjainen suostumukseen perustuva järjestelmä parantaa selvästi luotonantajien mahdollisuuksia arvioida luotonhakijaan liittyvää luottoriskiä. Vastaavasti sen voidaan nähdä luovan osaltaan aikaisempaa paremmat edellytykset myös ylivelkaantumisen estämiselle. Näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta järjestelmän mahdollisimman suuri kattavuus on kuitenkin olennaisen tärkeää. Sen tulisi kattaa mahdollisimman laajasti luottoja kuluttajille tarjoavat tahot. Koska luottotietoraportteja tarjoavia palveluntarjoajia voi olla useita, raportin kattavuus voi jäädä yksittäisen palveluntarjoajan osalta puutteelliseksi.

Positiiviselle luottotietojärjestelmälle asetettavien tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta kyselypohjaisen järjestelmän ehkä suurimmat haasteet liittyvät markkinoiden valvontaa ja seurantaa koskevien tavoitteiden toteuttamiseen. Kyselypohjaisiin järjestelmiin ei lähtökohtaisesti sinällään tallennu luottoja koskevaa tietokantaa. Viranomaistarpeet edellyttävät kuitenkin luottoja koskevien tietojen tallentamista myöhemmää analysointia varten. Markkinoiden valvonta ja seuranta edellyttävät myös käytävissä olevan tiedon mahdollisimman suurta kattavuutta. Näiden tavoitteiden täysimääräinen saavuttaminen kyselypohjaisessa hajautetussa järjestelmässä on ilmeisen haasteellista.

Luotonhakijalle myönnettyjen luottojen lisäksi luotonhakijan luotonmaksukykyyn vaikuttavat olennaisesti myös muut luotonhakijan taloudelliseen asemaan vaikuttavat seikat, erityisesti luotonhakijan tulot ja niiden säännöllisyys. Nykyisin kyselypohjainen järjestelmä ei sisällä luotonhakijan tuloja koskevia tietoja. Tulotietoja koskevien tietojen oikeudellisuuden varmistamiseksi tiedot tulisi saada viranomaislähteistä. Tulotieto-

jen hankkimistavan tulisi olla myös sopusoinnussa digitalisaation edistämistä koskevien tavoitteiden kanssa. Vuoden 2019 alusta käyteenotettava Tulotietorekisteri luo lähtökohtaisesti luotettavan ja tehokkaan mahdollisuuden kytkeä luottotietoraportointiin myös tiedot luotonhakijan tuloista. Tulotietojärjestelmästä annettu laki ei kuitenkaan hetkellä mahdollista valtuutusperusteisesti kytkeä Tulotietorekisteriä osaksi luottotietojärjestelmää. Tältä osin on huomattava, että eduskunnan talousvaliokunta piti tulotietojärjestelmää koskevasta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa tärkeänä selvittää mahdollisuuksia laajentaa rekisterin käyttöä siten, että tulonsaajat voisivat halutessaan valtuutuksen perusteella välittää tulorekisterin tietoja myös kolmansien osapuolten käyttöön.

Vaikka tietoja luotonhakijan luotoista ei kyselypohjaisessa hajautetussa järjestelmässä tallenneta rekisteriin, jossa luottoraportointia tarjoava yritys säilyttää tietoja luotonhakijan luotoista, tapahtuu myös tällaisessa järjestelmässä henkilötietojen käsittelyä, johon kaikilta osiltaan sovelletaan EU:n tietosuoja-asetusta. Yksilöiden positiiviseksi luottotiedoiksi katsottavien henkilötietojen käsittely on tällaisessa järjestelmässä voitu perustaa luottoa hakevien yksilöiden suostumuksen varaan. Ollakseen laillinen ja pätevä yksilön suostumuksen on täytettävä tietosuoja-asetuksessa asetetut varsin tiukat vaatimukset. On huomattava, että nämä vaatimukset ovat soveltuneet olemassa olevaan järjestelmään vasta 25.5.2018 alkaen, eikä järjestelmän piirissä kerättyjen suostumusten tai muiden vastaavien järjestelmien piirissä kerättyjen suostumusten tosiasiallisesta pätevyydestä ole vielä olemassa viranomaisten tulkintakäytäntöä.

Suostumuksella tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 11 kohdan mukaan "vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen". Rekisterinpitäjällä on näyttövelvollisuus suostumuksen olemassaolosta tilanteessa, jossa tietojenkäsittely perustuu suostumukseen. Tietosuoja-asetuksen 7 artiklassa on säädetty suostumuksen pyytämistä koskevista vaatimuksista. Rekisteröidyllä on milloin tahansa oikeus peruuttaa suostumuksensa tavalla, jonka on oltava yhtä helppoa kuin suostumuksen antaminen.

Koska lainsäädäntö ei aseta estettä suostumukseen perustuvalla kyselypohjaiselle positiivisten luottotietojen raportoinnille, toiminnan jatkaminen ja kehittäminen eivät vaadi merkittäviä muutoksia lainsäädäntöön. Tältä osin tulisi kuitenkin harkita seuraavia täydennyksiä lainsäädäntöön:

- kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n mukaan 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. Säännöstä koskevassa hallituksen

esityksessä todetaan velkojen määrän selvittämisen olevan tarpeellinen kuluttajan maksuvaran ja siten luoton takaisinmaksukyvyyn arvioimiseksi. Kuluttajanluottokelpoisuutta koskevassa säännöksessä ei nosteta kuluttajalla jo olevia luottoja nimenomaisesti esille kuluttajanluottokelpoisuuteen vaikuttavana tekijänä. Olemassa olevilla luotoilla on kuitenkin usein aivan keskeinen merkitys luottokelpoisuuden kannalta, joten kuluttajan-suojalain 7 luvun 14 §:n osalta tulisi lain muun muutoksen yhteydessä harkita säännöksen täsmentämistä niin, että siinä nimenomaisesti todettaisiin, että arviointi on tehtävä tulojen lisäksi *luottoja* ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien tietojen perusteella. Muutos olisi omiaan korostamaan luotonhakijalla jo olevien luottojen merkitystä osana luottokelpoisuuden arviointia.

- tulotietorekisteristä annetun lain mukaan tulotietorekisteristä ei voida luovuttaa rekisterissä olevan henkilön valtuutuksella tietoja rekisteröidyn tuloista kolmansille tahoille. Tulotietojen sisällyttäminen luottotietoarviointiin on kuitenkin luotonhakijoiden maksukyvyyn selvittämisen näkökulmasta tarpeellista. Tämän vuoksi tulisi selvittää mahdollisuudet siihen, että luotonhakija voisi valtuuttaa esimerkiksi luottotietotoimintaa harjoittavan yrityksen saamaan tarvittavat hakijaa koskevat tulotiedot Tulotietorekisteristä. Arvioitaessa mahdollisuutta sille, että luotonhakija voisi valtuuttaa kyselypohjaisessa järjestelmässä luottotietotoimintaa harjoittavan yrityksen saamaan luotonhakijaa koskevia tietoja Tulorekisteristä, tulisi mahdollisen valtuutuksen tietosuojalainsäädännöllistä luonnetta arvioitaessa ottaa huomioon EU:n tietosuoja-asetuksessa suostumukselle asetettu korkea kynnys ja sen käyttöön henkilötietojen käsittelyperusteena liittyvät haasteet. Tässä yhteydessä olisi aiheellista arvioida, olisiko hajautettujen järjestelmien piirissä tapahtuva henkilötietojen käsittely tarkoituksenmukaista perustaa jatkossa tietosuoja-asetuksen suostumuksen sijaan EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisen erikseen säädettävän lakimääräisen veloitteen noudattamiselle.

6.3 Keskitetyn rekisterin tarve ja perustamisedellytykset

Keskitetty rekisteri, johon kerätään ja tallennetaan tiedot myönnettyistä luotoista sekä mahdollisesti tuloista ja muista taloudellisista olosuhteista, muodostaa perinteisesti yleisimmin käytetyn teknisen positiivista luottotietojärjestelmää koskevan toteutustavan. Keskitetty rekisteri voi olla yksityisen tahon tai julkisen tahon ylläpitämä. Viranomaisten hallintoimien rekisterien osalta tietojen keräämisestä ja tietojen hallinnoista vastaa useimmiten keskuspankki.

Arvioitaessa edellytyksiä keskitetyn rekisterin perustamiselle, on otettava huomioon luottotietotoiminnalle asetettavien tavoitteiden lisäksi muun muassa tietosuojan, tietoturvaan, kilpailulainsäädäntöön sekä järjestelmän perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin liittyviä tekijöitä. Tähän arviointiin vaikuttavat tekijät ovat osin erilaisia riippuen siitä, onko kyseessä yksityisen vai julkisen vallan ylläpitämä rekisteri.

6.3.1 Yksityinen keskitetty rekisteri

Arvioitaessa tarvetta lainsäädännöllisten edellytysten luomiselle yksityiseen rekisterin perustamiselle on otettava huomioon edellä mainittujen tekijöiden lisäksi myös tapahtunut tietotekninen kehitys. Positiivisten tietojen kerääminen ja jakelu on nykyisin mahdollista toteuttaa ilman, että tietoja kerätään keskitettyyn rekisteriin.

Arvioitaessa mahdolliseen yksityiseen luottotietorekisteriin liittyviä tietosuoja koskevia vaatimuksia keskeinen lähtökohta on se, että tietojen käsittelylle on oltava riittävä oikeudellinen perusta. Henkilötietojen käsittelyyn oikeutettavan sääntelyn on täytettävä yleisen edun mukaisuutta koskevat EU:n tietosuoja-asetuksen tavoitteet. Näiden tavoitteiden täyttäminen erityisesti tilanteessa, jossa on jo olemassa yksityinen kyselypohjainen positiivisia luottotietoja keräävä ja jakava järjestelmä, on ilmeisen vaikeaa. Sääntelyn on oltava myös oikeasuhteista, sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Kansalaisten yksityisyyden suojan kannalta keskeisiä tietoja sisältävän rekisterin osalta nousee korostetusti esille tietosuojan lisäksi tietoturvallisuuden varmistaminen.

Keskitetyn yksityisen rekisterin perustamis- ja ylläpitokustannuksia ei ole mahdollista tarkkaan ennalta arvioida. Kustannusvaikutuksiltaan keskitetty rekisterimuotoinen järjestelmä olisi mitä ilmeisemmin huomattavasti olemassa oleviin rakenteisiin tukeutuvaa kyselypohjaista järjestelmää kalliimpi. Järjestelmän perustaminen vaatisi muun muassa tietosuojan ja tietoturvallisuuteen liittyvien vaatimusten johdosta merkittäviä taloudellisia panostuksia. Myös ylläpitokustannukset olisivat ilmeisesti merkittävästi suuremmat kuin kyselypohjaisessa järjestelmässä. Keskitetyn rekisterin perustamis-edellytyksiin vaikuttavat myös niin kansalliset kuin EU:nkin kilpailusäännöt. Rekisterin pito-oikeutta ei olisi mahdollista rajoittaa esimerkiksi vain tietyille rekisterinpitäjälle, vaan mahdollisuus rekisterin perustamiseen olisi EU:n laajuisesti avattava kaikilla asettavat ehdot täyttävillä rekisterin pitäjillä. Rekisterin kattavuuteen voisi liittyä samankaltaisia haasteita kuin voi liittyä yksityiseen kyselypohjaiseen järjestelmään.

Tietosuojanäkökulmasta uuden keskitetyn perusrekisterin, johon sisällytettäisiin seikkaperäiset tiedot suurimman osan suomalaisista veloista ja tuloista, perustamisessa olisi kyse merkittävästi kansalaisten oikeudelliseen asemaan tietojen käsittelyn kohteina vaikuttavasta uudistuksesta. Yleisesti on pidetty yksiselitteisenä, että tällaisen

perusrekisterin ylläpito kuuluu julkisen vallan tehtäviin³⁷. Kun otetaan huomioon yhtiältä myös se, että positiivisia tietoja on jo nyt markkinaehtoisesti mahdollista kerätä ja toisaalta yksityiseen keskitettyyn rekisteriin liittyvät lainsäädännölliset, oikeudelliset ja taloudelliset epävarmuustekijät, yksityisen keskitetyn rekisterin perustamista ei ole perusteltua edistää lainsäädäntötoimin.

6.3.2 Julkisen vallan ylläpitämä keskitetty rekisteri

Toisen vaihtoehdon rekisterimuotoiselle järjestelmälle tarjoaa julkisen vallan ylläpitämä rekisteri. Kansainvälisesti julkisen vallan ylläpitämät rekisterit ovat varsin yleisiä. Yleensä ne toimivat keskuspankin yhteydessä. Rekisterien käyttötarkoitus liittyy usein erityisesti luottomarkkinoiden riskien hallintaan.

Julkinen vallan rekisterin perustamisen edellytyksistä

Myös julkisen vallan ylläpitämisen rekisterin tulisi toteuttaa positiiviselle luottotietojärjestelmälle asetettavat perustavoitteet: luotonantajien riskien hallinnan edistäminen, kotitalouksien ylivelkaantumisen estäminen sekä luottomarkkinoiden valvonnan ja seurannan tehostaminen. Samoin julkisen rekisterin osalta on otettava huomioon muun muassa luottotietolain ja EU:n tietosuojasetuksen rekisterin pidolle asettamat vaatimukset.

Nykyinen luottotietolaki ei mahdollista luottotietojen keskitettyä käsittelyä ilman rekisteröidyn suostumusta. Keskitetty rekisteripohjainen järjestelmä voidaan perustaa vain lainsäädännöllä. Sama lähtökohta on luottotietolain lisäksi johdettavissa paitsi julkisen vallan lakisidonnaisuuden vaatimuksesta myös EU:n tietosuojasetuksen lähtökohdista. Henkilötietojen käsittely on EU:n tietosuojasetuksen näkökulmasta luontevinta näet perustaa tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka perusteella luottotietojen käsittelyn voidaan katsoa tapahtuvan lainmukaisesti, kun ”käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi”. Tämänkin vuoksi mahdollista luottotietorekisteriä koskeva lainsäädäntö on perusteltua laatia siten, että siinä asetetaan lakisääteiset velvoitteet sekä niille tahoille, jotka velvoitetaan luovuttamaan tietoja rekisteriin että niille tahoille, jotka oikeutetaan saamaan rekisteristä henkilötietoja.

Jotta julkisen vallan olisi lähtökohtaisesti mielekästä luoda luottotietoja tuottavaa järjestelmää, järjestelmässä tulisi olla ominaisuuksia, joita ei ole käytännössä mahdollista toteuttaa yksityisen järjestelmän kautta. Keskeisenä mahdollisen julkisen vallan ylläpitämisen rekisterin perustamisen edellytyksenä voidaan tämän lisäksi pitää sitä,

³⁷ Näin esim. Saarenpää. Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. OM 22/2013, s. 36 sekä 40.

että julkinen rekisteri voitaisiin perustaa riittävän kustannustehokkaasti. Jotta tämä tavoite voisi toteutua, järjestelmän luomisessa tulisi voida hyödyntää muutenkin viranomaistehtävien hoitamiseksi kerättäviä tietoja ja tietojen keräämistä varten perustettuja viranomaisorganisaatioita. Täysin uuden organisaation perustaminen ja tietojen kerääminen yksinomaan luottotietotoimintaa varten ei ole organisaation perustamisesta sekä tietojen keräämisestä ja järjestelmän ylläpitämisestä aiheutuvien ilmeisen merkittävien suurten kustannusten vuoksi julkishallinnon tehokkuuden näkökulmasta mielekäästä.

Julkisen vallan keskitetyn rekisterin tarve ja toteutustapa

Jo käytössä oleva sopimukseen ja kuluttajan suostumukseen perustuva yksityinen kyselypohjainen luottotietoraportoinnin malli tarjoaa sinällään kustannustehokkaan ja monilta osin toimivan mahdollisuuden positiivisten luottotietojen keräämiseen. Sen avulla voidaan myös suurelta osin saavuttaa positiiviselle luottotietojärjestelmälle asetettavat riskien hallintaa ja ylivelkaantumisen estämistä koskevat tavoitteet. Järjestelmän kattavuus voi jäädä kuitenkin myönnettyjen luottojen osalta puutteelliseksi, mikä voi jossain määrin näiltä osin heikentää positiiviselle luottotietojärjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Luottotietojärjestelmälle asetettavien tavoitteiden näkökulmasta yksityisen kyselypohjaisen järjestelmän merkittävimmät haasteet liittyvät saatavilla olevien tietojen kattavuuden lisäksi viranomaisten tiedontarpeita koskevien tavoitteiden saavuttamiseen. Kyselypohjaiseen järjestelmään ei kerry tietokantaa, jota vasten luottomarkkinoiden tilannetta voitaisiin analysoida ja kohdistaa valvontatoimenpiteitä esimerkiksi markkinoihin liittyvän järjestelmäriskin pienentämiseksi.

Ylivelkaantumisen estämisen ja luotonantajien riskienhallinnan näkökulmasta julkisen vallan ylläpitämisen rekisterin etuna voidaan nähdä olevan mahdollisuus saavuttaa mahdollisimman suuri luottomarkkinoita koskeva kattavuus. Tämä kattavuus voitaisiin turvata velvoittamalla luotonantajat lainsäädännössä ilmoittamaan myöntämänsä luottot rekisteriin. Järjestelmälle asetettavat riskien hallintaa ja ylivelkaantumisen estämistä koskevien tavoitteiden toteutuminen voitaisiin näin varsin tehokkaasti varmistaa. Rekisterin käyttöä erityisesti ylivelkaantumisen estämisessä voitaisiin edistää myös asettamalla lainsäädännössä velvollisuus ennen luoton myöntämistä tarkistaa luotonhakijan luottotiedot luottotietorekistereistä.

Kun otetaan huomioon se, että kyselypohjaisen hajautetun järjestelmän avulla ei ole mahdollista kaikilta osin parhaalla mahdollisella tavalla saavuttaa positiiviselle luottotietojärjestelmälle asetettavia tavoitteita, julkisen vallan rekisterin perustamiselle voidaan nähdä olevan perusteet edellyttäen, että rekisteri voidaan perustaa riittävän kus-

tannustehokkaasti. Tämä taas edellyttää, että tietoja ei kerätä yksinomaan luottotietorekisteriä varten vaan, että rekisterissä voidaan hyödyntää tietoja, joita tarvitaan muutenkin viranomaistehtävien hoitoon ja rekisterin pitäminen voidaan osoittaa viranomaiselle, johon on siihen tarvittavat tekniset valmiudet.

Luotonhakijan maksukyvyyn arvioinnin kannalta on tärkeää, että mahdolliseen julkisen sektorin keskitettyyn rekisteriin sisältyisivät sekä luotonhakijan luottoja että tuloja koskevat tiedot. Tiedot maksetuista palkka-, eläke ja muista etuussuorituksista ovat jo tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaisessa Tulorekisterissä. Tulorekisteri ei sisällä kuitenkaan tietoja kotitalouksille myönnettyistä luotoista.

Kotitalouksien luotoista kerää tällä tietoja Suomen Pankki. Tiedot eivät kuitenkaan ole lainakohtaisia vaan aggregaattitasoisia. Yritysluottojen raportointiin Suomen Pankissa on rakenteilla hienojakoinen tietokanta, johon tullaan raportoimaan kaikki luottolaitosten myöntämät yritysluotot. Tiedon keruu rajoittuu tässäkin kuitenkin Finanssivalvonnan valvonnassa oleviin luottolaitoksiin, joista pienimmät ovat saaneet vapautuksen raportoinnista. Tiedon keruun ulkopuolelle jäävät kokonaan muiden tahojen myöntämät luotot, kuten esim. pienlainat ja vertaislainat. Myös Verohallinnolle ilmoitetaan jo nykyisin vuosi-ilmoituksella tiedot tietyistä lainoista ja maksetuista koroista. Muun muassa luotto- ja rahoituslaitosten on ilmoitettava Verohallinnolle tiedot verovelvollisten lainoista, lainojen käyttötarkoituksista ja lainoista maksetuista koroista. Lainatietoja ei tarvitse kuitenkaan antaa kuluttajansuojalain 7 luvun 7 §:n 1 kohdassa tarkoitetuista jatkuvista luotoista, kuten luottokorttiluotoista.

Luottomarkkinat ovat muuttuneet ja muuttumassa siten, että kotitalouksien ylivelkaantumisen kannalta yhä merkityksellisempi osa kotitalouksille myönnettyistä luotoista tulee perinteisen pankkisektorin ulkopuolelta. Kiihtyvän digitalisaation johdosta tämän kehityksen voidaan olettaa jatkuvan ja ehkä voimistuvankin, jolloin yhä merkittävämpi osa luottomarkkinoista on jäämässä viranomaisseurannan ja valvonnan ulkopuolelle. Tällä kehityksellä voi olla vaikutusta myös markkinoiden vakauteen ja niihin keinoihin, joilla rahoitusmarkkinoiden vakautta voidaan turvata.

Selvityksen yhteydessä on ilmennyt, että edellä kuvatun markkinoilla tapahtuvan muutoksen johdosta Suomen Pankilla on tarve saada rahoitusmarkkinoiden seurannan ja valvonnan edellytysten turvaamiseksi tiedot myös muiden kuin toimiluvanvaraisten luottolaitosten kuluttajille myöntämistä luotoista. Nämä Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan markkinoiden valvonta- ja seurantarpeita varten kerättävät tiedot tarjoaisivat Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan valvontatarpeiden tyydyttämisen lisäksi luottojen osalta kattavan pohjan positiiviselle luottotietorekisterille. Myös markkinoiden seurannan ja valvonnan näkökulmasta rekisterin tietopohjan mahdollisimman suuri kattavuus on olennaisen tärkeää.

Verohallinnon yhteydessä oleva oikeudellisesti ja toiminnallisesti Verohallinnosta itsenäinen Tulorekisteriyksikkö toimii rekisterinpitäjänä kansalliselle Tulorekisterille, johon kerätään kattavasti tiedot palkansaajien, eläkkeensaajien ja muiden etuuksien saajien tuloista, etuuksista ja eläkkeistä muun muassa eri viranomaisten viranomaistehtävien hoitamista varten. *Mahdollinen julkinen luottotietorekisteri olisikin tarkoituksenmukaisinta perustaa Tulorekisterin yhteyteen siten, että rekisterinpitäjänä toimisi tulotietojärjestelmästä annetun lain mukainen Tulorekisteriyksikkö.* Tulotietojärjestelmä soveltuu sinällään tehtäviensä puolesta ylläpitämään myös luottotietorekisteriä edellyttäen, että laissa määritellyillä tahoilla on lakisääteinen velvollisuus tietojen ilmoittamiseen rekisteriin.

Luottotietorekisteri muodostuisi yhtäältä Tulorekisterissä jo olevista tiedoista ja toisaalta Suomen Pankin valvontatarpeita varten kerättävistä tiedoista. Suomen Pankin valvontatehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemien luottoja koskevien tietojen keruu ja niiden liittäminen Tulorekisteriyksikön hallinnoimaan luottotietorekisteriin olisi mahdollista järjestää ainakin kahdella tavalla:

- joko siten, että Suomen Pankki keräisi kattavasti tiedot kuluttajille myönnettyistä luotoista ja välittäisi luottoja koskevat tiedot Tulotietorekisteriin. Tietojen keräämisessä voitaisiin tällöin soveltaa soveltuvin osin Euroopan keskuspankin muita kuin kotitalousluottoja koskevan AnaCredit-tiedonkeruun yhteydessä noudatettuja menettelytapoja; tai siten, että
- tiedot kerättäisiin suoraan Tulorekisteriyksikön hallinnoimaan rekisteriin. Tulotietojärjestelmästä annettua lakia tulisi rekisterin perustamisen yhteydessä täydentää siten, että Suomen Pankilla olisi oikeus saada rekisteristä rahoitusmarkkinoiden valvonta- ja seurantatehtävänsä hoitamista varten tarpeelliset tiedot.

Koska tietojen keräämisestä ensin Suomen Pankkiin ja sen jälkeen tietojen välittämisestä edelleen Tulorekisteriyksikköön aiheutuisi selkeästi enemmän kustannuksia ja koska tietojen edelleen välittämiseen voidaan nähdä ainakin jossain määrin liittyvän tietojen suoraa toimittamista enemmän oikeudellisia ja tietoturvaan liittyviä riskejä, ensisijaisena vaihtoehtona luottotietorekisterin perustamisen yhteydessä tulisi pitää sitä, että luottoja koskevat tiedot kerättäisiin suoraan Tulorekisteriyksikön hallinnoimaan rekisteriin, jolloin rekisterinpitäjänä toimisi Tulorekisteriyksikkö.

Koska Suomen Pankin tiedon tarve kohdistuu anonyymissä yhdistelmämuodossa oleviin tietoihin, sen käsittelemiä tietoja ei voitaisi pitää EU:n tietosuojasetuksen mukaisina henkilötietoina eikä Suomen Pankkia asetuksen tarkoittamana rekisterinpitäjänä. Suomen Pankki käsittelee tietoja, joista yksittäisiä henkilöitä ei ole tunnistettavissa. Mikäli luottotietorekisteri päädyttäisiin kuitenkin toteuttamaan siten, että Suomen Pankki vastaisi tietojen keräämisestä, on ilmeistä, että Suomen Pankki toimisi tällöin asetuksen tarkoittamana rekisterinpitäjänä.

