

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2003:3

*Luottotietolainsäädännön
kehittämisen vaihtoehdot*

Keskustelumuistio

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
3.3.2003

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmän mietintö	
Luottotietolainsäädännön kehittämistyöryhmä		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
Puheenjohtaja: lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin Sihteerit: ylitarkastaja Heikki Partanen, lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta		Toimielimen asettamispäivä 21.5.2002	
Julkaisun nimi Luottotietolainsäädännön kehittämisen vaihtoehdot Keskustelumuistio			
Julkaisun osat 1. Työryhmän työn lähtökohdat 2. Luotonanto, informaatio ja luottotietojen käyttö 3. Luottotietotoimintaa koskeva ja sen kehittämiseen vaikuttava lainsäädäntö 4. Työryhmän arvioinnin ja ehdotusten perusteista 5. Uudistuksen sisältö ja sääntelyvaihtoehdot			
Tiivistelmä Oikeusministeriö asetti 21.5.2002 työryhmän valmistelemaan ehdotus yleiseksi luottotietolainsäädännöksi, joka kattaisi henkilöluottotiedot, elinkeinotoimintaan liittyviä henkilöitä koskevat luottotiedot ja yrityksiä koskevat luottotiedot. Työryhmän tehtävänä oli ensimmäisessä vaiheessa esittää pääpiirteinen suunnitelma luottotietolainsäädännön uudistamisesta. Luottotietolainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan suunnittelun perustaksi työryhmä on alustavasti kartoittanut voimassa olevaa luotonantoon ja luottotietojen käyttöön vaikuttavaa lainsäädäntöä sekä luottokelpoisuuden arviointiin käytettävissä olevia keinoja. Uudistuksen pääpiirteisen sisällön määrittelyksi työryhmä on laatinut luettelon kysymyksistä, joihin valmistelutyössä on otettava kantaa. Työryhmä on laatinut eri vaihtoehtoja sisältävän kuvauksen niistä sääntelyistä, joita voidaan tai on sisällytettävä uudistettavaan lainsäädäntöön. Tarkastelun piirissä on ollut sääntelyn kohdentaminen ja soveltamisala, luottotietorekistereitä koskeva sääntely sekä rekisteröidyn oikeuksia ja valvonta- ja seuraamusjärjestelmää koskeva sääntely.			
Avainsanat: (asiasanat) luottotieto, luotonanto, luottoriskien arviointi, henkilötietojen suoja, yritystiedot			
Muut tiedot HARE OM 011:00/2002			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:3		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-016-4
Kokonaissivumäärä 96	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
3.3.2003

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
Arbetsgruppen för utvecklandet av kreditupplysningslagstiftningen		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
Ordförande: lagstiftningsrådet Anna-Riitta Wallin Sekreterarna: överinspektör Heikki Partanen, lagstiftningsrådet Leena Vettenranta		Datum då organet tillsattes 21.5.2002	
Publikation (även den finska titeln) Alternativen för utvecklandet av kreditupplysningslagstiftningen. Diskussionspromemoria (Luottotietolainsäädännön kehittämisen vaihtoehdot. Keskustelumuistio)			
Publikationens delar 1. Utgångspunkterna för arbetsgruppens arbete 2. Kreditgivning, information och användning av kreditupplysningar 3. Lagstiftningen som gäller kreditupplysningsverksamhet och påverkar utvecklandet av den 4. Grunderna för arbetsgruppens utvärdering och förslag 5. Reformens innehåll och regleringsalternativen			
Referat Justitieministeriet tillsatte 21.5.2002 en arbetsgrupp med uppgiften att bereda ett förslag till en allmän kreditupplysningslagstiftning som omfattar personkreditupplysningar, kreditupplysningar som gäller personer som idkar näringsverksamhet och kreditupplysningar som gäller företagen. I första fasen var arbetsgruppens uppgift att lägga fram en plan om en reform av kreditupplysningslagstiftningen i sina huvuddrag. Vid planeringen av totalreformen av kreditupplysningslagstiftningen utgick arbetsgruppen preliminärt från den gällande lagstiftningen om kreditgivning och användandet av kreditupplysningar samt medlen för utvärderingen av kreditvärdigheten. För att definiera reformens innehåll i huvuddrag har arbetsgruppen gjort upp en lista över frågor som man skall ta ställning till i det förberedande arbetet. Arbetsgruppen har utarbetat en beskrivning med olika alternativ om regleringar som kan eller skall inkluderas i lagstiftningen som reformeras. Arbetsgruppen har betraktat fördelningen och tillämpningen av regleringen, regleringen av kreditupplysningsregistren samt regleringen av den registrerades rättigheter och övervaknings- och påföljdssystemet.			
Nyckelord Kreditupplysning, kreditgivning, bedömning av kreditrisker, skydd för personuppgifter, uppgifter om företag			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) HARE JM 011:00/2002			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2003:3		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-016-4
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 21.5.2002 työryhmän valmistelemaan ehdotus yleiseksi luottotietolainsäädännöksi. Työryhmän tehtävänä on selvittää ottaen huomioon asiakkaan suoja sekä luotonantajan vastuut yleisen luottotietolainsäädännön kehittämiseen liittyvien toimenpiteiden tarve sekä laatia hallituksen esityksen muotoon laadittu säädösehdotus. Sääntelyn tulee kattaa sekä henkilöluottotiedot ja yrityksiä koskevat luottotiedot että yrityshenkilöitä koskevat luottotiedot. Sääntelyn tulee kohdistua ensisijaisesti niihin tilanteisiin, joissa rekisteröidyn sitoumusten hoitokykyä arvioidaan yksityisten ulkopuolisten käyttöä varten pitämien rekisterien avulla. Ehdotettavaan sääntelyyn tulee sisältyä säännökset:

- 1) luottotietorekisterin sisällöstä, käyttötarkoituksesta ja niihin tallettavien tietojen laadun varmistamisesta;
- 2) rekisterinpitäjän velvollisuudesta tiedottaa rekisteröinnistä rekisteröidylle;
- 3) rekisteröidyn oikeudesta tarkastaa itseään koskevat tiedot;
- 4) rekisterinpitäjän velvollisuudesta oikaista virheelliset rekisteritiedot;
- 5) rekisteröidyn oikeudesta saattaa viranomaisen ratkaistavaksi tarkastusoikeutta ja virheen oikaisua koskeva asia, jos rekisterinpitäjän kanssa ei päästä yhteisymmärrykseen;
- 6) rekisterinpitäjän vahingonkorvausvastuusta;
- 7) lain valvonta- ja seuraamusjärjestelmästä ottaen huomioon vastaavat henkilötietolaissa (523/1999) omaksutut sääntelyt.

Työryhmän on lisäksi selvitettävä, miten ns. positiivisten luottotietojen rekisteröintiä koskevaa sääntelyä kehitetään ottaen huomioon direktiivin 87/102/ETY vireillä oleva kokonaistarkistus sekä sen aikataulu.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin oikeusministeriöstä sekä jäseniksi kutsuttiin lakimies Minna Helle Akavasta, johtaja Antti Maijala Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, lakimies Elli Myllylä Suomen Pankkiyhdistyksestä, johtaja Lea Mäntyniemi Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitosta, ylitarkastaja Heikki Partanen tietosuojavaltuutetun toimistosta, johtaja Anja Peltonen Kuluttajavirastosta, asiamies Matti Räisänen Kaupan Keskusliitosta, johtava lakimies Tuula Sario Suomen Kuluttajaliitosta sekä johtaja Rauno Vanhanen Suomen Yrittäjistä. Lakimies Minna Helteen sijaisena työryhmässä on 14.11.2002