Edellä kuvatun julkisen vallan ylläpitämä keskitettyyn rekisteriin sisältyisivät vain positiiviset luottotiedot. Tämän vuoksi luotonantajan olisi luoton myöntämisen yhteydessä tarkistettava luottotiedot kahdesta rekisteristä: positiiviset luottotiedot Tulorekisterin yhteydessä toimivasta tuloja ja luottoja koskevasta rekisteristä ja negatiiviset maksuhäiriötiedot maksuhäiriörekisteristä.

Rekisteröityjen oikeudet

Tietojenkäsittelyyn liittyvä läpinäkyvyys on tiedollisen itsemääräämisoikeuden keskeinen edellytys ja yksi keskeisistä tietosuoja-asetuksen asettamista henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Jotta yksilö voi olla tietoinen omien henkilötietojensa käsittelystä ja tehdä sen pohjalta parhaaksi katsomiaan päätöksiä, hänellä tulee olla tosiasialliset mahdollisuudet saada tietojen käsittelyä koskevaa informaatiota. Näiden mahdollisuuksien toteutumista tukee osaltaan EU:n tietosuoja-asetuksen mukaiset informaatiovelvollisuudet.

Rekisteröityjen oikeuksien huomioiminen ja toteuttaminen luottotietojärjestelmässä olisi jo lähtökohdiltaan suositeltavaa suunnitella ja rakentaa ns. omadata-ajattelun lähtökohdista.³⁸ Järjestelmä olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa teknisesti tavalla, joka loisi rekisteröidylle teknologiaan perustuen automaattisen mahdollisuuden tarkistaa itseään koskevat henkilötiedot, kuten muun muassa myös sen, mitkä kaikki tahot ovat lainsäädännön oikeuttamalla tavalla luovuttaneet yksilön tietoja järjestelmään tai toisaalta hakeneet niitä järjestelmästä. Automatisoiduksi rakennettu portaali tekisi rekisteröidylle tietosuoja-asetuksen mukaan kuuluvien oikeuksien toteuttamisesta yksilön sekä viranomaisten kannalta mahdollisimman helppoa ja suunniteltua. Se myös vähentäisi järjestelmän myötä tarkastuspyyntöjen ja tietojen käsittelyn volyyymiin mahdollisesti liittyviä kustannuksia.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida seikkaperäisemmin omadata-ajatteluun elimellisesti liittyvän tiedon yksilölähtöisen siirrettävyyden mahdollistamista sekä siihen liittyvää valtuutusmahdollisuutta osana luottotietorekisteriin liittyvää tietojenkäsittelyä.

Tekninen toteutus ja kustannukset

Luottotietorekisterin perustamisen Tulorekisterin yhteyteen ei arvioida aiheuttavan suuria rakenteellisia muutoksia Tulorekisterin tietojärjestelmäympäristöön. Tulorekisterin tietotekninen rakenne mahdollistaisi uusien tietovirtojen liittämisen rekisteriin ja siten rekisterin hyödyntämisen myös luottotietojärjestelmässä. Tulorekisterin toimin-

³⁸ Ks. seikkaperäisemmin My Data – johdatus ihmiskeskeiseen henkilötiedon hyödyntämiseen. liikenne- ja viestintäministeriö 2014, s. 21–22. ja selvityksen liite s. .

nan puitteet on muun muassa rekisteröityjen oikeuksien osalta säädetty lainsäädännössä. Tietoturvanäkökulmasta olisi aiheellista harkita sen selvittämistä, voitaisiinko Tulorekisteristä peräisin olevat rekisteröityjen tulotiedot säilyttää erillään luottotietorekisterin sisältämistä muista tiedoista siten, että tietoturvaloukkaustilanteissa nämä molemmat tietoryhmät eivät automaattisesti olisi samalla loukkauksen kohteina.

Vaikka luottotietorekisterin perustaminen ei sinällään arvioida aiheuttavan suuria rakenteellisia muutostarpeita Tulorekisteriin, rekisterin perustamisesta aiheutuisi tarvetta muuttaa tietojärjestelmiä muuan muassa sen johdosta, että rekisteriin on luotava tekniset yhteydet rekisteriä käyttäviin luotonantajiin ja viranomaisiin.

Edellä kuvatun rekisterin perustamisesta aiheutuvien kustannusten määrän arvioinnissa on monia epävarmuustekijöitä. Merkittävimmät kustannukset aiheutuisivat tietoteknisten valmiuksien luomiseen rekisterin ja sen käyttäjien välille. Rekisterin perustamisesta aiheutuvat kustannukset voidaan jakaa suunnittelu- ja määrittelykustannuksiin, toteutuksesta aiheutuviin kustannuksiin ja käyttöönotosta aiheutuviin kustannuksiin. Suurimman kustannuserän muodostaisivat toteutuksesta aiheutuvat kustannukset, johon kuuluisivat muun muassa tietosisältöjen määrittely sekä käyttöliittymien ja rajapintapalvelujen luominen. Kaikkiaan rekisterin perustamisesta aiheutuvien kustannusten määrän voidaan arvioida olevan lähes 20 miljoonaa euroa. Nämä kustannukset tulisivat rekisterin perustamisvaiheessa osin katettavaksi valtion tulo- ja menoarvioista ja osin kustannuksista tulisi vastata Suomen Pankin, sillä luottoja koskevat tietojen keräämisen lähtökohtana on Suomen Pankin tarve saada viranomaistehtävänsä hoitamista varten nykyistä kattavammin tiedot kuluttajille myönnettyistä luotoista. Tämä tarve vain toteutettaisiin keräämällä tiedot Tulorekisteriin, jossa niitä samalla voitaisiin hyödyntää myös luottotietoraportoinnissa. Rekisterin perustamisen yhteydessä tulisivatkin määrittää periaatteet, joilla rekisterin perustamisesta aiheutuvat kustannukset katetaan Tulorekisteriyksikön ja Suomen Pankin välillä.

Rekisterin perustamisen yhteydessä tulisi selvittää, mahdollistaisiko tietojen luovuttaminen Tulorekisteriyksikössä toimivaan luottotietorekisteriin luopumisen erillisestä verotusmenettelylain 16 §:n mukaisesta laina- ja korkotietojen ilmoittamisesta Verohallinnolle. Tämän mahdollisuuden toteuttaminen aikaansaisi jossain määrin kustannussäästöjä Verohallinnossa.

Rekisterin ylläpidosta aiheutuisi arviolta noin kolmen miljoonan suuruiset tietotekniset ja henkilöstökustannukset. Nämä kustannukset tulisi kattaa rekisterin käyttäjiltä perittävillä rekisterin käyttöä koskevilla maksuilla. Rekisteriin vuosittain tehtävien luottotietokyselyjen määrästä riippuen on mahdollista, että myös perustamiskustannukset saadaan rekisterin toiminnan aikana katettua rekisterin käyttöä koskevilla maksuilla. Koska rekisterin käyttö olisi pakollista, tältä osin tulisi kuitenkin varmistaa perittävien rekisterin käyttöä koskevien maksujen kohtuullisuus. Tulorekisteri ei peri muista suoritteistaan erillisiä käyttöön liittyviä maksuja.

Perustettavasta rekisteristä aiheutuisi kustannuksia myös luotonantajille. Niiden olisi luotava tarvittavat tietojen luovuttamista ja vastaanottamista koskevat yhteydet rekisteriin. Nämä kustannukset vaihtelisivat luotonantajittain eikä niiden yksiselitteinen arviointi ole tässä vaiheessa mahdollista. Valvonnan piirissä olevat luottolaitokset luovuttavat jo nyt tietoja Suomen Pankille kuluttajille myöntämistään luotoista ja osin myös Verohallinnolle.

Lainsäädännön muutostarpeet

Keskitetyn rekisterin perustaminen edellyttää muun muassa seuraavia muutoksia lainsäädäntöön:

- tulotietojärjestelmästä annettua lakia tulisi useilta osin täsmentää. Laista tulee ilmetä muun muassa, että Tulorekisteriyksikkö toimisi myös luottotietorekisterin ylläpitäjänä. Rekisterin tietosisältö tulee ilmetä yksiselitteisesti lainsäädännöstä. Ks. tarkemmin tietosuojaan liittyvistä lainsäädäntökohdista, joita tulee ottaa rekisterin perustamisen yhteydessä huomioon tämän selvityksen tietosuoja koskeva liite, kohta 4.2.
- tulotietojärjestelmästä annetussa tulee säätää Suomen Pankille oikeus saada tulorekisterissä olevista luotoista ja tuloista tehtäviensä hoitamista varten tarpeelliset tiedot. Suomen Pankilla ei olisi oikeutta saada yksittäisiä rekisteröityä koskevia tietoja
- luotonantajille tulee säätää velvollisuus ilmoittaa tiedot myönnettyistä kulutusluotoista Tulorekisteriyksikön yhteydessä olevaan luottotietorekisteriin. Kulutusluottojen määrän nopean vaihtelun vuoksi tietojen päivitystheyden tulisi olla lyhyempi kuin muissa tulotietojärjestelmään ilmoitettavissa tiedoissa (5 arkipäivää suorituksen maksupäivästä). Rekisteriin ilmoitettavan tiedon määrän rajoittamiseksi rekisteriin olisi ilmeisesti perusteltua ilmoittaa vain muutokset aiemmin ilmoitetuissa tiedoissa. Ilmoitettaviin tietoihin olisi tarkoituksenmukaista tehdä myös joitain muita rajoituksia. Esimerkiksi luottokorttiluottojen tyypisissä luottolimiitin sisältävissä luotoissa olisi ilmeisen tarkoituksenmukaista rajoittaa ilmoitettavaksi tiedoksi limiitin määrä
- luotonantajille tulee säätää velvollisuus ennen luoton myöntämistä tarkistaa luottotiedot luottotietorekisteristä
- luottotietolaissa tulee säätää puitteet maksuhäiriötietojen lisäksi myös positiivisten luottotietojen keräämiselle ja tallentamiselle
- positiivisten luottotietojen käyttötarkoitus tulee rajata luottokelpoisuuden arviointiin ja laissa säädettyjen viranomaistehtävien hoitamiseksi tarpeellisten tietojen saantiin.

Aikataulu

Mahdollisen rekisterin perustaminen Tulorekisterin yhteyteen vie tarvittavien lainsäädännön muutosten, tiedonkeräämisen järjestämisen sekä rekisterin teknisen ja käytännön muodostamisen vuoksi aikaa siten, että uusi rekisteri voisi olla käytössä vuoden 2023 alusta. Käyttöönottoa saattaisi olla tarkoituksenmukaista vaiheistaa. Mikäli ylivelkaantumisen estäminen edellyttää muita kuin keskistettyyn rekisteriin perustuvia muutoksia lainsäädäntöön, nämä muutokset tulisi toteuttaa viipymättä ennen uuden rekisterin käyttöönottoa.

6.4 Positiivisen luottotietoraportin tietosisältö

Positiivisen rekisterin tietosisältöön vaikuttavat useat eri tekijät, kuten luotonottajien luoton takaisinmaksukyvyn arviointiin liittyvät käytännön tarpeet ja erityisesti lainsäädännössä asetetut esimerkiksi rekisterin käyttöä koskevat rajoitukset. Tietosisällön tarpeen määrittelyyn vaikuttaa myös se, onko järjestelmän ylläpitäjän luotonhakijan suostumuksen varaan toimintansa perustuva yksityinen luottotietoalan yritys vai onko kyse mahdollisesta lainsäädäntöpohjaisesta keskitetystä julkisen vallan ylläpitämästä rekisteristä, jolloin rekisterin tietosisältö tulee määrittää yksiselitteisesti lainsäädännössä.

Tietosisällön määrittämisen kannalta keskeisen lainsäädännöllisen lähtökohdan muodostaa EU:n tietosuojasetus, jonka nojalla voidaan käsitellä vain sellaisia tietoja, jotka ovat "asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään". Avainkysymyksenä onkin selkeän ja yksilöidyn käyttötarkoituksen määrittäminen positiivisille luottotiedoille. Lisäksi on otettava huomioon muun muassa luottotietolain yhtenä lähtökohtana olevat perusteetonta tietojenkäsittelyä rajoittavat periaatteet, joiden mukaan luottotietotoiminnassa tulee määrittellä ne tietoryhmät ja tietosisältö, jonka käsittely on luottotietotoiminnassa sallittua.

Kerättävien ja käsiteltävien tietojen laajuuden ja sisällön arvioinnissa on huomioitava erityisesti, että kaikille tiedoille on voitava osoittaa tarve ja käsittelyperuste. Näin ollen järjestelmän piirissä kerättyjä tietoja ei voida rekisterinpitäjän taikka tietoja luovutuksen kautta saavan tahon toimesta käsitellä muihin kuin ennalta laissa määriteltyihin tarkoituksiin tai yksilön suostumuksella vahvistettuihin tarkoituksiin. Tämä asettaa erityisen tarpeen arvioida tarkasti, mitkä tiedot ovat välttämättömiä luottotietojen muodostamiseksi. Luottotietolakiin sisältyy myös tietojen käyttötarkoitusta määrittävä ja rajoittava vaatimus. Luottotietolain 19 § 1 momentin mukaan henkilöluottotietoja saa

lähtökohtaisesti luovuttaa vain käytettäväksi ja käyttää vain luoton myöntämistä ja valvontaa varten. Taloudelliseen aseman muuhun selvittämiseen liittyvät poikkeukset tästä lähtökohdasta on määritelty säännöksen 2 momentissa erikseen.

Yksityisen tahon hallinnoiman luottojärjestelmän tietosisältö määräytyy tietosuojasääntelyn lisäksi ennen kaikkea luottotietoalan yrityksen ja luotonmyöntäjien välisen sopimuksen sekä luotonhakijan suostumuksen perusteella. Mahdollisuus positiivisten luottotietojen jakamiseen olisi aiheellista ottaa huomioon kuitenkin tietojen merkityksellisyys vuoksi luottotietolaissa määrittelemällä positiiviset luottotiedot luottotietolaissa. Nykyisin luottotietolaissa on määritelty vain luottotietorekisteriin merkittävät maksuhäiriötiedot ja niitä täydentävät tiedot.

6.4.1 Tietojen käyttöön oikeutetut

Arvioitaessa tahoja, joilla tulisi olla oikeus saada tiedot positiivisista luottotiedoista, tulee yhtäältä varmistaa se, että järjestelmä kattaa luotonmaksukyyn arvioinnin kannalta merkitykselliset tahot ja heiltä saatavan informaation sekä toisaalta ottaa huomioon, että rekisteri sisältää yksilön tietosuojan kannalta keskeisiä tietoja. Henkilöiden luottoja ja tuloja koskevat tiedot poikkeavat rekisteröityjen henkilöiden yksityisyyden suojan tarpeen näkökulmasta maksuhäiriötiedoista. Positiivisten tietojen käyttömahdollisuutta ei ole siten perusteltua ulottaa yhtä laajalle kuin maksuhäiriötietojen.³⁹ Tietojen käyttöoikeus tulisikin tietosuojan näkökulmasta rajoittaa vain luottotietoja koskevan rekisterin tai kyselypohjaisen järjestelmän käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisiin tahoihin. Käyttömahdollisuus tulisi siten lähtökohtaisesti rajoittaa vain luotonantoon liittyvään luotonottajan maksukyyn arvioimiseen sekä erikseen määriteltyjen viranomaistehtävien hoitamiseen.

Luottotietorekisterin toimivuuden kannalta on keskeistä, että keskitetyn rekisterin tai hajautetun kyselypohjaisen järjestelmän piirissä ovat mahdollisimman laajasti kaikki kulutusluottoja suomalaisille kuluttajille myöntävät tahot. Yksityisen hajautetun luottojärjestelmän osalta kattavuus määräytyy viime kädessä luottotietoalan yritysten ja kulutusluottoja tarjoavien yritysten välisten sopimusten perusteella. Mahdollisen julkisen vallan ylläpitämisen rekisterin osalta kattavuus tulisi määritellä lainsäädännössä. Rekisterin piirissä tulisi olla toimiluvanvaraisten luottolaitosten lisäksi Etelä-Suomen Aluehallintorekisteriin merkityt luotonantajat ja vertaislainanvälittäjät sekä mahdollisimman laajasti kaikki muut luotonantajat, jotka myöntävät kulutusluottoja Suomessa asuville.

³⁹ Maksuhäiriötietoja voidaan luottotietolain 19 §:n mukaan luovuttaa ja käyttää luotonottajan luottokelpoisuuden arvioinnin lisäksi muun muassa huoneenvuokrasopimuksen tekemistä varten, työnhakijan ja työntekijän arvioimiseksi sekä arvioitaessa yrityksen ja sen vastuuhenkilön kykyä vastata sitoumuksistaan sopimusosapuolena sekä valittaessa henkilö yrityksen vastuuhenkilöksi.

Myös ulkomaiset luotonantajat myöntävät luottoja suomalaisille kuluttajille. Niiden mahdollisuus yhtäältä saada rekisteristä tietoa ja toisaalta velvollisuus luovuttaa sinne tietoa, määräytyy yksityisen tahon ylläpitämässä luottotietojärjestelmässä osapuolten sopimusten perusteella. Kansainvälisessä käytännössä edellytetään tietojen saamisen osalta yleisesti vastavuoroisuutta. Luotonantaja on oikeutettu saamaan tietoja, mikäli se osaltaan myös valmis luovuttamaan tietoja rekisteriin.

Mahdollisen julkisen vallan rekisterin perustamisen yhteydessä tulisi erikseen määrittää periaatteet, joita sovelletaan tilanteessa, jossa luotonantaja on Suomen ulkopuolella. Tällöin lähtökohtana tulisi olla luottotietorekisterin kattavuuden varmistamiseksi, että ulkomaisella Suomessa asuvalle kuluttajille luoton myöntävällä luotonantajalla olisi samanlainen velvollisuus ilmoittaa rekisteriin myönnettyistä luotoista ja suorittaa luottotietoja koskeva kysely kuin suomalaisilla luotonantajilla. Tietojen luovutuksessa saattaisi olla luontevinta soveltaa ns. epäsuoran pääsyn mallia, jossa luotonantaja suuntaa normaaleja menettelyjä noudattaen luottotietokyselyn oman sijaintimaansa luottotietorekisterille, joka välittää tiedot ja luottotietokyselyn keskitettyyn rekisteriin. Tämä menettely edellyttää sopimusta ulkomaisten luottorekistereiden kanssa. Menettelyä noudatetaan esimerkiksi joidenkin keskuspankkien välisissä tietopyynnöissä.

Kuluttajien velkaantuminen voi tapahtua monin eri tahoin esimerkiksi puhelinoperaattoreiden tarjoamien palvelujen kautta. Vaikka näin tapahtuvalla velkaantumisella on sinällään merkitystä kuluttajien velkaantumisen ja velanmaksukyvyyn arvioinnin kannalta, nämä tiedot eivät ole kuitenkaan merkityksellisiä luottomarkkinoiden seurannan ja valvonnan kannalta. Erityisesti kun otetaan huomioon tarve yksityisyyden suojan näkökulmasta rajoittaa rekisterin tietosisältöä rekisterin tarkoituksen kannalta välttämättömään, muiden kuin edellä kuvattujen luotonmyöntäjien kytkemistä rekisteriin ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

6.4.2 Luottoja koskevat tiedot

Luottoja koskevat tiedot muodostavat keskeisen perustan luottokelpoisuuden arvioinnille. Luottotietojärjestelmien sisältö vaihtelee eri luottotietojärjestelmien ja eri maiden välillä. Yleisen kansainvälisen käytännön mukaan luottotietoraportista ilmenee luotonhakijaa koskevien yksilöintitietojen lisäksi erityisesti seuraavia tietoja:

- luotonantajaa koskevat tiedot: Yleisen lähtökohdan luottojen raportoinnille muodostaa se, että luotonantajien nimet eivät ilmene luottotietoraportista.
- luottoja ja sitoumuksia koskevat tiedot: Luottotietoraportista ilmenee säännönmukaisesti luottojen kokonaisuromäärä ja kappalemäärä sekä luotonantajien lukumäärä. Lähes kaikissa maissa luottotietoraporttiin kirjataan luoton alkuperäinen määrä. Myös luoton jäljellä oleva määrä ilmenee yleisesti luottotietoraportista. Luottotietoraportteihin sisältyy yleensä

myös tieto luoton juoksuajasta samoin kuin tieto luoton maksuajasta sekä usein myös esimerkiksi maksettavien kuukausierien määrä. Raportista voi ilmetä myös muun muassa luottotyypit: vakuudellisten ja vakuudettomien luottojen määrä sekä onko kyseessä esimerkiksi asuntoluotto, korttiluotto tai limiittiluotto.

Luotonhakijan maksukyvyyn kannalta myös luotonhakijan takaussitoumukset voivat vaikuttaa olennaisesti luotonhakijan luontotakaisinmaksukykyyn. Tämän vuoksi myös takaussitoumusten sisällyttäminen raportoitaviin luottotietoihin olisi perusteltua. Myös kuluttajan tekemät osamaksusopimukset vaikuttavat kuluttajan luontotakaisinmaksukykyyn. Vaikka osamaksusopimuksen oikeudellinen luonne poikkeaa normaalista velkasuhteesta, tulisi selvittää mahdollisuus sisällyttää raportoitaviin tietoihin myös osamaksusitoumukset. Raportoitaviin tietoihin ei ole tällä hetkellä mahdollista sisällyttää luotonhakijan omistamaan asuntoon kohdistuvaa osuutta asunto-osakeyhtiöiden ottamista ns. taloyhtiölainoista. Asunto-osakeyhtiöiden osakkeet on tarkoitus muuttaa sähköiseen muotoon. Tässä yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista ottaa huomioon mahdollisuus sisällyttää myös taloyhtiölainat positiiviseen luottorekisteriin talletettaviin tietoihin.

- viime kädessä julkisen luottotietorekisterin tietosisältöä tulee punnita yhtäältä rekisterille asetettujen ylivelkaantumisen estämistä, riskien hallintaa ja luottomarkkinoiden seurantaa ja valvontaa koskevien tavoitteiden ja toisaalta yksilön tietosuojan ja oikeuksien näkökulmasta.

6.4.3 Tuloja koskevat tiedot

Luotonhakijan tuloja koskevat tiedot erityisesti yhdistettynä luottoja koskeviin tietoihin täydentävät merkittävästi kuvaa luotonhakijan luotonmaksukyvyistä. Tuloja koskevien tietojen sisällyttämistä luottotietoraportoinnin tietosisältöön voidaan pitää tapahtuneen lainsäädännön ja tietoteknisen kehityksen vuoksi aikaisempaa selvemmin perusteltuna. Erityisesti kansallisen Tulorekisterin muodostaminen antaa teknisesti joustavan mahdollisuuden ottaa myös tulotiedot huomioon luotonhakijan maksukyvyyn arvioinnissa.

Tulotietorekisterin tulotiedot olisivat keskeinen osa julkisen vallan ylläpitämää rekisteriä. Voimassa olevan tulotietorekisteriä koskevan laki ei mahdollista sitä, että luotonotaja valtuuttaisi kolmannen tahon saamaan luotonmaksukyvyyn arvioimiseksi tietoja tulotietorekisteristä. Kyselypohjaisen yksityisen luottotietojärjestelmän osalta tulisi selvittää mahdollisuutta siihen, että luottotietotoiminnan harjoittaja voisi saada luotonhakijan valtuutukseen perustuen suoraan tiedot hakijan tulotietorekisterin mukaisista tuloista.

6.5 Muut keinot vastuullisen luotonannon vahvistamiseksi

Selvitystä koskevan toimeksiannon mukaan selvitystä laadittaessa tuli ottaa huomioon mahdolliset muut keinot vastuullisen luotonannon vahvistamiseksi. Näinä muina keinoina selvityksessä ehdotetaan seuraavia lainsäädäntötoimenpiteitä.

6.5.1 Luottoriskien hallinnan laiminlyönnin seuraukset

Luotonantajan on kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava, kykeneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa. Edellä kuvattujen toimenpiteiden toteuttamisen johdosta luotonantajilla olisi nykyistä paremmat keinot hallita luottoriskejään. Erityisesti, mikäli lainsäädäntöteitse luodaan edellä kuvatulla tavalla nykyistä paremmat edellytykset luottoriskien hallintaan perustamalla kattava julkisen vallan hallinnoima rekisteri, samalla tulee huolehtia siitä, että parantuneet luottoriskinhallintakeinoista johtuvat alentuneet luottotappioriskit heijastuvat myös käytännössä luotonantokäytäntöihin esimerkiksi alhaisempina luotoista luotonhakijoilta perittävinä luottokustannuksina ja aikaisempaa vastuullisimpina luotonantokäytäntöinä.

Mahdollisten vireillä olevan kulutusluottojen luottokustannusten rajoittamista koskevien toimenpiteiden lisäksi lainsäädäntöön tulisi sisällyttää säännökset, joilla voitaisiin puuttua nykyistä tehokkaammin luotonannossa tapahtuviin luottoriskien hallinnan laiminlyönteihin ja estää positiivisten tietojen käyttö tavalla, josta tiedoista saatavat hyödyt eivät riittävästi heijastuisi myös luotonottajille.

Luotonantajalla tulisi säätää velvollisuus tarkastaa positiiviset luottotiedot keskitetystä rekisteristä. Mikäli luotonmyöntäjä ei kuitenkaan lainkaan tarkistaisi luottotietoja rekisteristä, luotonantajalle tulisi voida määrätä laiminlyönnistä hallinnollinen seuraamusmaksu. Maksun määräisi Finanssivalvonnan valvonnassa olevien luotonmyöntäjien osalta Finanssivalvonta ja muiden elinkeinotoimintanaan luotonantoa harjoittavien luotonantajien osalta Aluehallintovirasto. Mikäli luotonantaja menettelisi saamistaan luottotiedoista huolimatta luotonhakijan luottokelpoisuuden arvioinnissa ilmeisen huolimattomasti, tulisi tilanteessa, jossa huolimattomuuden voidaan katsoa osaltaan johtaneen velallisen maksuvaikeuksiin, olla mahdollisuus rajoittaa luoton perintäkelpoisuutta.

6.5.2 Kulutusluottojen markkinointi

Kuluttajaluottojen markkinointia säännellään kuluttajansuojalaissa. Laissa edellytetään muun muassa, että luotonantaja ei markkinoi luottoa siten, että markkinointi on omiaan selvästi heikentämään kuluttajan kykyä harkita luoton ottamista huolellisesti. Samoin edellytetään, että luotonantaja antaa kuluttajalle ennen luottosopimuksen tekemistä riittävät ja selkeät selvitykset sen arvioimiseksi, soveltuuko luotto ja mahdollisesti tarjotut lisäpalvelut kuluttajan tarpeisiin ja hänen taloudelliseen tilanteeseensa.

Edellä kuvatusta sääntelystä huolimatta kulutusluottojen markkinoinnissa voidaan nähdä olevan selkeästi puutteita. Markkinointi on varsin usein hyvin epäinformatiivista. Nykyistä lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että markkinoinnin painopisteen tulisi olla huomattavasti nykyistä selvemmin kuluttajan kannalta keskeisissä luottoehdoissa ja luottojen ominaisuuksissa eikä niinkään mielikuviin perustuvassa luottotarpeen herättämisessä. Sinällään kuluttajilla on yleisesti mitä ilmeisemmin varsin hyvä kuva siitä, että erityyppisiä luottoja on saatavilla markkinoilla. Kuluttajille pitäisi luoda nykyistä paremmat edellytykset arvioida luottoehtojen soveltuvuutta heidän taloudellisiin tarpeisiinsa ja taloudelliseen kantokykyynsä.

7 Yhteenveto keskeisistä ehdotuksista

- Selvityksessä on arvioitu tarvetta kerätä ja jakaa luottotietotoiminnassa maksuhäiriötietojen lisäksi myös muita luotonhakijoiden maksukykyä ilmentäviä ns. positiivisia luottotietoja. Selvityksessä katsotaan, että positiivisten luottotietojen tarve on ilmeinen huomioon ottaen muun muassa luottomarkkinoilla tapahtunut kehitys, kotitalouksien velkaantuminen ja kansainvälinen käytäntö.
- Selvityksessä ehdotetaan perustettavaksi keskitetty positiivisia luottotietoja koskeva rekisteri vuoden 2019 toimintansa aloittavan Tulorekisterin yhteyteen. Rekisteri muodostuisi yhtäältä kuluttajille myönnettyjä luottoja koskevista tiedoista ja toisaalta luotonhakijoiden tuloja koskevista tiedoista. Tuloja koskevat tiedot sisältyvät jo Tulorekisteriin. Luottoja koskevien tietojen perustana olisi Suomen Pankin luottomarkkinoiden seuranta ja valvontaa varten kerättävät tiedot Suomessa asuville kuluttajille myönnettyistä luotoista. Luottotietorekisterissä hyödynnettäisiin tätä tarkoitusta varten kerättyä tietoa. Tämä tietojen keruu voitaisiin toteuttaa joko niin, että:
 - tiedot kerättäisiin ensin Suomen Pankkiin ja sitten siirrettäisiin Tulorekisterin yhteydessä olevaan luottotietorekisteriin; tai niin, että
 - tiedot kerätään suoraan Tulorekisteriyksikköön ja samalla säädetään lainsäädännössä Suomen Pankille oikeus saada rekisteristä luottomarkkinoiden valvontaa ja seuranta varten tarpeelliset tiedot.
 Selvityksessä on päädytty jälkimmäiseen vaihtoehtoon, jossa tiedot kerättäisiin suoraan Tulorekisteriyksikössä olevaan luottotietorekisteriin ja Suomen Pankille säädettäisiin oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot rekisteristä. Suomen Pankilla ei olisi kuitenkaan oikeutta saada yksittäisiä rekisteröityä koskevia tietoja.
- Rekisterin perustamisesta aiheutuvat kustannukset jaettaisiin rekisterin perustamisvaiheessa Tulorekisteriyksikön ja Suomen Pankin kesken. Rekisterin ylläpitokustannukset ja mahdollisesti rekisterin toiminnan aikana myös perustamiskustannuksia katettaisiin rekisterin käyttäjiltä perittävillä käyttömaksuilla.
- Keskeinen edellytys rekisterin perustamiselle on se, että luotonantajat velvoitettaisiin ilmoittamaan myöntämänsä luotot rekisterin ja tarkistamaan luotonhakijaa koskevat tiedot rekisteristä ennen luoton myöntämistä.
- Luotonantajalle tulisi myös määrittää lainsäädännössä hallinnolliset ja oikeudelliset seuraamukset tilanteisiin, joissa luotonantaja laiminlyö velvollisuuden tarkistaa luotonhakijan luottotiedot rekisteristä tai menettelee käytettävissä olevista tiedoista huolimatta luotonannossaan ilmeisen huolimattomasti

- Positiivisten luottotietojen käyttö rajataan luotonhakijan luottokelpoisuuden arviointiin ja erikseen määriteltyjen viranomaistehtävien hoitamiseen. Luottotietorekisteri olisi perusteltua toteuttaa teknisesti tavalla, joka loisi rekisteröidylle teknologiaan perustuen automaattisen mahdollisuuden tarkistaa itseään koskevat luottotietojärjestelmässä olevat henkilötiedot ja muun muassa tiedot rekisterin käytöstä.
- Kulutusluottojen markkinointia tulisi rajoittaa siten, että markkinoinnissa painotuttaisiin mielikuvamainonnan sijaan keskeiseen luottoa ja sen ehtoja koskevaan informaatioon

Lähteet

The Analytical Credit Dataset. A magnifying glass for analysing credit in the euro area. Occasional Paper Series No 187/April 2017

Association of Consumer Credit Information Suppliers (ACCIS). Analysis of Credit Reporting in Europe, March 2018

Bhatiani, Ravi. 'Cross-border access to, and exchange of credit data: towards a well-functioning Single Market for financial services' European Banking and Financial Law Journal – EUREDIA, 2000 /1, s. 109–118.

Towards better use of credit Reporting in Europe, Centre for European Policy Studies (CEPS) ja European Credit Research Institute: September 2013

Cortet, Mounaim, Rijks, Tom & Nijland, Shikko. 'PSD2: The digital transformation accelerator for banks.' Journal of Payments Strategy & Systems, Vol. 10/1 (2016), s. 13–27.

Eduskunnan talousvaliokunnan lausunto TaVL 48/2017 hallituksen esityksestä 134/2017 laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

European Banking Authority. Discussion paper on innovative uses of consumer data by financial institutions EBA/Dp/2016/01.

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

Euroopan keskuspankki. Mikä on AnaCredit? <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/anacredit.fi.html>

Euroopan pankkiviranomainen. EPV:n ohjeet luottokelpoisuuden arvioinnista. EBA/GL/2015/11, 19.08.2015.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/48/EY kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta.

Finanssiala. Säästäminen, luotonkäyttö ja maksutavat. Tutkimusraportti. Julkaistu 8.6.2017

Finanssivalvonta. Määräykset ja ohjeet 4/2018. Luottoriskien hallinta rahoitussektorin valvottavissa, annettu 5.3.2018

Finanssivalvonta. Määräykset ja ohjeet 3/2017, Luottokelpoisuuden arviointi, annettu 20.2.2017, voimaan 1.4.2017. Dnro FIVA 2/01.00/2017.

General Principles for Credit Reporting, September 2011, The World Bank

Johdatus ihmiskeskeiseen henkilötiedon hyödyntämiseen, 2014 Liikenne ja viestintäministeriö

Juurikkala, Oskari: Ei korkokattoa, vaan erityinen harkinta-aika. Oikeus 2012 (41):3.

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

HE 24/2010 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräiden luotonantajien rekisteröinnistä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

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

HE 132/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maksupalvelulain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 134/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 9/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Koskinen, Kimmo – Tuomikoski, Olli. Kokonaiskuva velkaantumisesta hämärtyy, kun kulutusluottojen tarjonta monipuolistuu. Euro ja talous 2/2017.

Kuluttaja-asiamies. Kuluttaja-asiamiehen aloite kuluttajaluottolainsäädännön muuttamiseksi sekä kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan sääntelyn tarkistamiseksi. Aloite oikeusministeriölle 23.9.2016. Dnro KKV/742/03.01/2016.

Kuluttaja-asiamies. Kuluttaja-asiamiehen linjaus: Kuluttajaluottojen tarjoaminen. Laadittu vuonna 2017. Saatavilla: <https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/aihekohtaiset/kuluttajaluottojen-tarjoaminen/>, viitattu 2.1.2018.

Niemi, Marja-Leena. 'Hyvän luotonantotavan ja hyvän perintätavan sääntely sekä vastuullisuuden velvoite kuluttajaluotoissa.' Defensor legis, 5/2013, s. 827–839. = 2013b

Oikeusministeriö. Arviomuistio pikaluottosääntelyn kehittämism vaihtoehtoista. 17.2.2017.

Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 22/2013. Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä.

Olegario, Rowena 2006 s. 36 ss. A Culture of Credit : Embedding Trust and Transparency in American Business

Pönkä, Ville – Parkkali, Eeva-Leena: Pikaluottojen oikeudelliset ongelmat. Defensor Legis N:o 5/2010

Selvitys positiivisia luottotietoja koskevan järjestelmän edellytyksistä

Tietosuojanäkökohdat

Jukka Lång

29.6.2018

Sisältö

1	Selvityksen kohde ja rajaukset.....	73
2	Selvityksen tietosuojasuuden lähtökohdat	74
2.1	Professori Ahti Saarenpään selvitys vuodelta 2013	74
2.1.1	Selvityksen sisällöstä ja henkilöluottotietojen käsittelyn edellytyksistä	74
2.1.2	Erityistason kysymyksenasettelut ja Saarenpään johtopäätökset tietosuojan kannalta.....	75
2.2	EU:n yleinen tietosuoja-asetus.....	76
2.3	Uudet perusteet tietosuoja-arvioinnille	77
3	Tietosuoja sääntelyn sisällölliset lähtökohdat luottotietojärjestelmän näkökulmasta	79
3.1	Sääntelyn perusoikeuslähtöisyys	79
3.2	Suomen kansallinen liikkumavara säättää Luottotietojärjestelmästä	81
3.3	Tietosuoja sääntelyn asettamat reunaehdot ja erityislainsäädännön yhteiskunnallisen tarpeen vaikutus sen hyväksyttävyyteen	82
3.4	Keskeiset kysymykset sääntelyn toteuttamistapaan liittyen	85
3.4.1	Lailta säätämisen vaatimus ja sen kehittyneet tulkinnat	85
3.4.2	Luottotietojärjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen käsittelyperuste.....	89
3.4.3	Luottotietojärjestelmässä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevan vaikutustenarvioinnin toteuttaminen	89
3.4.4	Tietosuojavaikuttetun kuulemisvelvollisuus.....	90
3.4.5	Perustuslain säätämisyjärjestyksen vaatimuksen arviointi.....	91
3.5	Luottotietojärjestelmän tietosisällön vaikutukset tietosuojavaikotteiden soveltumiseen	91

4	Keskeiset tietosuojanäkökohdat selvityksessä tunnistettuihin pääasiallisiin toteutusvaihtoehtoihin.....	93
4.1	Positiivisen luottotietojärjestelmän tarkoituksenmukaisimmat vaihtoehtoiset toteutustavat.....	93
4.2	Tietosuojasta säätäminen keskitetyn rekisteripohjaisen järjestelmän tapauksessa	97
4.3	Tarve määrittää tietosuojavelvoitteita hajautettujen kyselypohjaisten järjestelmien kohdalla.....	103
5	Luottotietojärjestelmän rekisterinpitäjäys	106
5.1	Rekisterinpitäjäys keskitetyssä rekisteripohjaisessa järjestelmässä	106
5.2	Rekisterinpitäjäys yksityisen sektorin varassa toteutettavissa järjestelmissä.....	108
6	Luottotietojärjestelmän kattamat henkilötiedot ja niille määriteltävä käyttötarkoitus	110
6.1	Tietosisällön määrittämisessä huomioitavat tietosuojanäkökohdat	110
6.2	Käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus Luottotietojärjestelmän tiedoille.....	111
7	Positiivisen luottotietojärjestelmän vaikutukset rekisteröityjen asemaan ja oikeuksiin	113
7.1	Läpinäkyvyyden periaate henkilötietojen käsittelyssä ja automaattinen päätöksenteko.....	113
7.2	Yksilön itsemääräämisoikeus ja omadata-ajattelun edistäminen	115
7.3	Henkilötietojen luovutettavuus ja luovuttaminen Luottotietojärjestelmästä.....	117
7.4	Tietojen käsittelyn turvallisuus.....	120
7.5	Rajoitukset rekisteröityjen oikeuksien käyttämiseen Luottotietojärjestelmässä.....	121
7.6	Näkökohtia rekisteröityjen oikeuksien huomioimiseen ja toteuttamiseen käytännössä	122
8	Yhteenveto selvityksen tietosuojaosuuden keskeisistä johtopäätöksistä	124

1 Selvityksen kohde ja rajaukset

Oikeusministeriö ("OM") käynnisti 5.12.2017 selvityksen, jonka tarkoituksena on tuottaa tarpeellinen tietopohja mahdollisen positiivisia luottotietoja koskevan järjestelmän perustamista koskevan päätöksenteon perustaksi. Selvitysmieheksi OM asetti professori Erkki Kontkasen sekä, tietosuojaan liittyvien kysymysten osalta, asianajaja Jukka Långin.

Tämä muistio käsittää asianajaja Jukka Långin selvityksen positiivisen luottotietojärjestelmän ("Luottotietojärjestelmä") edellytyksistä tietosuojasääntelyn näkökulmasta, erityisesti EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta (KOM(2012)11) ("GDPR") johtuvien Luottotietojärjestelmän edellytyksiä, rekisteröityjen asemaa ja oikeuksia koskevien vaatimusten sekä järjestelmän vaikutuksia koskevien kysymysten osalta ("Selvityksen tietosuojaosuus").

Selvityksen tietosuojaosuus on valmistunut osana professori Kontkasen kanssa yhteistyössä toteutettuja keskusteluita, arvioita ja tapaamisia. Selvityksen tietosuojaosuuden on tarkoitus palvella professori Kontkasen laatiman varsinaisen selvityksen sisältöä ja muodostaa sen liitteen.

Tämän selvityksen laajuus on ollut saadun toimeksiannon perusteella rajoitettu. Selvitys ei käsittele Luottotietojärjestelmän kaikkiin mahdollisiin vaihtoehtoihin toteuttamistapoihin liittyviä tietosuojaanäkökohtia vaan se keskittyy tietosuojaanäkökohtien selvittämiseen niiden toteutusvaihtoehtojen osalta, jotka selvitysmiehet ovat selvityksen edessä katsoneet ensisijaisesti merkityksellisiksi. Negatiivisten luottotietojen käsittelyn mahdollisen uudelleensäättämistarpeen arviointi on rajattu selvityksen ulkopuolelle.

Tässä muistiossa on pyritty käyttämään lainsäädännössä määriteltyjä käsitteitä määritelmien erikseen toistamatta. Viittauksissa tietosuojalain pykälänumeroihin on käytetty hallituksen esityksessä HE 9/2018 vp ehdotettua numerointia, joka saattaa kuitenkin vielä lopullisessa laissa muuttua.

2 Selvityksen tietosuojasuuden lähtökohdat

2.1 Professori Ahti Saarenpään selvitys vuodelta 2013

2.1.1 Selvityksen sisällöstä ja henkilöluottotietojen käsittelyn edellytyksistä

Oikeusministeriön professori Ahti Saarenpäällä vuonna 2013 teettämä selvitys positiivisen luottotietorekisterin perustamistarpeesta¹ on muodostanut tämän Selvityksen tietosuojasuuden keskeisen lähtökohdan.

Ahti Saarenpää analysoi selvityksessään positiivisten luottotietojen käsittelyyn liittyviä kysymyksiä niiden periaatteellisista lähtökohdista, nostaten tietosuojanäkökohdat keskeiseen asemaan. Eritelleessään yksilön asemaa oikeusvaltiossa ja itsemääräämisoikeutta yksilön perusoikeutena, Saarenpää korosti henkilötietojen suojan kehitystä entistä merkityksellisemmäksi perusoikeudeksi muuttuvassa toimintaympäristössä.

Keskeisiin tietosuojalähtökohtiin liittyen Saarenpää korosti tietosuojalainsäädännön asettamia tarpeellisuusvaatimusta henkilötietojen käsittelyn keskeisenä edellytyksenä sekä avoimuuden ja käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksia. Selvityksessä nostettiin positiivisten luottotietojen käyttötarkoitukseen liittyvien ongelmien osalta huomion kohteeksi Ruotsin Datainspektionin vuonna 2012 luottotietolainsäädännön tarkistamisesta antama esitys,² joka perustui osaltaan siihen, että luottotietoyritykset ovat Ruotsissa luovuttaneet henkilöluottotietoja varmistumatta niiden käyttötarkoituksesta. Tämä sai aikaan tilanteen, jossa syntyi alkuperäisen tarkoituksen vastaista luottotietojen moninaiskäyttöä, eli tietoja käytettiin niiden alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeaviin tarkoituksiin. Tähän liittyen Saarenpää nosti pohdittavaksi, tulisiko yksilön taloudellista identiteettiä koskevia tietoja missään tilanteissa olla tarpeen voida selvittää ja käyttää varsinaisten luottosuhteiden ja työelämän tilanteiden ulkopuolella.

¹ Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. OM Selvityksiä ja ohjeita 22/2013, selvityksen laatija professori Ahti Saarenpää.

² Datainspektionen 3.6.2012, Begäran om översyn av kreditupplysningslagen, diariens 1821–2010.

Saarenpää nosti esiin selvityksessään myös sen, että luottotietotoiminnan kansainvälinen harmonisointi on vasta alullaan ja luottotiedon käsitteen sisällöstä on eri näkemyksiä, minkä vuoksi eri maissa omaksuttujen toimintamallien yksityiskohtaista vertaailua oli pidettävä vaikeana.

Arviossaan muutosta puoltavia ja sitä vastaan puhuvia syitä Saarenpää nosti keskeisinä muutosta vastaan puhuvina seikkoina esille positiivisten luottotietojen käsittelyn ja hallinnoinnin järjestämisen ongelmallisuuden sekä laajamittaisen henkilötietojen käsittelyn vaikutukset yksilön yksityisyyden suojaan. Sääntelyssä ja oikeuskäytännössä tiukentunut henkilötietojen suoja on Saarenpään toteamalla tavalla nostanut kynnystä, joka on ylitettävä puututtaessa lainsäädännöllisesti henkilötietojen suojaan ja sen myötä yksilön itsemääräämisoikeuteen oikeusvaltiossa. Tietojen vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla tai muut vain taloudellisia intressejä edustavat näkökohdat eivät voi sivuuttaa päätavoitetta ilman erittäin pitkälle meneviä perusteita.

2.1.2 Erityistason kysymyksenasettelut ja Saarenpään johtopäätökset tietosuojan kannalta

Saarenpää arvioi selvityksessään alustavasti myös EU:n tietosuojauudistuksen vaikutuksia eurooppalaiseen henkilötietojen käsittelyyn, luottotietorekistereiden asemaa erityisinä henkilörekistereinä sekä tietoturvallisuuden merkitystä luottotietojen käsittelyssä.

Saarenpää nosti esiin silloisen asetusehdotuksen luottotietotoiminnan kannalta erityisen tärkeiksi kohdiksi käsittelyyn oikeutettujen tahojen piirin määräytymisen, yksilön oikeuden olla joutumatta profiloinnin kohteeksi (automaattisen päätöksenteon kielto) sekä rekisterinpidon avoimuuden lisääntymisen.

Selvityksensä johtopäätöksissä Saarenpää korosti, että luottotietojen kokoamisen ja käsittelyn tulee olla verkkoyhteiskunnassa tietoteknisesti kehittynyttä, mikä aiheuttaa merkittäviä laatuvaatimuksia mahdollisen luottotietojärjestelmän tietojärjestelmien suunnittelulle. Kysymys on tällöin siitä, millaisia luottotietorekistereitä voidaan ylläpitää henkilötietojen suoja ja yksityisyyden suoja huomioon ottaen. Selvityksessä ei kuitenkaan otettu lähemmin kantaa erilaisten teknisten toteutusmuotojen ominaisuuksiin, vaan todettiin yleisemmällä tasolla tietojärjestelmien teknisiin mahdollisuuksien hyödyntämistä ja yksilön oikeutta yksityisyyteen koskevan rajanvedon olevan tärkeää ja että asiasta on säädettävä laissa. Tietyt asiat voivat olla luotonsaantia vaikeuttavia tekijöitä, mutta samalla henkilötietojen suojan näkökulmasta arkaluonteisia tietoja, joiden ei tulisi sisältyä luottotietojärjestelmiin.

Keskeisenä johtopäätöksenään professori Saarenpää päätyi suosittelemaan pidättäytymistä toistaiseksi luottotietoja koskevan kansallisen lainsäädännön muutoksista. Keskeisenä perusteena Saarenpäällä oli asiaan vaikuttavien eurooppalaisen sääntelyn uudistamisnäkömyö kehitystila, erityisesti EU:n tietosuojauudistuksen keskeneräisyys vuonna 2013. Tämän uudistuksen keskeneräisyyden lisäksi Saarenpää katsoi, ettei ennen asuntoluottodirektiivin ja tietoturvaluottodirektiivin hyväksymistä tule ryhtyä luottotietotoimintaa koskevan sääntelyn suurempaan muuttamiseen.

Saarenpää myös katsoi positiivisten luottotietojen mahdollisen käyttöönnoton kaventavan henkilötietojen suojaa sekä yksityisyyttä perusoikeuksina siten, että tällainen muutos olisi tehtävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä – tätä kannanottoa kuitenkin laajemmin perustelematta.

2.2 EU:n yleinen tietosuoja-asetus

EU:n tietosuojalainsäädännön uudistaminen käynnistyi komission antamalla ehdotuksella 2012, kun tietosuoja nähtiin tarpeelliseksi kehittää vastaamaan paremmin globaalin tietoympäristön olosuhteita ja verkon palvelujen toimintamalleja. Uudistuksessa pyrittiin muun muassa turvaamaan henkilötietojen suoja perusoikeutena sekä luomaan johdonmukaiset ja yhtenäiset säännöt sisämarkkinoiden toimintaa ja tietojen vapaata liikkuvuutta edistävälle sääntelylle, ottaen huomioon esimerkiksi myös luottotietojen käsittelyyn keskittyneiden järjestelmien toteuttamiseen ja käyttöön liittyvän henkilötietojen käsittelyyn.³

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (General Data Protection Regulation, GDPR) 2016/679 (EU) keväällä 2016. Tietosuoja-asetuksen suora soveltaminen alkoi jäsenvaltioissa 25.5.2018. Asetuksella kumottiin EU:n henkilötietodirektiivi 95/46/EY, joka on Suomessa pantu täytäntöön henkilötietolailla (523/1999).

³ GDPR:ään tai sen johdantolauseisiin ei sisälly varsinaista viittausta luottotietoihin, kuten ei myöskään suurimpaan osaan muihinkaan erityisin henkilötietojen käsittelytilanteisiin. Tästä huolimatta on ilmeistä, että myös luottotietojen käsittelyn ulottuvuus on ollut esillä sääntelyä valmisteltaessa. Käytännössä selittäviä tekijöitä tälle ovat oletettavasti GDPR:n yleislakiluonne, mikä ei ole antanut perusteita viittauksille erityissääntelyssä käsiteltäviin tietojenkäsittelytilanteisiin, sekä se, että luottotietolainsäädäntöä ei ole ollut EU:n lainsäädäntöharmonisaation piirissä: luottotietojen käsittely on selvityksessä esille tulleella tavalla järjestetty jäsenvaltioissa hyvin erilaisinkin tavoin, ja sääntely on osittain hyvinkin vanhaa. On täysin kansallisten luottotietojärjestelmien toteuttamistavasta ja sisällöstä riippuvaa – erityisesti, onko kyseessä yksityisen tai julkisen sektorin ylläpitämän keskitetyn rekisterin varaan rakennettu järjestelmä – miten GDPR vaikuttaa luottotietojen käsittelyyn. Ks. esim. Voigt, Paul – von dem Bussche, Axel: The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Practical Guide. Springer, 2017, s. 223.

GDPR:n tavoitteena on parantaa henkilötietojen suojaa ja yhtenäistää tietosuojasääntelyä kaikissa EU-maissa. Kaikkien EU:n alueella toimivien yritysten on noudatettava samoja tietosuojasääntöjä sijaintipaikastaan riippumatta. Harmonisoivasta vaikutuksesta huolimatta GDPR jättää jäsenvaltioiden lainsäätäjille jonkin verran kansallista liikkumavaraa, jolla voidaan täsmentää ja täydentää asetuksen säännöksiä. GDPR edellyttää Suomessa henkilötietolainsäädännön tarkistamista. Asetuksen mukaiset muutokset toteutetaan säätämällä uusi tietosuojalaki, joka toimii henkilötietojen käsittelyä koskevana yleislakina ja kumoaa nykyisen henkilötietolain.⁴

GDPR:ää sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Asetuksella vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Asetuksessa vahvistetaan yksilön oikeudet ja rekisterinpitäjän ja tietojen käsittelijän velvollisuudet – eli säännöt sille, miten yksityiset henkilöt, yritykset ja organisaatiot käsittelevät henkilötietoja EU:ssa. GDPR:ssä asetetaan myös menetelmät, joilla varmistetaan sääntöjen noudattaminen sekä sääntöjen rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset.

Uudet säännöt luovat kansalaisille uusia ja vahvempia oikeuksia. Niillä muun muassa vahvistetaan yksityishenkilöiden oikeutta saada tietoa henkilötietojensa käytöstä, oikeutta tutustua omiin tietoihin ja oikeutta tulla unohdetuksi eli saada tietonsa poistetuksi tietyistä rekistereistä. Uudet säännöt parantavat suojaa myös tietoturvaloukkauksia vastaan.⁵

2.3 Uudet perusteet tietosuoja-arvioinnille

EU:n tietosuojauudistuksen toteutuminen sekä kansallisen lainsäädännössä tapahtunut kehitys tietosuojasääntelyn edellytysten ja toteutuksen⁶, kuten myös uusien perusrekisterien toteuttamisen⁷, alueilla on muodostanut vuoteen 2013 verrattuna uudenlaiset perusteet positiivisen luottotietojärjestelmän edellytysten ja toteutustapojen arvi-

⁴ HE 9/2018 vp.

⁵ Euroopan komission Suomen edustuston uutinen Ohjeita EU:n uusien tietosuojasääntöjen soveltamiseen 15.2.2018.

⁶ EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö. OM Mietintöjä ja lausuntoja 8/2018; HE 9/2018 vp; PeLV 14/2018 vp.

⁷ Laki tulotietojärjestelmästä (53/2018); HE 134/2017 vp.

oinnille. Myös Ahti Saarenpään vuoden 2013 selvityksessään merkitykselliseksi tunnistamat muut uudet EU-säädökset, asuntoluottodirektiivi ja tietoturvallisuusdirektiivi, on sittemmin hyväksytty.⁸

Saatavissa olevien tietojen perusteella kansalliseen sääntelyyn kaikkialla EU:ssa perustuvat olemassa olevat luottotietojärjestelmät eivät olleet GDPR:n säätämisen yhteydessä EU-tasoisena erityisarvioinnin kohteena. Ne jäsenvaltiot, joissa positiivisia luottotietoja olemassa olevissa järjestelmissä käsitellään, ovat GDPR:n myötä tulleet velvoitetuiksi arvioimaan aiemman sääntelyn asianmukaisuutta GDPR:n valossa.

Riippumatta siitä, onko jäsenvaltiossa jo olemassa luottotietojärjestelmä vai tuleeko asia arvioitavaksi vasta uuden järjestelmän valmistelun yhteydessä, kuten Suomessa, on luottotietojen käsittely saatettava kansallisessa sääntelyssä GDPR:n vaatimusten mukaiseksi. GDPR muodostaa siis yleiseurooppalaisen, voimaantulonsa myötä sisältönsä vakiinnutetun lähtökohdan Luottotietojärjestelmän tietosuojalle. GDPR:n voimaantulon myötä professori Saarenpään vuonna 2013 selvityksessään toteama este asian valmistelussa etenemiselle on siis poistunut.

⁸ Näillä säädöksillä ei ole tämän Selvityksen tietosuojasuuden kannalta tunnistettu olevan suoranaisia vaikutuksia.

3 Tietosuojasääntelyn sisällölliset lähtökohdat luottotietojärjestelmän näkökulmasta

3.1 Sääntelyn perusoikeuslähtöisyys

Luottotietojärjestelmässä käsitellään väistämättä henkilötietoja.⁹

Yksilön henkilötietojen korostunut suoja osana yksilön oikeutta yksityisyyteen on vahvistettu perustuslain (731/1999) 10 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään momentin mukaan tarkemmin lailla.

Perustuslain 10.1 §:n toteamus siitä, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla, on katsottu määrittävän tietosuojan perusoikeudeksi, jonka yksityiskohdista on voitu ja toisaalta myös pitänyt säätää tarkemmin lailla.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään arvioidessaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä katsonut, että 10.1 §:n asettaman lailla säätämisen vaatimukset rajoittavat lainsäätäjän liikkumavaraa. Henkilötietojen suojan perustuslainasteisen suojan on katsottu edellyttävän, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Käytännössään perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin henkilötietojen rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn

⁹ Henkilötietona pidetään GDPR:n 4 art. 1 kohdan mukaan "kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, jäljempänä 'rekisteröity', liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella". Henkilötiedon käsitteen soveltamiskäytännössä vahvistuneesta hyvin laajasta ulottuvuudesta, ks. Handbook on European data protection law – 2018 edition. European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, s. 83–94.

oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.¹⁰

Oikeus henkilötietojen suojaan on sisällytetty myös EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohtaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla. Lisäksi niiden keskeistä sisältöä kunnioittaen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia näihin oikeuksiin ja vapauksiin voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Henkilötietojen suojasta ja tietosuojasta säädettyä liikutaan alueella, jota tulisi arvioida intimitteettisuojan, salassapidon, yksityisyyden, yksityiselämän suojan, itsemääräämisoikeuden sekä henkilöoikeuden näkökulmasta. Erityisesti näin on, jos kyseisellä sääntelyllä perustetaan uusia keskitettyjä perusrekistereitä tai jos sääntely kohdistuu laajamittaisesti kaikkiin tietyn toiminnan piirissä oleviin kansalaisiin.¹¹ Luottotietojärjestelmää ajatellen, erityisesti ylivelkaantumisongelman näkökulmasta, perusoikeuslähtöisyys lainsäädännön kehittämistarpeita arvioitaessa on keskeisessä merkityksessä,¹² mikä on pyritty ottamaan myös tässä Selvityksen tietosuojaosuudessa huomioon.

¹⁰ PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja esimerkiksi PeVL 1/2018 vp, s. 2.

¹¹ Korhonen, Rauno: Perusrekisterit ja tietosuojat (2003) s. 72.

¹² Ks. esim. Länsineva, Pekka: Pikaluottojen sääntely ja perusoikeudet. Lakimies 6/2010, s. 1056 ja 1058, jossa esitetty: *"Ylivelkaantuminen merkitsee toisin sanoen huomattavan vakavaa perusoikeusriskiä ja lainsäätäjän olettaisi pyrkivän torjumaan tällaisen riskin toteutumista kaikin käytävissä olevin keinoin. Tähän lainsäätäjällä ja muilla julkisen vallan toimijoilla on perustuslain 22 §:n mukaan myös normatiivinen velvollisuus [...] Sen jälkeen kun pikaluottotoiminnan ongelmat on tunnistettu, tulee julkisen vallan pyrkiä löytämään riittävän tehokkaat keinot niiden ratkaisemiseksi."*

3.2 Suomen kansallinen liikkumavara säätää Luottotietojärjestelmästä

GDPR on luonteeltaan uudenlaista eurooppaoikeudellista sääntelyä, joka keskeisten tavoitteidensa mukaisesti toteuttaa henkilö tietojen perusoikeuslähtöistä suojaa ja palvelee tietojenkäsittelyyn liittyviä yhteiskunnallisia ja taloudellisia tavoitteita henkilö tietojen käsittelyssä.¹³

GDPR on lisäksi EU-asetus, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti. EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaan sellainen EU-säädöksen säännös, jolla on välitön oikeusvaikutus, syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen riippumatta tämän asemasta kansallisessa säädöshierarkiassa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan suoraan sovellettavat eurooppaoikeudelliset säännökset syrjäyttävät minkä tahansa kansallisen säädöksen, jopa perustuslain.¹⁴

Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon. Yksityiskohtaisemman sääntelyn tarpeen ja sisällön osalta on otettava huomioon myös yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteet ja sääntelytapa.¹⁵

Arvioitaessa Luottotietojärjestelmästä säätämistä Suomessa onkin arviointi siten perustettava ensisijassa GDPR:n asettamiin lähtökohtiin.

GDPR kattaa tarkoituksensa mukaisesti keskeisen osan henkilö tietojen käsittelyn edellyttämästä sääntelystä. Kansallista erityislainsäädännön tarvetta ja kansallisen sääntelyn mahdollista liikkumavaraa arvioinut oikeusministeriön asettama EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmä (TATTI-työryhmä) esitti loppumietintönsä johtopäätöksissään, että GDPR:a täsmentävää tai täydentävää kansallista sääntelyä voi olla vain siinä määrin kuin asetus siihen valtuuttaa. Kansallisella liikkumavaralla tarkoitetaan tätä asetuksen kansalliselle lainsäätäjälle jättämää harkintamarginaalia. Siltä osin kuin erityissääntelylle havaitaan olevan tarvetta, olisi tätä tar-

¹³ GDPR:n johdantokappaleet 1, 2, 4 ja 13.

¹⁴ PeVL 14/2018 vp, s. 3, PeVL 51/2014 vp, s. 2/II sekä esim. asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978.

¹⁵ PeVL 14/2018 vp, s. 3 sekä asia 34/73, Variola, tuomio 10.10.1973, asia 50/76, Amsterdam Bulb, tuomio 2.2.1977, 33 kohta; ks. myös HE 9/2018 vp, s. 31.

vetta arvioitava nimenomaan asetuksen säännöksistä ja lähtökohdista käsin. Kansallista erityislainsäädäntöä olisi jopa vältettävä ja sen käyttö tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.¹⁶

Lisäksi TATTI-työryhmä esitti johtopäätöksensä, että kansallisen liikkumavaran käyttö on aina perusteltava ja sen on oltava tarpeen GDPR:n ehdotetun tietosuojalain täydentämiseksi. Tarvetta on arvioitava kansallisten näkökohtien lisäksi GDPR:n tavoitteiden toteutumisen kannalta.¹⁷ Tämän Selvityksen tietosuojaosuuden keskeisenä tavoitteena on ollut tämän vaatimuksen mukaisesti tuottaa alustava näkemys Luottotietojärjestelmästä säätämiseen liittyen.

3.3 Tietosuojasäätelyn asettamat reunaehdot ja erityislainsäädännön yhteiskunnallisen tarpeen vaikutus sen hyväksyttävyyteen

Selvityksen perustalta on selvää, että vastuullisen luotonantoon liittyvä luottokelpoisuuden arviointi edellyttää väistämättä luotonhakijan luottotietojen selvittämistä ja henkilötietojen käsittelyä.¹⁸ Tätä jo olemassa olevaan kuluttajansuojalainsäädäntöön perustuvien velvoitteiden edellyttämää käsittelyä on kiistatta pidettävä tarpeellisena luotonannon yhteydessä, ja tämä lähtökohta täyttää tietosuojasäätelyn käsittelylle asettaman tarpeellisuuden vaatimuksen. Nykyisestä kuluttajansuojalainsäädännöstä ei kuitenkaan välittömästi seuraa nimenomaista velvoitetta eikä suoraa mahdollisuutta positiivisten luottotietojen käsittelyyn.

Keskeiset GDPR:stä seuraavat konkreettiset kysymykset henkilötietojen käsittelyn säätelytarpeen arvioinnille tiivistyvät ennen kaikkea kysymyksiin siitä, voidaanko tarpeelliseksi katsottu ja mahdollisella uudella erityislainsäädännöllä mahdollistettava käsittely perustaa suoraan GDPR:n ja uuden kansallisen yleislain tietosuojalain säännöksiin, ja toisaalta, mitä Luottotietojärjestelmää koskevalta mahdolliselta erityislainsäädännöltä tietosuojanäkökulmasta edellytetään, jotta se olisi sopuinnussa GDPR:stä seuraavien vaatimusten kanssa.

¹⁶ EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö. OM Mietintöjä ja lausuntoja 8/2018, s. 31 ja 38; ks. myös PeVL 2/2018 vp.

¹⁷ TATTI-loppumietintö. OM 8/2018, s. 38.

¹⁸ Ks. erityisesti voimassaolevasta kuluttajansuojalainsäädännöstä seuraavat luottokelpoisuuden arviointiin liittyvät KSL 7 luvun 14 § 1 momentti, HE 78/2012 vp, s. 19, sekä KSL 7 luvun 16 a § 2 momentti, HE 77/2016 vp, s. 48.

Vastaus ensin mainittuun kysymykseen kulminoituu kysymykseksi siitä, mikä olisi Luottotietojärjestelmän piirissä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn käsittelyperuste GDPR:n ja tietosuojalain näkökulmasta.¹⁹ Selvityksen tietosuojaosuudessa on siten tullut arvioiduksi, miten Luottotietojärjestelmän edellyttämä henkilötietojen käsittely täyttäisi ne reunaehdot, jotka GDPR:n 6 artiklassa on säädetty käsittelyn lainmukaisuudelle oikeusperusteen ja käsittelyn tarkoituksen näkökulmasta.

Käsittelyn perustuessa GDPR:n 6 artiklan 1 kohdan a–b, d tai f alakohtaan, seuraa käsittelyperuste suoraan asetuksesta eikä se siten edellytä käsittelyperusteesta säättämistä kansallisessa laissa. Kansallinen lainsäätävä voi GDPR:n 6 artiklan 2 kohdan mukaan ylläpitää tai antaa asetusta yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi käsittelyssä, joka perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Kansallinen lainsäätävä voi tällöin täsmällisemmin määrittää tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely.

GDPR:n 6 artiklan 3 kohdassa on lisäksi edellytetty, että silloin, kun käsittelyn tavoitellaan perustettavan 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan (eli c alakohdan mukaisesti "käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi" tai e alakohdan mukaisesti "käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi"), on tällaista lakisääteistä velvoitetta tai yleistä etua koskevaa tehtävää tai rekisterinpitäjälle kuuluvaa julkisen vallan käyttämiseen oikeuttavaa perustetta koskeva sääntely oltava asianmukaisesti voimaansaatettu unionin oikeudessa tai kansallisella tasolla jäsenvaltion laissa. Lisäksi käsittelystä säättämiseen kohdistuu erityisiä vaatimuksia, joita eritellään tarkemmin tämän Selvityksen tietosuojaosuuden kohdassa 4.2. Näistä kansalliseen erityislainsäädäntöön kohdistuvista vaatimuksista keskeisin on vaatimus siitä, että henkilötietojen käsittelyyn oikeutettavan sääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä on ehdotettu täydennettävän GDPR:n oikeusperusteita kansallisella yleislailla ja näitä tarvittaessa täydentävällä erityislainsäädännöllä. Hallituksen esityksen keskeinen sisältö erityislainsäädännön ja Luottotietojärjestelmän kannalta koskee henkilötietojen käsittelyperusteita, joiden osalta ehdotetaan GDPR:n kansallisen liikkumavaran mahdollistamalla tavalla säädetävän täsmennyksistä 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan yleistä etua koskevien tehtävien suorittamisen mahdollisiin sisältöihin.²⁰

¹⁹ TATTI-loppumietintö. OM 8/2018, s. 29.

²⁰ HE 9/2018 vp, s. 52–53.

Ehdotetulla sääntelyllä olisi Luottotietojärjestelmän piirissä tapahtuvan tietojenkäsittelyn osalta merkitystä lähinnä siinä tapauksessa, että käsittely arvioitaisiin tarkoituksenmukaiseksi perustaa 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan sijaan e alakohtaan. Ehdotuksessa tietosuojalain 4 §:ssä määriteltäisiin, että henkilötietoja saisi käsitellä e alakohdan mukaisesti, kun "käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi". Säädöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa viranomaisten toimesta tapahtuva henkilötietojen käsittely silloin, kun oikeutta käsittelyyn ei voida suoraan johtaa viranomaista koskevasta tehtävä- ja toimivaltasäännöksestä eikä mahdollisesta yksityiskohtaisemmasta erityissääntelystä²¹ – tilanteessa, jossa käsittelyn oikeusperuste voidaan asianmukaisesti huomioida ja vahvistaa jo erityislaissa, ei tämän täsmennyksen soveltamiselle ole tarvetta.

Käsittelyperusteesta koskevan sääntelyn keskeinen tarkoitus on varmistaa, että erityisesti tilanteissa, joissa puututaan yksilön yksityisyyden suojaan henkilötietojen käsittelyllä, erityisesti viranomaisen ollessa kysymyksessä, on tietojen käsittelyn ja viranomaisen toimivallan perustuttava lakiin. Laissa ei tule säätää yksinomaan viranomaisen oikeudesta henkilötietojen käsittelyyn, vaan tämä käsittelyn perustava oikeus on liityttävä myös viranomaisen tehtävä ja toimivaltasäännökseen.²²

Toinen tämän kohdan 3.3 aluksi mainituista kysymyksistä, kysymys siitä, mitä erityislainsäädännöltä tietosuojanäkökulmasta edellytetään, jotta se olisi sopusoinnussa GDPR:stä seuraavien vaatimusten kanssa, luo tarpeen arvioida suunnitellun Luottotietojärjestelmään liittyvän sääntelyn tarvetta, hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Nämä keskeiset sisällölliset vaatimukset kulminoituvat siihen, mitä henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista GDPR:n 5 artiklassa säädetään.²³ Näiden periaatteiden, (a) tietojenkäsittelyn lainmukaisuuden, kohtuullisuuden ja läpinäkyvyyden, (b) henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden, (c) tietojen minimoinnin, (d) käsiteltävien tietojen täsmällisyyden, (e) säilytyksen rajoittamisen sekä (f) tietojen eheydestä ja luottamuksellisuudesta huolehtimisen, kautta määrittyvät myös uuden henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn toteuttamiseen kohdistuvat vaatimukset.

Edellä mainituista periaatteista seuraa, että Luottotietojärjestelmään liittyviä sääntelyvaihtoehtoja on arvioitava tietosuojanäkökohdat, mukaan lukien GDPR:n 35 artiklasta seuraavan tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointivelvoitteen tiedostaminen. Periaatteista seuraa myös, että huomioon tulee ottaa valittavan sääntelyratkaisun yhteiskunnallisen tarpeen ja hyväksyttävyyden perustelevuuden suhteessa rekisteröityjen yksityi-

²¹ HE 9/2018 vp, s. 79.

²² TATTI-loppumietintö. OM 8/2018, s. 33.

²³ Ks. myös GDPR:n johdantokappaleet 39.

syyden suojaan kohdistuviin vaikutuksiin. Kuten edellä viitattu 6 artiklan 3 kohta edellyttää, sääntelyn on täytettävä sille määritellyn yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Mainittujen seikkojen lisäksi EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä seuraa vaatimuksia, jotka on syytä ottaa huomioon Luottotietojärjestelmän sääntelyä arvioitaessa. Luottotietojärjestelmän kannalta keskeinen Unionin tuomioistuimen ratkaisu on erityisesti Tele2 Sverige ja Watson,²⁴ jossa tuomioistuin katsoi, että arvioitavana olleessa laajamittaisista ja merkittävää henkilötietojen käsittelyä koskevassa kansallisessa lainsäädännössä olisi tullut säätää selvistä ja täsmällisistä tietojen säilyttämistoimenpiteiden laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä. Tällaisten säännösten tulisi sisältää vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä, joiden tietoja on säilytetty, on esimerkiksi riittävät takeet, joiden avulla voidaan tehokkaasti suojata heidän henkilötietonsa väärinkäytön vaaroja vastaan.²⁵ Unionin tuomioistuimen mukaan tarve tällaisista takeista on tärkeä varsinkin silloin, kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti ja on olemassa huomattava vaara laittomasta pääsystä näihin tietoihin.²⁶

Johtopäätöksenä edellä todetusta on tietosuoja-arvioinnin keskeisyys osana Luottotietojärjestelmän valmistelua sekä tarve sisällyttää mahdolliseen uuteen lainsäädäntöön nimenomaiset säännökset Luottotietojärjestelmän piirissä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä.

3.4 Keskeiset kysymykset sääntelyn toteuttamistapaan liittyen

3.4.1 Lailla säätämisen vaatimus ja sen kehittyneet tulkinnat

GDPR vahvistaa perusoikeuksien näkökulmasta itsessään merkityksellisellä tavalla säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata hyödynnettävyyttä ja liikkuvuutta.²⁷

²⁴ Yhdistetyt asiat 203/15 ja 698/15, Tele2 Sverige ja Watson, tuomio 21.12.2016.

²⁵ Ks. myös asia 293/12 ja 594/12 Digital Rights Ireland, tuomio 8.4.2014, sekä asia 362/14 Schrems, tuomio 6.10.2015.

²⁶ Ks. myös TATTI-loppumietintö. OM 8/2018, s. 25 ja PeVL 14/2018 vp, s. 3.

²⁷ PeVL 14/2018 vp, s. 3; ks. myös PeVL 2/2018 vp, s. 4–8, PeVL 31/2017 vp, s. 3 ja PeVL 42/2016 vp, s. 7–8.

Kuten TATTI-työryhmä loppumietinnössään totesi, Suomessa on merkittävä joukko yhteiskunnan perusrekistereitä (esimerkiksi väestötietojärjestelmä), joiden tarkoituksen, sisällön ja käytön sääntely omana säädöksenään tulee edelleen GDPR:n voimaantultua olemaan perusteltua. TATTI-työryhmän havainnon mukaisesti osassa olemassa olevaa erityissääntelyä on kuitenkin jätetty arvioimatta yleisen tietosuojasääntelyn riittävyys, mikä on ollut omiaan luomaan sääntelylle epätarkoituksenmukaista raskautta.²⁸

Perustuslakivaliokunta on kansallista tietosuojalakia koskevassa merkittävässä lausunnossaan 14/2018 vp linjannut uudestaan GDPR:n huomioiden kansalliselle tietosuojasääntelylle asetettavia vaatimuksia:

"Valiokunta on katsonut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen ei voi enää jatkossa perustua nykyisenkaltaisen sääntelymallin varaan. Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätämisen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi."²⁹

Perustuslakivaliokunta totesi kiinnostävänsä tästä uudesta lähtökohdastaan erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen. Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet suhteessa henkilötietojen käsittelyyn tulee kuvata erityislainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn (erityisesti GDPR:n 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen) oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti johtaa suoraan siitä toiminnan tavoite huomioiden ottaen. GDPR:n soveltamisen alkaminen on siten tehnyt perustusvaliokunnan itsensä toteamalla tavalla perustelluksi tarkistaa aiempi, erityistä lainsäädännöllistä seikkaperäisyyttä kaikelta henkilötietojen käsittelyä edellyttävältä toiminnalta edellyttänyt kanta henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Tämän perustuslakivaliokunnan uuden doktriinin mukaan erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä, henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti GDPR:n ja säädettävän kansallisen yleislain eli tietosuojalain nojalla.³⁰

²⁸ TATTI-loppumietintö. OM 8/2018, s. 27–28.

²⁹ PeVL 14/2018 vp, s. 3.

³⁰ PeVL 14/2018 vp, s. 4.

Vertailukohtana Luottotietojärjestelmästä säätämiseksi ja säädösten GDPR-lähtöisyydelle on mahdollista käyttää Ruotsia, missä vuodelta 1973 oleva positiivisten luottotietojen käsittelyn mahdollistava kansallinen luottotietolaki (kreditupplysningslagen 1973:1173) on päätetty pitää GDPR:n vaikutusten arvioinnin ja niiden seurauksista huolimatta pääasialliselta sisällöltään sellaisenaan voimassa.³¹

Luottotietojärjestelmän kohdalla tulee arvioitavaksi, missä määrin perustuslakivaliokunnan uusi doktriini vaikuttaa järjestelmän piirissä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelystä säätämiseen. Ensisijaiseen merkitykseen nousee tavoite perustaa tietojen käsittelyn sääntely suoraan GDPR:ään niin laajalti kuin mahdollista. Näin ollen Luottotietojärjestelmää koskevan mahdollisen erityissääntelyyn ei tulisi sisällyttää mitään sellaista, jotka jo suoraan itsessään seuraisi GDPR:stä, kuten esimerkiksi rekisteröityjen tarkastusoikeutta, tietoturvaa tai tietojen käsittelystä informoimista koskevia vaatimuksia. Siltä osin kuin tarpeelliseksi katsottuista kysymyksistä on jo säädetty GDPR:ssä, ei erityislaissa pitäisi kyseisestä asiasta säätää lainkaan.

Perustuslakivaliokunnan doktriiniin sisältyy kuitenkin linjaus, joka henkilötietojen 6 artiklan 1 kohdan mukaisen käsittelyperusteen olemassaolon vahvistamisen lisäksi nostaa rinnalle tarpeen kiinnittää tietyissä tilanteissa tietosuojan edelleen korostuneempaa huomiota. Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että *"erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely."*³²

Näin ollen erityislainsäädännön tarpeellisuuden ja sisällön arvioinnin lähtökohdaksi on otettava mahdollistettavan tietojenkäsittelyn merkittävyys ja laajakantoisuus yksilöiden yksityisyyden kannalta. Tyypillisimmin tarve tietosuojan osalta selkeästi, mutta myös seikkaperäisesti ja – EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö huomioiden – täsmällisesti säätämiseen nousee esille uusista rekistereistä tai viranomaisten toimivaltuuksista säädettäessä.

Sääntelytapaan liittyen myös TATTI-työryhmä esitti johtopäätöksensä, että tyypillisesti juuri Luottotietojärjestelmän kaltaisesta uudesta yhteiskunnan perusrekistereistä olisi perusteltua säätää omana säädöksenään.³³

³¹ Lag om ändring i kreditupplysningslagen (SFS 2018:405), 8.5.2018. Ks. myös Frydlingen, David – Edvardsson, Tobias – Olstedt Carlström, Caroline – Beyer, Sandra: GDPR. Juridik, organisation och säkerhet enligt dataskyddförordningen. Nordstedts Juridik 2018, s. 67.

³² PeVL 14/2018 vp, s. 5.

³³ TATTI-loppumietintö. OM 8/2018, s. 38.

EU-oikeudesta seuraa myös lailla säätämisen vaatimus siltä osin, jos henkilötietojen suojan katsottaisiin Luottotietojärjestelmästä säätämisen seurauksena jollakin tavalla rajoittuvan. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisen rajoittaminen on mahdollista vain keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Erityisesti, siltä osin kuin Luottotietojärjestelmään liittyvä henkilötietojen käsittely päädytään perustamaan GDPR:n 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, on käsittelystä säädettävä 6 artiklan 3 alakohdassa todetut edellytykset huomioon ottaen.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Luottotietojärjestelmä on katsottava sen kaltaiseksi, että sen piirissä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä tulee selkeästi ja seikkaperäisesti säätää lailla.³⁴ Tätä puoltaa myös vahvasti positiivisten luottotietojen vahva kytkeytyminen perusoikeuksiin.³⁵ Erityissäätelyn toteutuksessa on kuitenkin perusteltua jättää kaikki tietojen käsittelyyn liittyvä määräytymään mahdollisimman pitkälti GDPR:n perusteella sekä selkeästi ja seikkaperäisesti säätää niistä riskilähtöisen arvioinnin perusteella identifioitavista seikoista, jotka ovat yksilöiden perusoikeudet ja perustuslakivaliokunnan uusi doktriini huomioiden edelleen tarpeellisia erityisesti säädettäväksi. Näitä seikkoja analysoidaan tämän kohdan 3.4 seuraavissa alakohdissa ja kohdissa 6 ja 7 yksityiskohtaisemmin.

³⁴ GDPR:n johdantokappaleessa 10 kansallisen erityissäätelyn tarve ja siihen kohdistuvat vaatimukset tulevat esille toteamuksessa siitä, että jäsenvaltioiden on voitava ottaa käyttöön kansallisia säännöksiä, joilla GDPR:n sääntöjen soveltamista voidaan täsmentää entisestään, erityisesti henkilötietojen käsittelyn lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Johdantokappaleen 10 mukaan GDPR jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa sääntöjen täsmentämisen suhteen ja kytkee samalla osaksi tietosuojasääntelyn kokonaisuutta myös tällaisen kansallisen sääntelyn, "*jossa esitetään erityisiä käsittelytilanteita koskevat olosuhteet, mukaan lukien niiden edellytysten tarkempi määrittely, joiden täytyessä henkilötietojen käsittely on laillista*". GDPR:n johdantokappaleessa 45 todetaan, että "*Tässä asetuksessa ei edellytetä, että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki. Useiden käsittelytoimien perustana oleva yksi laki voi olla riittävä käsittelyn perustuessa rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteeseen tai jos käsittely on tarpeen yleisen edun vuoksi toteutettavan suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi*". Samalla kuitenkin kyseinen johdantokappale sisältää luettelon 6 artiklan 3 kohdassa määriteltävistä lailla tarkemmin perustettavista seikoista, kuten käsittelyn tarkoitus ja tarkat vaatimukset, joilla määritetään rekisterinpitäjä, käsiteltävien henkilötietojen tyyppi ja tietojen luovutettavuus, mikä tosiasiallisesti johtaa uusia henkilötietojen käsittelymuotoja, kuten esimerkiksi Luottotietojärjestelmää ajatellen, tarpeeseen säätää tällaisesta käsittelystä seikkaperäisesti erityislailla.

³⁵ Ks. myös Saarenpään näkemys positiivisen luottotietorekisterin aiheuttaman henkilötietojen suojan ja yksityisyyden kaventumisen perustamasta lailla säätämisen tarpeesta ja – näkökohtaa tarkemmin perustelematta – jopa perustuslain säätämisyjärjestystä edellyttävästä vaikutuksesta: Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. OM 22/2013, s.39 ja 42.

3.4.2 Luottotietojärjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen käsittelyperuste

Edellä Selvityksen tietosuojasuuden kohdassa 3.3 on eritelty lähtökohtia sille, miten henkilötietojen käsittelyn laillisuuden kannalta keskeisestä kysymyksestä eli tietojen käsittelyperusteesta voidaan säätää.

Siltä osin, kun Luottotietojärjestelmän katsotaan – valittavasta toteuttamistavasta riippuen – edellyttävän erityislainsäädännön säätämistä, on perusteltua katsoa kyseessä olevan sääntelystä, jolla jäsenvaltio on oikeutettu GDPR:n 6 artiklan 2 kohdan mukaan antamaan asetusta yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi käsittelyssä. Jos Luottotietojärjestelmästä päädytään säätämään erityislainsäädännössä, on sen piirissä tapahtuva henkilötietojen käsittely suositeltavinta perustaa GDPR:n 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, eli oikeuttaa käsittely sillä perusteella, että se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Muina vaihtoehtoina luottotietojen käsittelyn lainmukaisuuden varmistamiselle voisivat tulla kyseeseen 6 artiklan 1 kohdan a alakohta (rekisteröidyn suostumus), e alakohta (rekisterinpitäjän yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen) taikka luottotietojen käsittelyyn osallistuvien eiviranomaisasemassa olevien toimijoiden itsenäisesti tekemiin arvioihin perustuen f alakohta (rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttaminen).

Mainitut vaihtoehtoiset käsittelyperusteet tulevat lähemmin arvioitavaksi tämän Selvityksen tietosuojasuuden kohdassa 4.

3.4.3 Luottotietojärjestelmässä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevan vaikutustenarvioinnin toteuttaminen

GDPR:n 35 artiklan 10 kohta perustaa lainsäädännön valmisteluun liittyvän tarpeen suorittaa henkilötietojen käsittelyä koskeva vaikutustenarviointi silloin, kun käsittelyperusteena suunnitellaan käytettävän 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaa.

Vaikutustenarviointien tarkoituksena on GDPR:ssä omaksutussa sääntelyratkaisussa luoda systemaattinen prosessi tietosuojamenettelyiden suunnitteluun erityisesti tapauksissa, joissa yksilöiden oikeuksiin tai vapauksiin kohdistuu korkea riski. Vaikutus-

tenarvioinnissa tulevat tarkasteltaviksi erityisesti suunnitellut tietojenkäsittelytoimenpiteet sekä ne suojatoimet ja -mekanismit, joiden avulla lievennetään tunnistettuja riskejä ja varmistetaan henkilötietojen suoja sekä osoitetaan, että asetusta on noudatettu.

Vaikutustenarviointeja on GDPR:n mukaan sovellettava erityisesti laajoihin käsittelytoimiin, joissa on tarkoitus käsitellä huomattavia määriä henkilötietoja, jotka voivat vaikuttaa suureen määrään rekisteröityjä ja joihin todennäköisesti liittyy rekisteröityjen oikeuksiin ja vapauksiin vaikuttava korkea riski.

Asetuksen johdantokappaleen 92 mukaan vaikutustenarviointi olisi tarkoituksenmukaista laatia mahdollisuuksien mukaan aina laajemmin ja yleisellä tasolla, *"esimerkiksi kun viranomaiset tai julkishallinnon elimet aikovat luoda yhteisen sovelluksen tai käsittelyalustan."* Lisäksi johdantokappaleen 93 mukaan *"tällainen arviointi on syytä tehdä ennen käsittelytoimien aloittamista, kun hyväksytään jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, johon viranomaisen tai julkishallinnon elimen tehtävien suorittaminen perustuu ja jolla säädellään siihen liittyvää käsittelytoimintaa tai liittyviä käsittelytoimia."* Luottotietojärjestelmän järjestelmätasoisessa vaikutustenarvioinnissa saattaisi olla riskin ja suojausmenettelyihin liittyvien vaihtoehtojen taloudellisten kustannusten arvioinnin yhteydessä perusteltua ottaa huomioon myös laajemmat näkökulmat sääntelyn vaikuttavuuteen.³⁶

Vaikutustenarviointia koskeva velvoite tulee ottaa huomioon Luottotietojärjestelmän jatkovalmistelussa. Kun vaikutusten arviointi toteutetaan systeemitasolla lainvalmistelun yhteydessä, ei 35 artiklan mukaisen velvollisuuden enää tarvitse kohdistua Luottotietojärjestelmän käyttöönoton yhteydessä sitä ylläpitävään tahoon tai sen piirissä oleviin käyttäjiin, ellei tällaisesta velvollisuudesta tehdä erilliset vaikutustenarvioinnit hahmottaisi nimenomaisesti säätää kansallisen lain tasolla.³⁷

3.4.4 Tietosuojavaltuutetun kuulemisvelvollisuus

GDPR:n 36 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on uutta henkilötietojen käsitteilyä koskevaa lainsäädäntöä valmistaessa velvollisuus kuulla kansallista valvontaviranomaista.

³⁶ Ks. esim. Määttä, Kalle: Pikaluottojen sääntely oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta. Lakimies 3/2010, s. 279.

³⁷ Ks. Feile, Lukas – Forgó, Nikolaus – Weigl, Michaela: The EU Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary. Globe Law and Business & German Law Publishers 2018, s. 176.

Luottotietojärjestelmän valmisteleminen kuuluu kiistatta kyseisen artiklan tarkoittaman toimen piiriin, joten vaatimus tietosuojavaltuutetun kuulemiseen osana jatkovalmistelua seuraa jo EU-oikeudesta.

3.4.5 Perustuslain säätämisyjärjestyksen vaatimuksen arviointi

Edellä tässä Selvityksen tietosuojasuudessa kuvatulla tavalla professori Ahti Saarenpää toi vuonna 2013 tekemänsä selvityksen johtopäätöksissä esiin näkemyksensä siitä, että positiivisten luottotietojen käyttöönotto kaventaisi henkilötietojen suojaa sekä yksityisyyttä perusoikeuksina siten, että tällainen muutos olisi tehtävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Tässä selvityksessä ei ole tunnistettu sellaisia perusteita, jotka antaisivat syyn puoltaa esitettyä tulkintaa. Edellytyksenä toki on, että edellä kuvatut henkilötietojen käsittelyn suojaa koskevat yleiset vaatimukset täyttyvät Luottotietojärjestelmän kohdalla. Silloin, kun uusi sääntely suositellulla tavalla perustetaan GDPR:n vaatimuksiin, täyttää se myös perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan henkilötietojen käsittelyn suojalle asettamat vaatimukset. Asiaa on suositeltavaa kuitenkin vielä tarkastella lähemmin valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta jatkovalmistelun yhteydessä.

3.5 Luottotietojärjestelmän tietosisällön vaikutukset tietosuojavelvoitteiden soveltumiseen

GDPR asettaa erityisvaatimuksia ns. erityisiin tietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelylle, mikä on huomioitava myös kansallisen erityissääntelyn tasolla.

GDPR:n mukaan erityisiä henkilötietoryhmiin kuuluvia, erityissuojelua tarvitsevia henkilötietoja ovat 9 artiklassa määritellyllä tavalla (henkilötietolain arkaluonteisten henkilötietojen käsitettä vastaten) muun muassa sellaiset tiedot, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä terveydentilaa ja seksuaalista käyttäytymistä tai suuntautumista koskevat tiedot. Luottoja tai velkaantumista koskevaa tietoa ei pidetä tietosuojalainsäädännön näkökulmasta erityisenä henkilötietoryhmänä, joka arkaluonteisuutensa perusteella itsessään edellyttäisi etukäteen säädettyjen tiukempien vaatimusten soveltamista.

Käytännössä yksityishenkilön luottojen määrää tai velkaantumista koskevia tietoja, erityisesti yhdistettynä tuloja koskeviin tietoihin, on kuitenkin katsottava pidettävän korostuneen luottamuksellisina niiden henkilön yksityisyyden suojaan merkittävästi puuttuvan luonteen vuoksi, mistä syystä tällaisten tietojen käsittelyyn oikeuttavien normien on oltava korostuneen selkeitä ja seikkaperäisiä.

Sääntelyn luoman suojan huolellisen valmistelun ohella Luottotietojärjestelmän toteutuksessa on luonnollisesti kiinnitettävä erityistä huomiota tietoturvallisuuden varmistamiseen sekä muihin käytännön tasolla tietosuojaa toteuttaviin toimenpiteisiin. Näihin palataan lähemmin Selvityksen tietosuojaosuuden kohdassa 7.

4 Keskeiset tietosuojanäkökohdat selvityksessä tunnistettuihin pääasiallisiin toteutusvaihtoehtoihin

4.1 Positiivisen luottotietojärjestelmän tarkoituksenmukaisimmat vaihtoehtoiset toteutustavat

Selvityksessä on punnittu Luottotietojärjestelmän tarpeen arvioimisen lisäksi sen tarkoituksenmukaisimpia vaihtoehtoisia toteutustapoja. Näistä vaihtoehtoista käsillä ovat olleet: (a) kyselypohjainen hajautettu järjestelmä, (b) julkisen vallan ylläpitämä keskitetty rekisteri, sekä (c) yksityinen positiivisia luottotietoja keräävä ja jakeleva keskitetty rekisteri.

Selvityksen tuloksena päädytään ehdottamaan Luottotietojärjestelmän toteuttamista Suomessa julkisen vallan ylläpitämän keskitetyn rekisterin muodossa.

Keskitetty julkisen vallan hallinnoima järjestelmä tarkoittaisi tietosuojamielessä uuden perusrekisterin perustamista Suomeen.

Keskeisinä perusrekistereihin liittyvinä kysymyksinä on oikeuskirjallisuudessa nostettu esiin kysymykset siitä, miten yhteiskunnallisesti merkittävien tietojen käsittely järjestetään sekä miten sitä säännellään ja valvotaan. Oikeuskirjallisuudessa esiin nostettujen näkemysten mukaan on tärkeää pohtia myös, kenellä on pääsy tietoihin, kuka tai mikä tiedot omistaa ja kuka vastaa niiden virheettömydestä, ajantasaisuudesta ja kattavuudesta.³⁸ Nämä kysymykset ovat olleet myös tämän selvityksen kannalta keskeisessä roolissa, kun on arvioitu, miten positiivinen luottotietojen käsittely voitaisiin käytännössä toteuttaa keskitetyn rekisterin perustamisella.

Perusrekisterit ovat yhteiskunnan perusyksiköt yksilöiviä tietojärjestelmiä, jotka sisältävät tietoja näiden yksiköiden ominaisuuksista ja yhteyksistä, jotka ovat yksilön tai yhteiskunnan kannalta erittäin tärkeitä. Perusrekistereistä on aina säädetty laissa tai

³⁸ Korhonen, Rauno: Perusrekisterit ja tietosuoja. Edita 2003, s. 21.

asetuksessa.³⁹ Lakisääteisyysden lisäksi perusrekistereitä määrittäviksi piirteiksi on oikeuskirjallisuudessa vakiintuneella tavalla katsottu valtakunnallinen kattavuus, luotettavuus (yleensä lakisääteinen julkinen luotettavuus), monikäyttöisyys ja tietojen suoja.⁴⁰ Kattavuuden kriteeri täyttyy, kun rekisteriin kirjataan kaikki määritelmänmukaiset perusyksiköt, joille annetaan virallinen tunnus, kun taas luotettavuus liittyy rekisterin ylläpitoon linkitettyyn viranomaisvastuuseen. Monikäyttöisyyden on katsottu seuraavan siitä, että tiedot kerätään vain kerran, minkä jälkeen ne ovat tiedon tarvisijoiden käytettävissä. Tarkan sääntelyn on ajateltu itsessään oleva tietojen suojan keskeinen tae.⁴¹

Selvityksessä todettavalla tavalla ainoastaan julkisen vallan ylläpitämä keskitetty rekisteri voi vastata havaittuihin ja selvityksessä analysoituihin positiivisten luottotietojen keskeisiin käsittelytarpeisiin.

Selvityksen tietosuojasuudessa on näin ollen päädytty erittelemään Luottotietojärjestelmän toteuttamiseen liittyviä tietosuojanäkökohtia erityisesti tällaisen julkisen vallan ylläpitämisen keskitetyn rekisterin näkökulmasta. Analyysissa on kuitenkin otettu huomioon myös muita toteutusvaihtoehtoja koskevat tietosuojanäkökohdat.

Toteutusvaihtoehtoja koskevassa punninnassa ja arvioinnissa on otettu huomioon, että kyselypohjainen hajautettu järjestelmä ei todennäköisesti muodosta keskitettyyn rekisteriin verrattavaa tietoturvaohjausta eikä siten samassa määrin altistaisi valtavaa yksilöiden yksityisyyden suojan kannalta merkityksellistä tietoa sisältävää tietokantaa tietosuojaisien kohteeksi. Havaitut riskit ja uhat yksityisyyden suojalle ovat kuitenkin vain yksi, joskin keskeisessä roolissa oleva tekijä eri vaihtoehtojen punninnassa. Tätä punnintaa on yksityisyyden riittävän turvaamisen näkökulmasta sekä GDPR:n edellyttävän vaikutustenarvioiden muodossa suositeltavaa syventää jatkovalmistelun yhteydessä.

Kaksi keskeisintä selvityksessä esille nousutta tekijää, jotka johtopäätösten mukaan ovat tehneet julkisen vallan ylläpitämisestä keskitetystä rekisteristä selkeästi suositeltavimman vaihtoehdon, ovat Suomen Pankin makrovakauserityksen tarve sekä 16.1.2018 voimaan tulleen tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) mahdollistama tulorekisterin ("Tulorekisteri") perustaminen. Mahdollisuus, että Luottotietojärjestelmä voitaisiin perustaa Tulorekisterin yhteyteen ja että Luottotietojärjestelmässä voitaisiin samalla suoraan hyödyntää myös tulotietoja, tekee toteutusvaihtoehdosta vertailukohtiin nähden ilmeisen ylivoimaisen. Luottotietojärjestelmä muodostaisi uuden keskitetyn perusrekisterin, johon sisällytettäisiin seikkaperäiset tiedot suurimman osan

³⁹ Korhonen, Rauno: Perusrekisterit ja tietosuojat. Edita 2003, s. 20.

⁴⁰ Voutilainen, Tomi: Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Edita 2012, s. 326

⁴¹ Korhonen, Rauno: Perusrekisterit ja tietosuojat. Edita 2003, s. 175.

suomalaisista veloista ja tuloista. Tietosuojanäkökulmasta tällaisen uuden rekisterin perustamisessa olisi kyse merkittävästi kansalaisten oikeudelliseen asemaan tietojen käsittelyn kohteina vaikuttavasta uudistuksesta. Professori Ahti Saarenpään vuoden 2013 selvityksessään toteamalla tavalla kyse olisi "*kaikkia koskevasta taloudellisen identiteetin rekisteristä*".⁴²

Perusrekistereihin liittyvien tietosuoja- ja tietoturvanäkökohtien merkittävydestä on seurannut, että Suomen lainsäädännön lähtökohtana Ahti Saarenpään 2013 selvityksessään toteamalla tavalla "*varsin yksiselitteisesti ollut se, että perusrekistereiden ylläpito kuuluu julkisen vallan tehtäviin. [...] 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 tois- taiseksi vain yleisen periaatekeskustelun varassa.*"⁴³

Edellä kuvattuun näkökohtaan ei ole kuluneiden viiden vuoden aikana tullut muutoksia, GDPR:n ja tietosuojalainsäädäntöä koskevan EU-tuomioistuimen merkittävän uuden ratkaisukäytännön voidaan lähinnä katsoa korostaneen yksityisyydensuojalähtöisten sääntelyratkaisujen perusteltavuutta.

Selvityksen tietosuojaosuuden johtopäätöksenä onkin esitettävä, että tietosuoja sääntelylle GDPR:stä seuraavat vaatimukset, suhteellisuusperiaate ja tietojenkäsittelyyn liittyvät riskit huomioon ottaen keskitetyn rekisterin perustamista voidaan puoltaa vain siinä tapauksessa, että se selvityksessä ehdotettavalla tavalla toteutettaisiin julkisen vallan ylläpitämänä Luottotietojärjestelmänä. Mahdollisuuden tarjoaminen yksityisten keskitettyjen rekisterien perustamiselle ei täyttäisi positiivisten luottotietojen käsitte- llylle havaittuja yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä olisi hyvin haastavan sääntely- tehtävän ja järjestelmän perustamisesta seuraavat velvoitteet, vastuut ja riskit tiedos- taen oikeasuhteista järjestelmällä tavoiteltuihin päämääriin nähden.⁴⁴

EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden tavoitteisiin liittyvä rajat ylittävien luottomarkkinoi- den luominen on seikka, joka täytyy ottaa huomioon kaikkien toteutusvaihtoehtojen

⁴² Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. OM 22/2013, s. 36 sekä 40.

⁴³ Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. OM 22/2013, s. 36–37, ks. myös Saarenpään viittaamassa oikeuskirjallisuudessa esitetyt perusteet keskitetyn järjestelmän julkisen vallan toimesta tapahtuvalle toteuttamiselle: 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, J Consum Policy (2010) 33:1–27, joka on korostaa julkisen rekisterin ensisijaisuutta perusoikeuksien paremman toteutumisen näkökulmasta sekä Jentzsch, Nicola – Giannetti, Caterina – Spagnolo, Giancarlo: Access to Credit Information Promotes Market Entries of European Banks, DIW Berlin Weekly Report No. 21/2010, jossa puolletaan luottotietorekisterin perustamista julkisen vallan toteuttamana rekisterinä kilpailuun perustuvilla syillä.

⁴⁴ Arvioinnissa on huomioitu erityisesti GDPR:n 6 artiklan 3 kohdassa asetettu vaatimus.

kohdalla. Jotta Luottotietojärjestelmä olisi riittävän kattava myös rajat ylittävän luotonannon kannalta, olisi ulkomaisille luotonantajille perustettava sama velvoite toimia Luottotietojärjestelmän piirissä, eli velvollisuus ilmoittaa myönnettyistä luotoista ja suorittaa luottotietoja koskeva kysely, kuin myös suomalaisille toimijoille. Tietosuojaanäkökulmasta tällaiset velvoitteet tulevat selkeimmin huomioitaviksi perustamalla markkinatoimijoihin kohdistuvat velvoitteet mahdollisimman selkeästi yleiseurooppalaisesti vaikuttavan GDPR:n velvoitteisiin ja käsittelyperusteisiin.

Kuten tässä Selvityksen tietosuojaosuudessa on edellä todettu, vaihtoehtoina positiivisten luottotietojen laillisuuden varmistavina käsittelyperusteina mahdollisissa maaleissa – julkisen vallan ylläpitämisen keskitetyn rekisterin tai yksityisten kyselypohjaisten hajautettujen järjestelmien osalta – voisivat tulla kyseeseen 6 artiklan 1 kohdan a alakohta (rekisteröidyn suostumus), c alakohta (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite), e alakohta (rekisterinpitäjän yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen) taikka luottotietojen käsittelyyn osallistuvien ei-viranomaisasemassa olevien toimijoiden itsenäisesti tekemiin arvioihin perustuen f alakohta (rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttaminen).

Vaihtoehtoista a alakohta eli Luottotietojärjestelmän piirissä tapahtuvan tietojenkäsittelyn rakentaminen yksilöiden suostumuksen varaan näyttäisi luonnollisesti palvelevan parhaiten yksilön tiedollista itsemääräämisoikeutta omista henkilötiedoistaan, kuten mahdollisesti myös omadata-ajatteluun liitettäviä tavoitteita.

Käytännössä GDPR:n tarkoittamaan rekisteröidyn suostumukseen perustuva malli tekisi kuitenkin mahdottomaksi osan Luottotietojärjestelmään liittyvistä tavoitteista, erityisesti järjestelmän kattavuuden näkökulmasta, ja olisi mahdollisesti omiaan sulkemaan joukon henkilöitä pois luottomarkkinoilta. Ennen kaikkea tällainen järjestelmä olisi hyvin raskasta ja kustannusnäkökulmasta verrattain tehotonta toteuttaa silloin, kun Luottotietojärjestelmä päädyttäisiin selvityksessä ehdotettavalla tavalla toteuttamaan julkisen vallan keskitetyn rekisterin lähtökohdasta. Lisäksi malli rapauttaisi suostumukselle tarkoitettua roolia henkilötietotietojen käsittelyssä.

Uuden keskitetyn rekisterin perustaminen ei kuitenkaan sinänsä estä yksittäisiä markkinatoimijoita tarjoamasta kyselypohjaisen järjestelmään perustuvia palveluitaan rekisteröityjen suostumuksen perusteella. Eri vaihtoehdot eivät siis automaattisesti sulje muita mahdollisuuksia pois, ja voikin olla perusteltua, että tarve kyselypohjaisten järjestelmien käytössä ololle ennen lähemmän suunnittelun kohteeksi otettavan keskitetyn järjestelmän perustamista tunnustetaan.

Keskeinen syy suostumuksen ongelmallisuudelle henkilötietojen käsittelyperusteena liittyy pätevään suostumukseen GDPR:ssä ja sen tulkinnassa kohdistetuille vaatimuksille,⁴⁵ jotka tekevät pätevän suostumuksen saamisesta haastavaa. Suostumukselle ei ole myöskään GDPR:n systematiikassa ajateltu julkisen vallan keskitetyn rekisterin käyttötarpeisiin sopivaa roolia.

Vaihtoehtoista f alakohta mukainen käsittelyoikeuden perustaminen oikeutettuun etuun ei ole myöskään mielekäs. Oikeutettuun etuun vetoamista ei voi 6 artiklan 1 kohdan mukaan soveltaa tietojenkäsittelyyn, jota viranomaiset suorittavat (julkisen vallan käyttöön) liittyvien tehtäviensä yhteydessä. Sikäli, kun Luottotietojärjestelmän piirissä toimivien viranomaisten henkilötietojen käsittely tulee näin ollen joka tapauksessa säädettäväksi lailla, on ehdottoman suositeltavaa, että samalla vahvistettaisiin myös muiden tietojenkäsittelyyn osallistuvien yksityisen sektorin tahojen, erityisesti luottotietojen käyttäjien, velvollisuudet ja oikeudet samassa sääntelyssä. Jo tästä syystä oikeutetun edun hyödyntäminen käsittelyperusteena ei ole mielekästä.

Alakohtien c (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite) ja e (rekisterinpitäjän yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen) keskinäisessä vertailussa on ilmeistä, että näistä vain alakohta c, eli nimenomainen laissa asetettava velvoite tietojen käsittelyyn, täyttää mielekkäällä ja selkeällä tavalla henkilötietojen käsittelyn tarkoituksenmukaista järjestämistä koskevat tavoitteet. Alakohta e on tarkoitettu soveltumaan lähinnä tilanteisiin, joissa käsittelyä ei voida perustellulla tavalla johtaa mistään muusta käsittelyperusteesta.⁴⁶

4.2 Tietosuojasta säätäminen keskitetyn rekisteripohjaisen järjestelmän tapauksessa

Selvityksessä on tunnistettu keskitetty julkisen vallan hallinnoima rekisteri parhaaksi malliksi toteuttaa Luottotietojärjestelmä Suomessa.

⁴⁵ Euroopan unionin Artikla 29 -tietosuojatyöryhmä: Article 29 Working Party Guidelines on consent under Regulation 2016/679. Adopted on 28 November 2017. As last Revised and Adopted on 10 April 2018. WP259; Jay, Rosemary: Guide to the General Data Protection Regulation: A Companion to Data Protection Law and Practice. Sweet & Maxwell 2017, s. 89.

⁴⁶ Ks. Feile, Lukas – Forgó, Nikolaus – Weigl, Michaela: The EU Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary. Globe Law and Business & German Law Publishers 2018, s. 84.

Yhtenä keskeisenä tekijänä johtopäätökselle on ollut Tulorekisterin perustaminen hyödyntämään digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia tulotietoihin kohdistuvien lakisääteisten ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuksien keskittämiseen ja viranomaisten keskinäisen tietojenvaihdon tehostamiseen.

Tulorekisterin käyttöönoton keskeinen tarkoitus on korvata lukuisat ilmoittamisvelvollisuudet yhdellä keskitetyllä ilmoittamismenettelyllä, mikä samalla luo uuden kansallisen kaikkien suomalaisten ansiotulotiedot sisältävän Tulorekisterin.⁴⁷ Tulorekisterin luominen rinnastuu monella tavalla tavoiteltavan Luottotietojärjestelmän toteuttamiseen, ja antaa siten erinomaisen mahdollisuuden arvioida *ex analogia* järjestelmien toteuttamiseen liittyvien tavoitteiden käytännön toteutusta, erityisesti rekisterinpitäjyyden määrittämisen ja toteuttamisen näkökulmasta.

Tulorekisteriin liittyvät tietosuojanäkökohdat, erityisesti Luottotietojärjestelmään liittyvän tulotietojen käsittelytarpeen kannalta, tulevat esille tämän Selvityksen tietosuojaosuuden kohdissa 5–7.

Jotta keskitettyyn rekisteriin perustuva Luottotietojärjestelmä olisi myös tietosuojan kannalta ylipäänsä mahdollinen, on se toteutettava tavalla, joka huomioi tässä Selvityksen tietosuojaosuudessa tunnistetut reunaehdot ja vaatimukset.

Kuten selvityksessä on tuotu esille, nykyinen luottotietolakiin (527/2007) perustuva luottotietotoiminnan puitteiden sääntely ei mahdollista positiivisten luottotietojen keskitettyä käsittelyä ja niihin perustuvaa kattavaa järjestelmää. Keskitetty rekisteripohjainen Luottotietojärjestelmä voidaan perustaa ainoastaan uudella lainsäädännöllä, jossa olisi GDPR:n näkökulmasta kyse henkilötietojen käsittelyn kansallisesta erityislainsäädännöstä.

Selvityksessä ehdotettava keskitetty julkisen vallan hallinnoima rekisteri voitaisiin ja olisi tarkoituksenmukaista rakentaa niin kutsutun kertarekisteröinnin periaatteelle. Kertarekisteröinnin periaatteen mukaisesti rekisteriin vietävät tiedot ja niiden päivitykset tulisivat rekisteröitäviksi vain kertaalleen asiayhteytensä mukaisesti ja yhteen kohteeseen, jolloin informaatio-oikeudellisesti epätarkoituksenmukaisena pidettävä päällekkäinen rekisteröiminen vältettäisiin ja tietojen luovutettavuutta koskevilla normeilla voitaisiin varmistaa tiedon tarvittava päätyminen hyväksytyiksi katsottuihin laillisiin käyttötarkoituksiinsa.⁴⁸ Kertarekisteröityminen edellyttää tietojärjestelmien verkottumista sekä tarvittavien teknisten rajapintojen rakentamista eri järjestelmien ja tahojen välille,

⁴⁷ HE 134/2017 vp.

⁴⁸ Ks. Voutilainen, Tomi: Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Edita 2012, s. 326.

mikä kuitenkin olisi yhden keskitetyn julkisen vallan hallinnoiman rekisterin kohdalla todennäköisesti yksinkertaisempaa kuin muissa vaihtoehdoissa.

Keskitetyn julkisen vallan hallinnoiman rekisterin tarpeellisuutta ja totutustapaa arvioitaessa on otettava huomioon, erityisesti siltä osin kuin Luottotietojärjestelmän keskeisiksi elementeiksi tunnistetaan Tulorekisteriin sisältyvien tietojen liittäminen osaksi Luottotietojärjestelmää, myös GDPR:n johdantokappale 31. Kyseisen johdantokappaleen mukaan viranomaistoiminnassa tapahtuvan tietopyyntöjen ja keskinäisen tietojen luovuttamisen perusteella ei tulisi koskaan kohdistua kokonaiseen rekistereihin tai johtaa rekisterien yhteenliittämiseen. Samassa yhteydessä todetaan tietojenkäsittelyyn yleisesti liittyvän tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen kohdistuvan myös viranomaisen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn.⁴⁹

Kyseinen luonteeltaan periaatteellinen rajoitus ei ole Luottotietojärjestelmän toteuttamisen osalta este. Luottotietojärjestelmä ja tietojen säilyttäminen sen piirissä sekä tarjoaminen keskitetyn ja tietoja yhdistelevän rekisterin kautta tietojen käyttöön oikeuteuille muodostaa selkeästi itsenäisen käsittelyn lähtökohdan. Keskitetty rekisteri, silloin kun siitä säädetään lailla, tulee arvioitavaksi itsenäisistä, tietojen keskitettyyn saatavuuteen perustuvista lähtökohdistaan käsin. Tietosuojalainsäädännöstä kuitenkin seuraa erityisesti eri lähteistä olevien positiivisina luottotietoina käytettävien tietojen käyttötarkoitusten ja yhdistämisen tarkoitusten sekä tapojen ennalta määrittämisen tärkeys.

Selvityksen tietosuojasuuden perusteella suositeltavin vaihtoehto Luottotietojärjestelmästä säädettäessä on perustaa sen piirissä tapahtuva henkilötietojen käsittely GDPR:n 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, minkä perusteella positiivisten luottotietojen käsittelyn voidaan katsoa tapahtuvan lainmukaisesti, kun "käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi."

Jo tämän säädöksen sanamuoto luo perusteen muotoilla Luottotietojärjestelmää koskeva erityislainsäädäntö siten, että se asettaa lakisääteiset veloitteet sekä positiivisia luottotietoja ylläpitävän Luottotietojärjestelmän rekisterinpitäjälle (eli tehtävään asetettavalle viranomaiselle) että niille tahoille, jotka (a) rekisterinpitäjänä veloitetaan luovuttamaan Luottotietojärjestelmään henkilötietoja ja jotka (b) oikeutetaan saamaan luovutuksina rekisteristä henkilötietoja laissa vahvistettavaan käyttötarkoitukseensa ja joiden osalta kyseiset tahot tulevat rekisterinpitäjiksi.

⁴⁹ Tietosuojavaltuutettu nosti tämän seikan esille tulotietolakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa tulotietojärjestelmän toteutusvaihtoehtojen kannalta merkityksellisenä tekijänä: Tietosuojavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräistä siihen liittyviksi laeiksi 4.8.2017, kohta 2.

Siltä osin kuin Suomen Pankin katsottaisiin missään olosuhteissa tarvitsevan edellä mainitun Luottotietojärjestelmästä johdetun aggregaatissa muodossa olevan anonyymien tiedon lisäksi myös henkilötietoina pidettävää tietoa, olisi tähän tarpeeseen liittyvä Suomen Pankin oikeus saada kyseisiä henkilötietoja perustettava laissa. Sama vaatimus kohdistuu kaikkiin muihinkin mahdollisiin viranomaisten tiedontarpeiden arviointiin.

Kun Luottotietojärjestelmän piirissä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä säättämisen lähtökohdaksi otetaan GDPR:n 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, on sääntelyn sisällössä otettava tarkasti huomioon 6 artiklan 3 kohdassa asetetut vaatimukset:

"Käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa tai, 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetussa käsittelyssä, sen on oltava tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Kyseinen käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa: yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet, kuten toimenpiteet muita IX luvussa esitettyjä erityisiä tietojenkäsittelytilanteita varten. Unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden."⁵⁰

Tiivistäen, ja Luottotietojärjestelmän näkökulmasta konkretisoiden, selvityksessä ehdotettavassa Luottotietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä on henkilötietojen käsittelyyn liittyen säädettävä vähintään seuraavista seikoista:

- (i) Käsittelyperuste ja käsittelyn tarkoitus: vahvistetaan, että Luottotietojärjestelmän piirissä tapahtuva henkilötietojen käsittely perustuu kyseisessä lainsäädännössä vahvistettavaan, kaikkiin relevantteihin toimijoihin rekisterinpitäjinä kohdistuviin lakisääteisiin velvoitteisiin.
- (ii) Yleiset edellytykset, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta: määritellään, mikä viranomaisen vastaa Luottotietojärjestelmästä, sekä mitä ovat ne tahot, joiden voidaan tarkemmin määriteltävien

⁵⁰ Ks. myös nämä samat sääntelyvaatimukset toteava GDPR:n johdantokappale 45.

edellytysten täyttyessä katsoa tulevan velvoitetuiksi luovuttamaan henkilötietoja järjestelmään tai oikeutetuiksi saamaan henkilötietoja järjestelmästä.

- (iii) Käsiteltävien tietojen tyyppi: määritellään, mitä tietoja Luottotietojärjestelmään tallennetaan ja otetaan huomioon, kuuluvatko jotkin näistä tietotyypeistä GDPR:n 9 artiklan määrittelemiin erityisiin tietoryhmiin.
- (iv) Asianomaiset rekisteröidyt: yksilöidään, keiden kaikkien henkilötietoja Luottotietojärjestelmässä kerätään, tallennetaan, siirretään, analysoidaan ja muulla tavoin käsitellään, sekä määritellään tarkasti ne perusteet, joilla rekisteröityjen ryhmään päädytään. Erityisesti arvioitavaksi tulee, voidaanko alaikäisten henkilötietoja käsitellä osana Luottotietojärjestelmää. Jos alaikäisten henkilötietojen käsittelymahdollisuutta ei rajata pois, on huomioitava GDPR:stä seuraavat lasten henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vaatimukset.⁵¹
- (v) Yhteisöt, joille henkilötietoja voidaan luovuttaa: yksilöidään ne tahot, jotka Luottotietojärjestelmän tarkoitusten mukaisesti luottokelpoisuuden määrittelemiseksi ja luotonottajan maksukykyyn liittyvien riskien hallitsemiseksi tarvitsevat positiivisia luottotietoja ja jotka selvityksessä ehdotettavalla tavalla tulisivat myös velvoitetuiksi näitä hankkimaan. Nämä luottomarkkinoilla toimivat tahot määriteltäisiin oikeutetuiksi luovutuksen saajiksi, mihin liittyen tulisi myös sääntelyn perusteella arvioitaviksi muiden luovutuksen edellytysten arvioiminen, kuten luotonantajan identiteetin varmistaminen sekä tietopyynnön kohteen luottotietokyselyyn kohdistuvaa tietosuutta koskevan kysymyksen arvioiminen. Vastaavasti mahdollisina luovutusten kohteina tulee arvioida ja identifioida ne viranomaiset, joilla voi olla muuhun erityislakiin perustuvan tehtävänsä nojalla oikeus saada Luottotietojärjestelmässä olevia tietoja, sekä näiden luovutusten edellytykset.
- (vi) Tarkoitukset, joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa: määritellään keskeisenä luovutusten edellytyksenä vallitseva luovutettavien henkilötietojen sallittu käsittelytarkoitus ja arvioidaan, missä menettelyssä voidaan tehokkaasti varmistaa, että tämä tarkoitus tulee riittävästi selvitetyksi, varmistetuksi ja dokumentoiduksi.
- (vii) Käyttötarkoitussidonnaisuus: asetetaan Luottotietojärjestelmässä oleville tiedoille selkeät, yksilöidyt käyttötarkoitukset, jotka ovat ainoat tarkoitukset, joihin tietojen käsitteleminen on sallittua, sekä arvioidaan menettelyt, joilla voi-

⁵¹ Ks. erityisesti GDPR:n johdantokappale 38.

daan varmistaa tietojen käsittelytarkoituksen säilyvyys ja huomioiduksi tuleminen käytännössä – myös niiden tilanteiden osalta, joissa tiedot luovutetaan Luottotietojärjestelmästä.

- (viii) Säilytysajat: määritellään yksityiskohtaiset säilytysajat tai säilytysaikojen määräytymisen perusteet kaikille Luottotietojärjestelmässä oleville tiedoille tietoryhmätasolla. Lähtökohtana arvioinnille on, että Luottotietojärjestelmässä olevia henkilötietoja ei tule säilyttää kauempaa aikaa kuin on tarpeellista niiden erityislainsäädännön mukaan määräytyvän käyttötarkoituksen näkökulmasta asiallisesti perustelua.
- (ix) Käsittelytoimet ja -menettelyt muiden tietojenkäsittelyn lainmukaisuuden varmistamiseksi asetettujen velvoitteiden huomioimiseksi: arvioidaan, seuraako muista GDPR:n velvoitteista Luottotietojärjestelmää koskevassa erityislainsäädännössä huomioitavia tietosuojavelvoitteita. Erityisesti arvioitavaksi on syytä ottaa (a) Luottotietojärjestelmässä olevien tietojen suhde sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen sekä viranomaisten asiakirjojen julkisuuteen (erityisesti Luottotietojärjestelmästä peräisin olevien tietojen mahdollisten jatkokäyttötilanteiden näkökulmasta), (b) henkilötunnuksen käsitteleminen Luottotietojärjestelmässä rekisteröityjen tunnistamiseksi ja henkilöllisyyden todentamiseksi, (c) tarve arkistoida järjestelmän piirissä käsiteltäviä henkilötietoja tai mahdollistaa niiden käsittely tieteellisiin tai historiallisiin (mukaan lukien sukututkimus) tai tilastollisiin tarkoituksiin, (d) Luottotietojärjestelmän piirissä työskentelevien henkilöiden tarkoituksenmukainen henkilöpiiri, erityisesti silmälläpitäen tilanteita, jossa tietojenkäsittelyä ulkoistetaan yksityisen sektorin toimijoille, ja (e) järjestelmään pääsyn rajoittuminen henkilöiden työtehtäviin sekä salassapitovelvoitteet. Luottotietojärjestelmään liittyvän laajamittaisen ja merkittävän tietojenkäsittelyn osalta tulisi edellä viitatusen EU-tuomioistuinten Tele2 Sverige ja Watson -ratkaisun mukaisesti säätää lisäksi selvistä ja täsmällisistä tietojen säilyttämistoimenpiteen laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä.

Johtopäätös edellä kuvatusta on se, että Luottotietojärjestelmää koskevan erityissääntelyssä on huomioitava lukuisa joukko merkittävällä tavalla tietosuojaan vaikuttavia seikkoja, mikä edellyttää erityislainsäädännöltä riittävää seikkaperäisyyttä.

Perustuslakivaliokunnan henkilötietojen käsittelystä säätämistä linjaava uusi doktriini huomioiden on kuitenkin korostettava tarvetta kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn selkeyteen.

4.3 Tarve määrittää tietosuojavelvoitteita hajautettujen kyselypohjaisten järjestelmien kohdalla

Selvityksessä kuvatulla tavalla Suomessa on jo nyt käytössä lainsäädännön mahdollistama hajautettu kyselypohjainen positiivisten luottotietojen käsittelyn mahdollistava järjestelmä.

Tämä 2013 markkinaperusteisesti Suomen Asiakastieto Oy:n luomana käytännön tarvetta toteuttamaan syntynyt järjestelmä edustaa keskitetyille järjestelmälle vaihtoehtoisia malleja, jossa yksityinen markkinatoimija on voinut perustaa positiivisten luottotietojen keräämisen ja jakamisen omaan sopimusperusteiseen järjestelyynsä.

Vaikka tietoja luotonhakijan luotoista ei kyselypohjaisessa hajautetussa järjestelmässä tallennettaisi rekisteriin, jossa luottoraportointia tarjoava yritys säilyttäisi tietoja luotonhakijan luotoista, tapahtuu myös tällaisessa järjestelmässä henkilötietojen käsittelyä. Myös tällaiseen käsittelyyn sovelletaan kaikilta osiltaan GDPR:ää.

Yksilöiden positiiviseksi luottotiedoiksi katsottavien henkilötietojen käsittely on tällaisessa järjestelmässä voitu perustaa luottotietolain estämättä luottoa hakevien yksilöiden suostumuksen varaan.

Ollakseen laillinen ja pätevä yksilön suostumuksen on täytettävä GDPR:n suostumukselle asettamat hyvin tiukat ja seikkaperäiset vaatimukset. On huomattava, että nämä vaatimukset ovat soveltuneet olemassa olevaan järjestelmään vasta 25.5.2018 alkaen, eikä järjestelmän piirissä kerättyjen suostumusten tai muiden vastaavien järjestelmien piirissä kerättyjen suostumusten tosiasiallisesta pätevyydestä ole vielä olemassa viranomaisten tulkintakäytäntöä.

Suostumuksella tarkoitetaan GDPR:n 4 artiklan 11 kohdan mukaan "vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen". 7 artiklan 1 kohdan perusteella rekisterinpitäjällä on näyttövelvollisuus suostumuksen olemassaolosta tilanteessa, jossa tietojenkäsittely perustuu suostumukseen. 7 artikla kohdistaa myös vaatimukset suostumuksen pyytämistavalle ("pyyntö on esitettävä selvästi erillään muista asioista helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä") sekä antaa rekisteröidylle oikeuden milloin tahansa peruuttaa suostumuksensa tavalla, jonka on oltava yhtä helppoa kuin suostumuksen antaminen. Suostumuksen vapaaehtoisuuden arviointiin kohdistuu 7 artiklan 4 kohdan perusteella vaatimukset,

jotka rajoittavat suostumuksella saatavissa olevan tiedon käsittelyn vain siihen miniiniin, joka liittyy käsillä olevan suostumusta edellyttävän toimen suorittamiseen.

Suostumuksella operoimisen haasteet on todettu henkilötietojen käsittelyssä ilmeiseksi, ja laajamittaisuutta tavoittelevan henkilötietojen käsittelyn perustaminen rekisteröidyiltä pyydettyville suostumuksille ei voida pitää suositeltavana.

Jos hajautettujen kyselypohjaisten järjestelmien kehittämistä päädyttäisiin pitämään vaihtoehtona selvityksessä ehdotetun keskitetyn julkisen vallan hallinnoiman rekisterin perustamiselle, olisi suositeltavaa luotonmyöntäjiin hajautetun järjestelmän tehokkuuden lisäämiseksi kohdistettavan positiivisten luottotietojen hyödyntämisvelvollisuuden asettamisen lisäksi myös arvioida, olisiko hajautettujen järjestelmien piirissä tapahtuva henkilötietojen käsittely tarkoituksenmukaista perustaa jatkossa GDPR:n 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisen suostumuksen sijaan c alakohdan mukaisen erikseen säädettävän lakimääräisen velvoitteen noudattamiselle. Myös siltä osin kuin päädyttäisiin arvioimaan selvityksessä esitetyllä tavalla mahdollisuutta sille, että luotonhakija voisi valtuuttaa kyselypohjaisessa järjestelmässä luottotietotoimintaa harjoittavan yrityksen saamaan luotonhakijaa koskevia tietoja Tulorekisteristä, olisi suositeltavaa ottaa mahdollisen valtuutuksen tietosuojalainsäädännöllistä luonnetta arvioitaessa huomioon suostumukselle asetettu korkea kynnyks ja sen käyttöön henkilötietojen käsittelyperusteena liittyvät muut edellä todetut haasteet.

Tällaisessa asetelmassa tulisi ottaa lähemmän arvioinnin kohteeksi toki myös c alakohdan varassa toimimisen edellyttävien 3 kohdan mukaisten tietojen käsittelyä ja sille määritettävien yksittäisten tarkoitusten hyväksyttävyyttä koskevat seikat. Tällaisessa lähemmässä arvioinnissa edellä kohtaan 4.2 verrattuna huomioitavaksi tulisi erityisesti Luottotietojärjestelmän piirissä tapahtuvan tietojen käsittelyn jääminen lähes kokonaisuudessaan yksityisen sektorin toimijoiden varaan.

Lainsäätäjän vastuulle kuuluva punninta määrittää julkisten tavoitteiden näkökulmasta tarpeelliseksi katsottavaa rekisterinpidollista vastuuta julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä tulee välillisesti esille GDPR:n johdantokappaleessa 45, jossa todetaan henkilötietojen käsittelyyn oikeuttavaan kansalliseen erityislainsäätöön liittyen seuraavaa:

"[J]äsenvaltion lainsäädännössä olisi myös määritettävä, olisiko yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi rekisterinpitäjän oltava julkinen viranomainen tai muu julkis- tai yksityisoikeudellinen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, esimerkiksi ammatillinen yhteenliittymä, kun se on perusteltua yleistä etua koskevien syiden, kuten terveyteen liittyvien syiden vuoksi, esimerkiksi kansanterveyden ja sosiaalisen suojelun alalla ja terveydenhuoltopalvelujen hallintoa varten."

GDPR ei sisällä kannanottoa tämän vastuun tai tehtävien jakamisen osalta, mutta toteaa kyseisessä johdantokappaleessa, että on erityisiä tekijöitä, jotka yleiseen etuun liittyvien syiden yhteydessä edellyttävät asian arviointia.

5 Luottotietojärjestelmän rekisterinpitäjäyys

5.1 Rekisterinpitäjäyys keskitetyssä rekisteripohjaisessa järjestelmässä

Selvityksessä esille tulleella tavalla kaikkein yksinkertaisin ja todennäköisesti kustannuksiltaan edullisin malli keskitetyn rekisteripohjaisen Luottotietojärjestelmän luomiseksi olisi rekisterin perustaminen Verohallinnon Tulorekisteriyksikön yhteyteen.

Tulorekisteriyksikkö vastaa 2018 alussa tulotietolailla määritetyn järjestelmän mukaisesti Tulorekisterin ylläpitämisestä rekisterinpitäjänä. Rekisterinpitäjäyys Tulorekisteriin liittyen oli tulotietolain valmistelussa seikkaperäisen arvioinnin kohteena.⁵²

Kokonaan uuden viranomaisen perustamista tulorekisteriä varten ei pidetty Tulorekisterin perustamista arvioitaessa tarkoituksenmukaisena. Koska Verohallinto on tulotietoja laajasti keräävänä valtakunnallisena rekisterinpitäjänä tulorekisterijärjestelmän tekniseksi ylläpitäjäksi soveltuva taho, muodostui jo tulotietolain valmistelun alussa lähtökohdaksi se, että Verohallinnon Tulorekisteristä vastaava yksikkö, Tulorekisteriyksikkö, perustetaan Verohallinnon yhteyteen, kuten myös päädyttiin tekemään.

Tulotietojärjestelmää koskevien esitöiden mukaan kysymys siitä, miten tulorekisterin rekisterinpitäjäyys määritellään, oli ylivoimaisesti tärkein kysymys, johon tulotietojärjestelmän toteutuksen osalta liittyi punnintaa eri vaihtoehtojen välillä. Tästä perusratkaisusta todettiin riippuvan se, miten määräytyvät tulorekisterin muodostamaan henkilörekisteriin liittyvät rekisterinpitäjän velvoitteet ja vastuut sekä miten jakautuu vastuu rekisteröityjen oikeussuojan toteutumisesta eri osapuolten kesken. Valmisteluun todettiin vaikuttavan myös se, että molempien edellä mainittujen velvoitteiden sisältö laajentui GDPR:n myötä. Lisäksi eri vaihtoehtojen välillä todettiin tässä yhteydessä olevan merkittäviä eroja siinä, miten ne vaikuttavat erityisesti Tulorekisterin tietojenkäsittelyn kannalta keskeisessä roolissa olevien työnantajien hallinnolliseen taakkaan.⁵³

Koska tilanne Tulorekisterin osalta on *ex analogia* niin lähellä tässä Selvityksen tietosuojasuojauudessa arvioinnin kohteena ollutta rekisterinpitäjäyttä koskevaa kysymystä,

⁵² HE 13/2017 vp, s. 38–43.

⁵³ HE 13/2017 vp, s. 38.

on mielekästä tiivistä todeta ne perusteet, jotka Tulorekisterin osalta muodostuivat ratkaiseviksi. Tulotietolain hallituksen esityksen mukaan ratkaisun taustalla vaikutti ennen kaikkea perustelluimmaksi katsottu vastuunjako Tulorekisteriin liittyvien toimijoiden välillä. Rekisteriin tietoja luovuttavien suoritusmaksajien katsottiin omista toiminnoissaan rekisterinpitäjänä toimien olevan yksin vastuullisia Tulorekisteriin luovuttamiensa tietojen virheettömyydestä. Muilta osin vastuu järjestelmästä kuuluu Verohallinnosta tässä mielessä itsenäisenä viranomaisena Tulorekisteriyksikölle, jonka katsottiin rekisterinpitäjänä olevan mielekästä vastata kaikesta muusta tietojen käsittelyn lainmukaisuudesta, mukaan lukien rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisen järjestämisestä.⁵⁴

Luottotietojärjestelmää ajatellen vastaava ratkaisu olisi hyvinkin perusteltu. Jos Tulorekisteriyksikkö ottaisi uuden erityislainsäädännön nojalla (*luottotieto- ja tulorekisteriviranomaisena*) vastattavakseen myös positiivisia luottotietoja hallinnoivasta kansallisesta rekisteristä, on rekisterinpitäjyys ilmeisen tarkoituksenmukaista kohdistaa siihen.⁵⁵

Selvityksen tietosuojasuudessa on ollut erityisen arvioinnin kohteena myös Suomen Pankin rooli suhteessa mahdollisesti perustettavan rekisteriin, erityisesti siltä kannalta, että rekisterin perustamista puoltavat seikat liittyvät keskeisesti Suomen Pankin ilmaisemaan tarpeeseen saada käyttöönsä kattavia tietoja yksityishenkilöiden luotoista ja tuloista voidakseen täyttää makrovakauserityyden liittyviä tehtäviään.

Selvityksessä tarkoituksenmukaiseksi rekisterinpitäjäksi Luottotietojärjestelmälle hahmotetun Verohallinnon Tulorekisteriyksikön rooli tarkoituksenmukaisimpana rekisterinpitäjänä ei vastaavasti perustu mihinkään Tulotietoyksikölle nykyisin kuuluvaan tehtävään, vaan kyseessä on yksinomaan Tulorekisterin olemassaolosta ja siitä seuraavista Tulorekisteriyksikön valmiuksista seuraava asema teknisestä, taloudellisesta ja käytännöllisestä näkökulmasta luontevimpana rekisterinpitäjäviranomaisena. Tilanteessa, jossa Suomen Pankin tietoihin kohdistuva tarve tulisi kuitenkin ottaa huomioon keskeisenä rekisterin perustamista ja ylläpitoa edellyttävänä tekijänä, olisi mahdollista päätyä arvioimaan asetelmaa ensisijaisesti Suomen Pankin rekisterinpitäjyyden taikka eri viranomaisten yhteisrekisterinpitäjyyden kannalta.

Selvityksen tietosuojasuudessa on kuitenkin ilmennyt, että Suomen Pankin tiedontarve kohdistuisi yksinomaan aggregaatissa muodossa oleviin tietoihin, joita ei GDPR:n näkökulmasta pidetä henkilötietoina. Tulorekisteriyksikkö pystyisi alustavan

⁵⁴ HE 13/2017 vp, s. 40.

⁵⁵ Tässä suhteessa valittavan mallin perusteleminen ja sille mahdollisten vaihtoehtojen erittelystä suhteessa valittavaan ratkaisuun on suositeltavaa ottaa huomioon tietosuojavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräistä siihen liittyviksi laeiksi 4.8.2017, kohta 2.

arvion mukaan teknisesti tuottamaan Suomen Pankin viranomaistehtäviensä suorittamiseksi tarvitsemat tiedot yhdistelemällä hallinnoimiinsa Luottotietojärjestelmään ja Tulorekisteriin sisältyviä tietoja ja muuttamalla nämä tiedot sen jälkeen ennen Suomen Pankille luovuttamista anonyymeiksi siten, että Suomen Pankin käsiteltäväksi ei missään vaiheessa tulisi mitään henkilötietoina pidettäviä tietoja, vaan ainoastaan makrotason tarkastelutarkoituksia varten Suomen Pankin ohjeiden mukaan tuotettuja tietoja, joista yksilöt eivät ole tunnistettavissa. Tällaisessa tilanteessa, jossa mikään Luottotietojärjestelmästä Suomen Pankin käsiteltäväksi tuleva tieto ei olisi henkilötietoa, ei olisi tarkoituksenmukaista määrittää rekisterinpitäjyyttä kaikkine siitä seuraavine vastuineen Suomen Pankille, vaikka Suomen Pankin katsottaisiinkin olevan merkittävä tekijä Luottotietojärjestelmän tuottaman tiedon hyödyntäjänä ja Suomen Pankin makrotason tarkastelutarkoitusten keskeinen perustelu järjestelmän toteuttamisvalle.

Kuitenkin, jos Luottotietojärjestelmä päädyttäisiin toteuttamaan selvityksessä tunnistetulla vaihtoehdoisella tavalla siten, että Suomen Pankki toimisi myös tietojen kerääjänä AnaCredit-järjestelmään perustuvien tiedonkeruukanaviensa lähtökohdista, olisi Suomen Pankkia pidettävä rekisterinpitäjääsemassa vastuullisena tahona osana järjestelmän toteuttamista. Tämän kysymyksen lähempi arvioiminen sekä Suomen Pankin roolin muodostuminen joko ainoaksi, rinnakkaiseksi tai yhteisrekisterinpitäjäksi, olisi analysoitava tällöin järjestelyn käytännön toteutusmallin pohjalta.

Asetelmassa, jossa Luottotietojärjestelmän perustaminen yksityisten keskitettyjen rekistereiden varaan olisi katsottu mahdolliseksi, olisi rekisterinpitäjyys ja kaikki siitä seuraavat vastuut ja velvoitteet luonnollisesti syntyneet keskitetyn rekisterin perustavalle yksityiselle taholle.

5.2 Rekisterinpitäjyys yksityisen sektorin varassa toteutettavissa järjestelmissä

Kysymys yksityisen sektorin piirissä toteutettavaan kyselypohjaisten järjestelmien mukanaan pitämään henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä rekisterinpitäjyydestä ei ole samalla tavalla keskeisessä asemassa kuin uuden keskitetyn julkisen vallan hallinnoiman järjestelmän perustamisen osalta.

Tällaisissa järjestelmissä rekisterinpitäjyys liittyy vain kyselyiden perusteella luotaviin tietoihin sen yksittäisten tietojen osalta suppean aikaikkunan kuluessa, jolloin tieto kyselyllä luodaan ja luovutetaan sen käsittelyyn oikeutetulle taholle luottotietopäätöksen tekemiseksi.

Tällaisessa järjestelyssä rekisterin luonutta ja sitä ylläpitävää yksityistä tahoa on läh-
tökohtaisesti pidettävä rekisterinpitäjänä sen ajan osalta, kun toimeksianto vastaan-
otetaan, kysely toteutetaan sekä positiivista luottotietoa koskeva raportti kyselyihin
saadut vastaukset vastaanottamalla ja yhdistämällä luodaan. Oikeutetun luovutuksen
saavasta toimeksiannon antaneesta tahosta tulee vastauksen saatuaan rekisterinpi-
täjä siksi ajaksi, jonka se saatuja tietoja säilyttää.

6 Luottotietojärjestelmän kattamat henkilötiedot ja niille määriteltävä käyttötarkoitus

6.1 Tietosisällön määrittämisessä huomioitavat tietosuojanäkökohdat

Luottotietojärjestelmälle määritettävällä tietosisällöllä on keskeinen merkitys rekisteröityjen yksityisyyden suojan kannalta.

GDPR:n asettaman tietojen minimoinnin periaatteen mukaisesti vain sellaisia tietoja, jotka ovat "asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään".

Luottotietolaissa yhtenä lähtökohtana on ollut tietosuojalainsäädäntöön jo pitkään sisältyneen perusteetonta tietojenkäsittelyä rajoittaneiden periaatteiden mukaisesti määritellä tarkasti ne tietoryhmät ja tietosisältö, jonka käsittely on luottotietotoiminnassa sallittua. Tämä on myös selvityksessä omaksuttu lähtökohta.

Selvityksessä tarpeelliseksi tunnistettujen luottoja koskevien tietojen sekä tuloja koskevien tietojen lähemmässä tarkastelussa mahdolliseksi ja perustelluksi havaitut yksilöidyt tietotyypit tulee arvioida vasten GDPR:n asettamaa minimointi- ja tarpeellisuusvaatimuksia. Tietotyypit, joiden käsittely Luottotietojärjestelmässä on sallittua, tulisi myös 6 artiklan 3 kohdan perusteella riittävän seikkaperäisesti määritellä erityislainsäädännössä (kohdassa 4.2 edellä kuvatun mukaisesti) ja GDPR:n 9 artiklan erityisten tietotyyppien käsittelylle asettamat rajoitukset huomioon ottaen.⁵⁶ Sääntelyssä olisi toisaalta säädettävä niistä tiedoista, joita luotonmyöntäjät ja muut Luottotietojärjestelmään tietoja lailla luovuttamaan velvoitetut tahot ovat velvollisia Luottotietojärjestelmään luovuttamaan, ja toisaalta niistä tiedoista joita Luottotietojärjestelmään on sallittua näiden lisäksi, erityisesti esimerkiksi Tulorekisteristä tai väestötietojärjestelmästä

⁵⁶ Vrt. Ruotsin luottotietolaissa omaksuttu ratkaisu, jossa päädyttiin erikseen säätämään niistä tiedoista, kuten GDPR:n 9 artiklan mukaan arkaluonteisina pidettävistä tiedoista, joita ei ole sallittua käsitellä luottotietotoiminnassa: Lag om ändring i kreditupplysningslagen (SFS 2018:405), 8.5.2018, 6 §.

siirtämällä, tallentaa.⁵⁷ Viime kädessä Luottotietojärjestelmän tietosisältöä tulee punnita yhtäältä rekisterille asetettujen ylivelkaantumisen estämistä, riskien hallintaa ja luottomarkkinoiden seurantaa ja toisaalta yksilön tietosuojan ja oikeuksien näkökulmasta.

6.2 Käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus Luottotietojärjestelmän tiedoille

Avainkysymys Luottotietojärjestelmän tietosuojasääntelyn mukaisuuden toteuttamisessa on selkeän ja yksilöidyn käyttötarkoituksen määrittäminen positiivisille luottotiedoille.

Kerättävien ja käsiteltävien tietojen laajuuden ja sisällön arvioinnissa on huomioitava erityisesti, että kaikille tiedoille on voitava osoittaa tarve ja käsittelyperuste. Näin ollen järjestelmän piirissä kerättyjä tietoja ei voida ensisijaisen rekisterinpitäjän taikka tietoja luovutuksen kautta saavan tahon toimesta käsitellä muihin kuin (lailla tai yksilön suostumuksellaan vahvistamiin) ennalta määriteltyihin tarkoituksiin. Tämä asettaa erityisen tarpeen arvioida tarkasti, mitkä tiedot, edellä kohdassa 6.1 mukaisesti, ovat välttämättömiä luottotietojen muodostamiseksi.

Luottotietolakiin sisältyy myös tietojen käyttötarkoitusta määrittävä ja rajoittava vaatimus. Luottotietolain 19 § 1 momentin mukaan henkilöluottotietoja saa lähtökohtaisesti luovuttaa vain käytettäväksi ja käyttää vain luoton myöntämistä ja valvontaa varten. Taloudelliseen aseman muuhun selvittämiseen liittyvät poikkeukset tästä lähtökohdasta on 2 momentissa määritelty erikseen.

Selvityksessä todetulla tavalla myös positiivisten luottotietojen käsittely tulisi vastavasti rajata luottokelpoisuuden arviointiin ja laissa säädettyjen viranomaistehtävien hoitamiseksi tarpeellisten tietojen käsittelemiseen.⁵⁸

Selvityksen tietosuojasuudessa on arvioitu myös tilanteita, joissa Luottotietojärjestelmän kuvaavia yksilön taloudellista identiteettiä koskevia tietoja voisi olla tarpeen käsitellä myös varsinaisten luottosuhteiden ulkopuolella. Sellaisia tilanteita, joissa tiedoille on havaittavissa myös muita käyttötarkoituksia, on helppoa tunnistaa. Sellaiset voivat

⁵⁷ Tulorekisterin osalta tulorekisteriin talletettävien yksittäisten tietojen, niiden tarkkuustason ja tallentamismuodon tarkempi määrittelemine on jätetty Tulorekisteriyksikön päätöksellä ratkaistavaksi HE 134/2007 vp, s. 46.

⁵⁸ Ks. myös Saarenpään näkemys luottotietojen käytöstä luotonannon ulkopuolisissa oikeussuh-teissa: Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. OM 22/2013, s.20.

liittyä esimerkiksi työelämään, rekrytointien yhteydessä, tai markkinointiin, tietyn tulo-tason tai velkaantumisasteen täyttävien henkilöiden tunnistamisen tarkoituksessa.

Ottaen huomioon jo Luottotietojärjestelmästä itsestään seuraavan intervention yksilön yksityisyyden suojan ydinalueelle sekä sitä suojaavat perusoikeudet, ei tällaisten tois-sijaisten käyttötarkoitusten mahdollistamista olisi yksinkertaista puoltaa.

Järjestelmän hyväksyttävyyden ja sen käyttöönoton mahdollisuuksia ajatellen kaikkiin luotonmyöntämisen ja luottoriskin arvioimisen ja laissa nimenomaan sallitun mahdol-listetun viranomaiskäytön ulkopuolisiin käyttötarkoituksiin tulee käyttötarkoitussidon-naisuuden sekä tietojen minimoinnin periaatteet huomioiden suhtautua torjuvasti. Näin ollen muun muassa Luottotietojärjestelmän tietojen saatavuus työelämän käyttö-tilanteisiin, kuten luottotietolain mahdollistamaan työnhakijan tai työntekijän arvioimi-seen,⁵⁹ tulisi perusteltavien positiivisten luottotietojen osalta suhtautua lähtökohtai-sesti kriittisesti. Perusteena on erityisesti se, että negatiivisten luottotietojen selvittä-mistarvetta voidaan pitää huomattavasti perusteltavampana esimerkiksi yrityksen va-rallisuudesta työtehtäviensä perusteella huolehtivan henkilön osalta kuin positiivisten luottotietojen.⁶⁰

⁵⁹ Luottotietolaki 19 § 2 momentti 8-kohta sekä laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) 5 a §.

⁶⁰ Laki yksityisyyden suojasta työelämässä 5 a § 1 momentin mukaan (negatiivisia) henkilöluotto-tietoja työnhakijan luotettavuuden arvioimiseksi voidaan luottotietolain mukaan nykyisin luovuttaa erityistä luotettavuutta edellyttäviin tehtäviin hakevista henkilöistä silloin, kun kyse on esimerkiksi tehtävistä, joihin sisältyy päätäntävaltaa tehdä työnantajan puolesta merkittäviä taloudellisia si-toumuksia, tai joiden hoitaminen edellyttää työnantajan tietojärjestelmän laajoja käyttöoikeuksia, taikka joiden olennaisena osana on käsitellä ilman välitöntä valvontaa arvoltaan merkittävää mää-rää rahaa, arvopapereita tai arvoesineitä.

7 Positiivisen luottotietojärjestelmän vaikutukset rekisteröityjen asemaan ja oikeuksiin

7.1 Läpinäkyvyyden periaate henkilötietojen käsittelyssä ja automaattinen päätöksenteko

Tietojenkäsittelyyn liittyvä läpinäkyvyys on tiedollisen itsemääräämisoikeuden keskeinen edellytys ja yksi tietosuoja-asetuksen asettamista henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista.

Jotta yksilö voi olla tietoinen omien henkilötietojensa käsittelystä ja tehdä sen pohjalta parhaaksi katsomiaan päätöksiä, hänellä tulee olla tosiasialliset mahdollisuudet saada tietojen käsittelyä koskevaa informaatiota.

Läpinäkyvyyden toteuttamiseksi GDPR:ssä on säädetty yksityiskohtaisesti henkilötietojen käsittelyssä noudatettavista informointivelvollisuuksista, joiden merkitys korostuu erityisesti pyydetäessä rekisteröidyn suostumusta henkilötietojen käsittelyyn. Tämä läpinäkyvyyden periaate tulee otettavaksi huomioon suoraan GDPR:ssä asetun informointivelvoitteen noudattamisen myötä.

Kuten kohdassa 3.4.1 edellä on lähemmin perusteltu, kaikki muu kuin henkilötietojen käsittelyltä säätämislähtöisesti erikseen edellytetty (ks. kohdassa 4.2 eritelty lista) tulisi jättää määräytymään mahdollisimman pitkälti suoraan GDPR:n perusteella. Tämä lähtökohta huomioiden arvioitavaksi tulisi lähinnä se, täyttyykö läpinäkyvyyden vaatimus osin jo siten, että käsittelystä säädetään suoraan laissa ja olisiko lainsäädännössä

kuitenkin esimerkiksi perusteltua säätää siitä, kuinka luottotietoja lain mukaan käyttämään oikeutettu taho on vastuussa Luottotietojärjestelmässä olevien tietojen käsittelystä informoinnista suhteessa rekisteröityyn.⁶¹

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvä avoimuuden vaatimus kytkeytyy myös GDPR:n profilointia koskeviin säännöksiin. Henkilötietolainsäädännön jo aiemmin sisältäviin automaattista päätöksentekoa rajoittaviin lähtökohtiin perustuen GDPR:n 22 artikla edellyttää yksilön tietoisuutta ja suostumusta sellaiseen pelkästään automaattiseen päätöksentekoon perustuvaan käsittelyyn, jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Jos lähtökohdasta haluttaisiin voitavan poiketa, siitä tulisi säätää erikseen laissa.

Positiivisten luottotietojen käsittelyn osalta on siten jatkovalmistelussa erikseen huomioitava, missä määrin Luottotietojärjestelmän sisältämien henkilötietojen käyttöön voidaan liittää, erityisesti tekoälykehityksen mahdollistamia, automaattisia elementtejä ja missä määrin luottotietojen käyttöön liittyvät prosessit olisi tuotava läpinäkyvyyden periaatteen hengessä rekisteröidyn tietoon.⁶²

Jos edellä ongelmalliseksi todetun suostumuksen vaatimuksen soveltaminen halutaan välttää, on 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti positiivisten luottotietojen käsittelyyn mahdollisesti liittyvä automaattisen päätöksenteon tarve suositeltavaa huomioida jatkovalmistelussa. Automaattisen päätöksenteon mahdollisuudesta ja edellytyksistä olisi siten mahdollista erikseen säätää osana Luottotietojärjestelmää määrittävää uutta lainsäädäntöä. Tässä yhteydessä olisi kuitenkin erityisesti arvioitava ja mahdollisimman selkeästi määriteltävä, mitä pidetään lainsäädännössä tarkoitettuna automaattisena päätöksentekona. Yksinomaan toiminnon automatisoiminen ei tulisi johtaa tulkintaan siitä, että kyse olisi GDPR:n tarkoittamasta automaattisesta päätöksenteosta.

⁶¹ Ruotsin luottotietolaissa on asetettu velvollisuus antaa henkilölle, josta luottotietoja luovutetaan, kirjallinen ilmoitus, joka yksilöi tietojenkäsittelyyn liittyvät keskeiset tiedot: Lag om ändring i kreditupplysningslagen (SFS 2018:405), 8.5.2018, 11 §.

⁶² Ks. myös Saarenpään esittämät näkökohdat profilointikiellon merkityksestä positiivisten luottotietojen käsittelyn kannalta: Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. OM 22/2013, s.34.

7.2 Yksilön itsemääräämisoikeus ja omadata-ajattelun edistäminen

Tietosuojalainsäädännön perustama itsemääräämisoikeuden lähtökohta omiin henkilötietoihin mahdollistaa sinänsä yksilön yksityisyyden suojaan olennaisesti vaikuttavan luottotietojen käsittelyn toteuttamisen tavalla, joka vähentää käsittelyyn liittyviä tietosuojahaasteita.

Tietosuojalainsäädännössä itsemääräämisoikeuden periaatteellista lähtökohtaa ilmentää yksilön suostumukselle annettu merkitys käsittelytietojen oikeutta viimekädessä määrittävänä tekijänä. Lainsäädännöllisten ratkaisujen tasolla suostumuksen käyttöala ja soveltuvuus tietojenkäsittelyoikeuksia määrittäväksi käsittelyperusteeksi tulisi kuitenkin nähdä suppeana. Kun henkilötietojen käsittelystä päädytään säätämään erityislainsäädännössä, ei suostumukselle itsenäisenä ja erillisenä käsittelyperusteena pitäisi antaa roolia – säädettävä tietojen käsittely tulee sallituksi määritettyjen edellytysten nojalla eikä sen enää lisäksi tule edellyttää rekisteröidyn suostumusta.

Itsemääräämisoikeuden tarkoituksenmukaisen toteutumisen rinnalla toinen tekijä, joka kuitenkin myös vaikuttaa valittavaan lainsäädäntöratkaisuun on yksilöiden suojaaminen tilanteilta, joissa heidän velkoihin ja tuloihin liittyviä tietoja tietojaan haettaisiin – vaikka ilmeisen lainvastaisestikin – Luottotietojärjestelmästä ilman perustetta ja ilman heidän tietoisuuttaan tapahtuvasta. Tätä epätoivottavaa riskiä varten olisi suositeltavaa säätää mekanismista, jolla yksilö, jonka positiivisten luottotietojen käsittelyä tavoitellaan, tulee tietoiseksi suoritettavasta luottotietokyselystä ja pääsee tarkoituksenmukaisella tavalla sitä kontrolloimaan. Tämä voisi olla toteutettavissa esimerkiksi siten, että luottoriskin arvioinnin tarkoituksessa ja erityislainsäädännön velvoittamana luotonmyöntämisen edellytyksiä selvittävä taho tulisi veloitetuksi osoittamaan kyselyn kohteena olevan rekisteröidyn valtuutuksen kyselyn suorittamiseksi. Valtuutuksen hankkimisvelvollisuus voitaisiin täyttää teknisesti yksinkertaisella tavalla osallistamalla asianmukaisesti samalla tunnistettava luottoa hakenut rekisteröity luottotietokyselyn toteuttamiseen. Valtuutuksessa ei olisi kyse GDPR:n määrittämästä suostuksesta, jolloin siihen ei myöskään sovellettaisi suostumukselta edellytettäviä ankaria vaatimuksia, vaan toimenpide, joka kytkeytyisi luottotietojen käsittelyn kohteeksi päätyvän yksilön tunnistamiseen, osallistamiseen ja luotettavaan identifioimiseen. Jos tällaista menettelyä ei rakennettaisi osaksi Luottotietojärjestelmää, yksilö ei välttämättä tulisi tietoiseksi olevansa luotonhakuprosessissa. Asetelma olisi erityisen ongelmallinen identiteettivarkauksien tilanteissa.

Omadata, eli My Data, -näkökulma on myös laajemmin suositeltavaa ottaa yhdeksi Luottotietojärjestelmän valmistelun lähtökohdista. Tavoite tuoda omadata-ajattelua

konkreettisesti osaksi uutta lainsäädäntöä nousi esille Tulorekisterin säätämisen yhteydessä, kun eduskunnan talousvaliokunta piti tulotietolaista antamassaan lausunnossa tärkeänä selvittää mahdollisuuksia laajentaa rekisterin käyttöä, jotta tulonsaajat voisivat halutessaan valtuutuksen perusteella välittää tulorekisterin tietoja myös kolmansien tahojen käyttöön.⁶³

Omadata-ajattelussa on kysymys ihmiskeskeisestä lähestymistavasta henkilötiedon hallintaan ja käsittelyyn. Omadata-ajattelun ulottuvuuksia ja mahdollisia vaikutuksia on esitelty ja analysoitu seikkaperäisesti liikenne- ja viestintäministeriön tilaamassa My Data -selvityksessä.⁶⁴ Omadata-ratkaisuissa tarkoituksena on luoda ihmisille tehokas pääsy heistä itsestään kerättyihin tietoihin sekä oikeus ja mahdollisuus siirtää tietoja nykyistä uudelleenkäytettävämmässä muodossa itselleen tai valtuuttamaansa kolmannen tahon, kuten palveluntarjoajan, hyödynnettäväksi. Perinteinen yksityisyyden suojaamisen lähtökohta on, että "mitä vähemmän henkilötietoa kerätään ja jaetaan, sen parempi". Tämän on kuitenkin katsottu jättävän huomiotta datasta yksilölle itselleen kertyvän arvon ja on vastakkainen henkilötiedon määrän ja käytön lisääntymisen megatrendiksi katsotulle kehitykselle, minkä odotetaan mahdollistavan merkittäviä hyötyjä sekä yksilöille itselleen että dataa käyttämään pääseville tahoille.

Positiivisten luottotietojen moninaiset ja teknologian jatkuvan kehittymisen myötä jatkuvasti kasvavat toissijaisen käytön tarpeet ja toiveet ovat ilmeisiä, ottaen erityisesti huomioon selvityksessä kuvattu EU:n uuden maksupalveludirektiivin (2015/2366, "PDS2") vaikutukset ja ennen kaikkea sen aikaansaama merkittävä uusien palveluiden ja teknologisten ratkaisujen käyttöönottoa edistävä kehitys finanssisektorilla.

Jos positiivisille luottotietojen laajempaan käsittelyyn johtavaan valtuutusmahdollisuu-
teen päätetään jatkovalmistelussa suhtautua myönteisesti, tulisi erityisesti arvioida, olisiko sääntelyssä syytä määrittää, että rekisteröidyn antaman valtuutuksen tulee täyttää GDPR:n suostumukselle asettamat vaatimukset ollakseen pätevä.

Valtuutusmahdollisuuden väärinkäyttöriski on tullut esille selvityksessä. Positiivisen luottotietojärjestelmän tarvetta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota siihen, että positiivisia luottotietoja saatettaisiin pyrkiä hyödyntämään pikavippimarkkinassa lainsäädännön tavoitteiden vastaisesti, myös tietosuojan vaarantavalla tavalla, joka ei hillitse yli-

⁶³ Valiokunnan lausunto TaVL 48/2017 vp, s. 3.

⁶⁴ My Data – johdatus ihmiskeskeiseen henkilötiedon hyödyntämiseen. liikenne- ja viestintäministeriö 2014.

velkaantumista vaan voi jopa edistää sitä, erityisesti silloin, jos pikavippiyritykset voisivat Luottotietojärjestelmän avulla identifioida velkakierteessä olevia yksilöitä ja kohdistamalla näihin erityistä markkinointia houkutella heitä asiakkaikseen.⁶⁵

Itsemääräämisoikeuden mahdollistumisen välttämätön ennakoedellytys on luonnollisesti luottoa hakevan henkilön kiistaton identifiointi ja tunnistaminen. Tämä on välttämätön edellytys myös tietojen luovuttamiselle Luottotietojärjestelmästä.⁶⁶

7.3 Henkilötietojen luovutettavuus ja luovuttaminen Luottotietojärjestelmästä

GDPR ei aseta erityisiä rajoitteita tietojen luovuttamiselle jäsenvaltion sisällä. Edellytyksenä luovutusten lainmukaisuudelle on kuitenkin, että rekisteröity on informoitu luovutuksesta, vähintään yleistasolla. Lisäksi rekisterinpitäjän on GDPR:n vaatimusten mukaisesti varmistuttava siitä, että luovutuksensaajalla on lainmukainen oikeus käsitellä sille luovutettuja henkilötietoja.

Tietojen luovutuksella tietojä vastaanottava taho saa itsenäisen käsittelyoikeuden tietoihin, ja vastaa tietojen käsittelystä luovutuksen jälkeen täysimääräisesti. Toisin sanoen tietojä luovuttava taho ei voi enää määrätä eikä enää vastaa siitä, miten tietojä käsitellään luovutuksen jälkeen.

Luottotietojärjestelmän suunniteltu rekisterinpitäjä ei itse ole ensisijainen tietojä hyödyntävä taho, vaan niiden käyttötarkoitukset ja -tarpeet ovat ensisijaisesti tietojä vastaanottavilla tahoilla. Luottotietojärjestelmän kansalaisten yksityisyyden suojaan puuttumisen laajuus määräytyy ensisijaisesti sen perusteella, miten tietojä vastaanottavat tahot, eli luottotietoja omassa toiminnassaan tarvitsevat tahot, tietojä käyttävät. Nämä

⁶⁵ Ks. esim. Juurikkala, Oskari: Pikavippien sääntely: ei korkokattoa, vaan erityinen harkinta-aika. Oikeus 2012 (41): 3, s. 457, jonka mukaan "[v]aikka pikavippiyritykset eivät haluakaan täysin maksukyvyttömiä asiakkaita, ideaaliasiakas on nimenomaan lähellä jyrkännettä huokuva velkaongelmainen, joka joutuu ottamaan yhden lainan toisensa jälkeen selviytyäkseen eteenpäin – ja mak samaan siitä lystistä jopa tuhat prosenttia vuositasolla. Pahimmillaan positiivinen luottotietorekisteri vahvistaisi yritysten kykyä identifioida velkakierteessä olevia henkilöitä – ja houkutella heitä asiakkaikseen."

⁶⁶ Lainanhakijan tunnistamisen ja todentamisen keskeisyydestä ja siihen liittyvistä menettelyistä oikeudellisesta näkökulmasta ks. Pönkä, Ville – Parkkali, Eeva-Leena: Pikaluottojen oikeudelliset ongelmat. Defensor Legis N:o 5/2010, s. 601–603, jossa johtopäätöksenä: "Luotonantajan velvollisuutta tunnistaa lainanhakijan henkilöllisyys huolellisesti voidaan pitää tarkoituksenmukaisena erityisesti siitä syystä, että luottosuhteella on sekä taloudellista että oikeudellista merkitystä molemmille osapuolille. Näin ollen luottosuhteen velkaosapuolten tulee nähdäksemme olla oikein ja huolellisesti tunnistettu."

tietoja luovutuksella saamaan oikeutetut tahot tulisi edellä kohdassa 4.2 käsitellyn 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti määritellä laissa.

Tietojen luovutuksessa on keskeistä huomioida käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate⁶⁷, jonka mukaan henkilötietoja ei saa käsitellä myöhemmin tiettyjen, ennen käsittelyä määriteltyjen, käsittelyn tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Käyttötarkoitussidonnaisuus sitoo myös tietojen vastaanottajaa – luovutuksensaaja ei voi saada parempaa oikeutta tietoihin kuin luovuttajalla on alun perin ollut.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden ja luovutusten edellytysten merkitys huomioiden rekisterinpitäjänä toimivan rekisteriä ylläpitävän tahon (kuten selvityksessä ehdotetun mukaisesti Tulorekisteriyksikön) ei ole perusteltua olla se, joka määrittelee luovutettujen tietojen käyttötarkoitukset ja luovutusten edellytykset. Luottotietojärjestelmän perustamisen yhteydessä pitää luoda prosessit, joilla varmistetaan, että tarvittava informointi käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä luovutuksen edellytykset vahvistavat luovutuksen vastaanottajan sitoumukset tietosuojan noudattamisesta tulevat – vaikkakin tietoteknisesti automaation varassa – asianmukaisesti huomioiduiksi. Säädetävät tarkat luovutusedellytykset yhdessä käyttötarkoituksen määrittelemisen kanssa muodostavat edellytyksen myös sille, että rekisteriä rekisterinpitäjänä hallinnoimaan määriteltävä viranomainen – erityisesti sen toimiessa Verohallinnon yhteydessä – pystyy selkeästi osoittamaan toimintansa asianmukaisuuden ja luotettavuuden. Näin tulisi olla jo siitä syystä, että valtaviin eri yhteyksiin liittyvien kansalaisten yksityiselämää kuvaavien tietomäärien käsittelyn keskittyminen Verohallintoon ei pitäisi luoda kansalaisille tai medialle väärää mielikuvaa siitä, että viranomaiset pääsisivät vapaasti yhdistelemään ja hyödyntämään keskitetysti hallinnoitavia ja tallennettuja luotto-, tulo-, ja verotietoja.

Vertailuksi voidaan tarkastella käytössä olevia perusrekistereitä, joista tietoja luovutetaan voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti. Tällaisia ovat muun muassa väestötietojärjestelmä, josta tietojen luovutuksista on säädetty lailla väestötietojärjestelmästä (661/2009) ja jonka kohdalla tietojen luovutettavuutta on laajaan soveltamiskäytännön johtaneiden linjausten suunnittelun yhteydessä täytynyt erityisesti arvioida. Kyseisen lain 28 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisen yleiset edellytykset. Pykälän mukaan:

"Väestötietojärjestelmän tietoja voidaan luovuttaa vain, jos tässä laissa säädetyt edellytykset tietojen luovuttamiselle ovat olemassa eikä henkilön oikeudesta kieltää tietojensa luovuttaminen muuta johdu. Väestötietojärjestelmästä

⁶⁷ GDPR 5 artiklan 1 kohdan b alakohta. Ks. käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja tietojen luovuttamisen yhteydessä myös European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe: Handbook on European data protection law. Publications Office of the European Union 2018, s. 123.

luovutettavan tiedon tulee olla tarpeellinen siihen käyttötarkoitukseen, johon se luovutetaan. Tietoja ei saa luovuttaa, jos luovuttamisen voidaan perustelusta syystä epäillä loukkaavan henkilön yksityiselämän tai henkilötietojen suojaa, hänen etujaan tai oikeuksiaan taikka vaarantavan valtion turvallisuutta."

Lakia koskeneessa hallituksen esityksessä todetaan, että yleisten edellytysten ensisijainen tavoite on ohjata tulkintaa yksityisyydensuojan varmistamisen suuntaan.⁶⁸ Säännös toisaalta antaa viranomaiselle mahdollisuuden estää sellaisen tietokokonaisuuden luovuttamisen, jonka voidaan epäillä vaarantavan tai loukkaavan henkilön yksityiselämän tai henkilötietojen suojaa.⁶⁹

Johtopäätös on, että luovutusvelvollisuus Luottotietojärjestelmään sekä luovutusten edellytykset Luottotietojärjestelmästä tulisi Luottotietojärjestelmän osalta vahvistaa lainsäädännössä (kuten kohdassa 4.2 on jo 6 artiklan 3 kohdan perusteella todettu). Luovutusten edellytysten säätäminen lailla parantaa yksityisyyden suojan turvaamisen mahdollisuuksia ja tarjoaa – väestötietojärjestelmää koskevan sääntelyn tavoin – viranomaiselle riittävän harkintavallan luovutuksen edellytysten arvioimiseksi yksityisyyden suojaa turvaavalla tavalla. Yleisen henkilötietojen luovuttamiseen liittyvän vastuunjaon perusteella tietojen lähtökohtaisen luovuttajan tulisi olla vastuussa luovuttamiensa tietojen oikeellisuudesta.⁷⁰

Luovutuksen edellytyksistä ja luovutusvelvollisuuksista säätämisen lisäksi sääntelyssä olisi myös huomioitava luotonmyöntämisen tarkoitukseen Luottotietojärjestelmästä luovutuksella saatujen tietojen käsittelyoikeuden ajallisen rajoittamisen tarve. Tiedoille tulisi, niin ikään jo GDPR:n 6 artiklan 3 kohdan lähtökohdan mukaisesti määrittää käyttötarkoitukseen sidottava enimmäissäilytysaika sekä edelleen luovutettavuutta koskeva rajoitus, kuten esimerkiksi rajoitus edelleen luovuttaa tietoja omille konserniyhtiöille, sillä luottotietojen käsittelyyn oikeuttava riskienhallintavelvoite kohdistuu aina kuitenkin vain tiedot saavaan oikeutettuun yksittäiseen yhtiöön. Myös sen toteaminen lainsäädännössä, että Luottotietojärjestelmästä saatavat tiedot eivät kuulu kirjanpitolainsäädännön mukaisesti kymmenen vuoden säilyttämisvelvollisuuden piirissä olevaan kirjanpitoaineistoon, on tietojen säilyttämisvelvollisuutta ja -oikeutta määrittäessä tarpeellista.

⁶⁸ HE 89/2008 vp, s. 92.

⁶⁹ HE 89/2008 vp, s. 93.

⁷⁰ Vrt. vastaava ratkaisu Tulorekisterin osalta, minkä perusteena todettu, että tiedot vastaanottavalla Tulorekisteriyksiköllä ei olisi edellytyksiä eikä oikeuttakaan arvioida tallettavaksi annettujen tietojen aineellista oikeellisuutta, HE 134/2007 vp, s. 39.

Julkisuuslain näkökulmasta olisi myös erikseen säädettävä Luottotietojärjestelmään liittyvien tietojen salassapidosta siten, että yksilön positiivisia luottotietoja ei ole mahdollista päästä käsittelemään ilman luovutuksille henkilötietojen käsittelystä säädettyjen luovuttamisen edellytysten täyttymistä.

7.4 Tietojen käsittelyn turvallisuus

Luottotietojärjestelmän piirissä käsiteltäviä henkilötietoja on pidettävä niiden luonteen vuoksi kansalaisten yksityisyyden kannalta hyvin keskeisinä, vaikka kyse ei olekaan vanhassa henkilötietolaissa tarkoitettuun arkaluonteisten tietojen käsittelystä eli GDPR:n mukaisista erityisistä tietoryhmistä. Henkilötunnusten käsittelyä toki liittyisi väistämättä järjestelmän piiriin.

Keskitettyyn julkisen vallan hallinnoimaan rekisteriin perustuvaan Luottotietojärjestelmään liittyvän kattavuuden negatiivinen puoli on tällaiseen rekisteriin kohdistuva tietoturvallisuusuhka. Tietosuojanäkökulmasta juuri keskitetyn Luottotietojärjestelmän tietoturvallisuusuhan huomioiminen, eli riski miljoonien suomalaisten taloudellista asemaa seikkaperäisesti kuvaavien tietojen päätyemisestä väärin käsiin, tulee olla hyvin merkittävä tekijä Luottotietojärjestelmän perustamisen tarvetta ja päämäärien oikeasuhtaisuutta arvioitaessa. Nykyisessä toimintaympäristössä tosiasiallisesti merkittävänä vaikuttavat kyberturvallisuusuhat olisivatkin otettava tällaisen rekisterin suunnittelussa ja toteutuksessa erittäin huolellisesti huomioon siten, että riskit, jotka kohdistuvat tällaiseen keskitettyyn massiiviseen rekisteriin, jossa voidaan yksilötasolla katsoa olevan myös taloudellisesti merkittäviä ja väärinkäytöksiin kohteina houkuttelevia tietoja, voidaan ottaa mahdollisimman tehokkaasti huomioon. Luottotietojärjestelmän tietoturvallisuuden varmistaminen onkin järjestelmän toteuttamisen ehdoton edellytys. Tarkoituksenmukaisimmaksi havaitun toteuttamistavan punninnassa on selvityksessä otettu huomioon, että Verohallinnolla on valmiiksi laajaa kokemusta yhteiskunnan digitalisaatiota tehokkaasti edistäneistä tietojärjestelmähankkeista, joiden piirissä käsitellään jatkuvasti miljoonien suomalaisten henkilötietoja, ja joiden toteutuksessa tietoturvallisuus on jo suunnitteluvaiheessa otettu keskeisenä tekijänä huomioon. Tietoturvalisuusratkaisut ovat merkittävä tekijä myös toteuttamisessa mukana olevien kumppaneiden valinnassa, sillä tehtävillä valinnoilla on olennainen vaikutus yksilöiden tietosuojan ja tietoturvan toteutumiseen käytännössä.

Kyselypohjaisten hajautettujen luottotietojen keräämis- ja jakamisjärjestelmän tietoturvat hahmottuvat erilaisiksi verrattuna keskitettyyn julkisen vallan hallinnoimaan järjestelmään verrattuna. Tietoturvallisuuden näkökulmasta malli, jossa tietoja ei keskitysti ja massoittain tallennettaisi mihinkään yksittäiseen rekisteriin, muodostuisi tieto-

turvamielessä huomattavasti keskitettyä rekisteriä ongelmattomammaksi ja vähempiriskiseksi. Kyselypohjaisessa järjestelmässä erilaisia tietoturvauhkia loisi kuitenkin yksityisten toimijoiden luotavissa olevien tietojenvaihto ja -välitysjärjestelmien mahdollisesti vaihtelevat piirteet.

Tietoturvallisuudesta on muutoin säädetty GDPR:ssä, ja tietoturvavelvoitteiden Luottotietojärjestelmään liittyvän toteuttamisen osalta on lähtökohtaisesti mahdollista jättäytyä näiden yleisten velvoitteiden varaan.⁷¹

Erityiskysymyksenä on suositeltavaa selvittää, voitaisiinko Tulorekisteristä peräisin olevat rekisteröityjen tulotiedot säilyttää erillään Luottotietojärjestelmän sisältämistä muista tiedoista siten, että tietoturvaloukkaustilanteissa nämä molemmat tietoryhmät eivät automaattisesti olisi samalla loukkauksen kohteina.⁷²

7.5 Rajoitukset rekisteröityjen oikeuksien käyttämiseen Luottotietojärjestelmässä

Rekisteröityjen oikeudet omien henkilötietojensa käsittelyssä kuuluvat GDPR:n ydinsältöön. Siltä osin kuin nämä oikeudet soveltuvat Luottotietojärjestelmän piiriin kuuluvien tietojen käsittelyyn, tulisi oikeuksien käyttäminen edellä perustellun syiden perusteella jättää määräytymään suoraan GDPR:n mukaan.⁷³

Näin ollen keskeinen johtopäätös Luottotietojärjestelmän vaikutuksista rekisteröidyn asemaan ja oikeuksiin on se, että järjestelmän piirissä olevien yksilöiden omiin henkilötietoihin kohdistuvien oikeuksien ei sinänsä pitäisi muuttua tai heikentyä mitenkään siitä, mitä oikeuksia tietojen käsittelyyn muutoin liittyy. Merkittävä muutos yksilöiden kannalta olisi toki heidän henkilötietojensa laajamittainen käsittely uudessa yhteydessä, mitä Luottotietojärjestelmän perustaminen tarkoittaisi, mutta yksilöillä olisi tästä riippumatta samat oikeudet esimerkiksi päästä tietoisiksi omien henkilötietojensa käsittelystä sekä vaatia virheellisten tai puutteellisten tietojen oikaisemista.

⁷¹ Vrt. Ruotsissa omaksuttu ratkaisu, Lag om ändring i kreditupplysningslagen (SFS 2018:405), 8.5.2018, 5 §.

⁷² Ks. myös Saarenpään näkemys erilaisista lähteistä tuotettavan tietoaineiksen ongelmallisuutta lisäävästä vaikutuksesta sääntelyn ja tietojärjestelmäkehityksen näkökulmasta sekä tietoturvallisuuden korostuneesta merkityksestä: Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. OM 22/2013, s.30 ja 37.

⁷³ Ruotsin luottotietolakiin tehdyissä muutoksissa otettiin myös omana pykälänään mukaan viittaus GDPR:n 18 artiklaan, jossa vahvistetaan rekisteröidyn oikeus rajoittaa henkilötietojensa käsittelyä: Lag om ändring i kreditupplysningslagen (SFS 2018:405), 8.5.2018, 12 a §

Mahdollisuudesta rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia lainsäädännöllä säädetään GDPR:n 23 artiklassa, jonka mukaan kansallisella lailla voidaan säätää rajoituksista rekisteröidyn oikeuksia koskevaan III lukuun sekä 34 artiklaan (henkilötietojen tietoturva-loukkauksista ilmoittaminen rekisteröidylle). Myös 5 artiklan mukaisia periaatteita voidaan rajoittaa siltä osin, kuin säännökset vastaavat 12–22 artiklassa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia.

GDPR:n sisältöä kansallisen lainsäädännön poikkeamatarpeiden kannalta arvioinut TATTI-työryhmä ei loppumietinnössään tunnistanut sellaisia tekijöitä, jotka rekisteröityjen oikeuksiin liittyen olisi kategorisesti suomalaisen lainsäädännön lähtökohdista otettava muutostarpeina arvioitavaksi.⁷⁴

Erityislainsäädännön yksityiskohtaisemman valmistelun yhteydessä tulee ottaa arvioitavaksi se, onko rekisteröidyn oikeuksien rajoittamiselle 23 artiklassa tarkoitettulla tavalla olemassa välttämätön tarve. TATTI-työryhmän toteamalla tavalla tässä arvioinnissa olisi 23 artiklan lisäksi otettava huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämät suoraan sovellettavat artiklakohtaiset rajoitusperusteet kuten myös tietosuojalakin mahdollisesti sisällytettävät rajoitusperusteet, jotka ehdotetun mukaisesti kohdistuisivat Luottotietojärjestelmän tarkoituksen näiden toissijaisiin rekisteröityjen oikeuksiin ja soveltuisivat positiivisten luottotietojen osalta vain joissakin erityisasetelmissä.⁷⁵ Sikäli kuin tietosuojalaki tulee sisältämään nämä kansallisesta näkökulmasta tarpeellisiksi katsotut yleiset poikkeukset, tulisi vielä erikseen arvioida poikkeamisen tarvetta ja mahdollisuutta Luottotietojärjestelmän osalta, ja jos sellainen havaittaisiin tarpeelliseksi, säätää tuolloin asiasta erikseen.

Mahdollisen poikkeamistarpeen perusteluiden painavuus tulisi lainsäädäntöprosessissa GDPR:n perusteella erityisesti tietosuojavaltuutetun arvioitavaksi.

7.6 Näkökohtia rekisteröityjen oikeuksien huomioimiseen ja toteuttamiseen käytännössä

Rekisteröityjen oikeuksien huomioiminen ja toteuttaminen Luottotietojärjestelmässä olisi jo lähtökohdiltaan suositeltavaa suunnitella ja rakentaa edellä kohdassa 7.2 yleisluonteisesti käsitellyn omadata-ajattelun lähtökohdista. Luottotietojärjestelmä olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa teknisesti tavalla, joka loisi rekisteröidylle teknologiaan

⁷⁴ TATTI-loppumietintö. OM 8/2018, s. 35.

⁷⁵ Ks. HE 9/2018 vp, ehdotukset 31–34 §.

perustuen automaattisen mahdollisuuden tarkistaa itseään koskevat Luottotietojärjestelmässä olevat henkilötiedot, kuten muun muassa myös sen, mitkä kaikki tahot ovat lainsäädännön oikeuttamalla tavalla yksilön tietoja järjestelmään luovuttaneet tai toisaalta niitä järjestelmästä hakeneet. Automatisoiduksi rakennettu portaali tekisi rekisteröidylle GDPR:n mukaan kuuluvien oikeuksien toteuttamisesta yksilön sekä viranomaisten kannalta mahdollisimman helppoa sekä, etukäteen hyvin suunniteltuna, vähentäisi järjestelmän myötä tarkastuspyyntöjen ja tietojen käsittelyn volyyymiin mahdollisesti liittyviä kustannuksia.⁷⁶

Omadata-ajatteluun elimellisesti liittyvän tiedon yksilölähtöisen siirrettävyyden mahdollistamista sekä siihen liittyvää valtuutusmahdollisuutta osana Luottotietojärjestelmään liittyvää tietojenkäsittelyä on käsitelty edellä kohdassa 7.2, ja sen tarpeen sekä siihen liittyvien riskien ja niiden ratkaisumahdollisuuksien arvioimisen tulisi olla jatkovalmistelussa seikkaperäisen arvioinnin kohteena.

⁷⁶ Ks. seikkaperäisemmin My Data – johdatus ihmiskeskeiseen henkilötiedon hyödyntämiseen. liikenne- ja viestintäministeriö 2014, s. 21–22.

8 Yhteenveto selvityksen tietosuojaosuuden keskeisistä johtopäätöksistä

- EU:n yleinen tietosuoja-asetus GDPR ei muodosta esteitä positiivisten luottotietojen käsittelylle eikä niiden käsittelyä varten perustettavalle Luottotietojärjestelmälle.
- Tietosuojanäkökohdat edellyttävät Luottotietojärjestelmästä säätämistä kansallisessa erityislainsäädännössä. Kuitenkin siltä osin kuin henkilötietojen käsittelystä jo säädetään GDPR:ssä, ei erityislainsäädännössä tulisi lisäksi säätää samoista asioista.
- Luottotietojärjestelmälle valittavan toteutustavan on täytettävä sille määriteltä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta oikeasuhteista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tämän toteutumiseksi Luottotietojärjestelmässä käsiteltävät tiedot sekä niiden sallitut käyttötarkoitukset ja säilytysajat tulisi määritellä lainsäädännössä tyhjentävästi.
- Selvityksessä tarkoituksenmukaisimmaksi Luottotietojärjestelmän toteutustavaksi todettu keskitetyn viranomaisen hallinnoiman järjestelmän luominen tarkoittaa uuden tietomäärältään ja tietosisällöltään merkittävän perusrekisterin luomista, jolloin on kiinnitettävä erityistä huomiota tietoturvan ja tietosuojan toteutumiseen.
- Luottotietojärjestelmän rekisterinpitäjäksi olisi luontevaa määrittää Verohallinnon yhteydessä toimiva Tulorekisteriyksikkö.
- Asioita, jotka Luottotietojärjestelmän toteuttamisen yhteydessä vaikuttavat keskeisesti yksilöiden tietosuojaan ja oikeuksien toteutumiseen ovat erityisesti tietojen luovutukset järjestelmästä, suhtautuminen rekisteröityjen omien tietojensa käsittelyyn kolmansille tahoille antamiin valtuutuksiin sekä mahdollisuus automaattisen päätöksenteon hyödyntämiseen. Näihin olisi jatkovalmistelussa kiinnitettävä erityistä huomiota.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7067 (PDF)
ISBN 978-952-259-701-4 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi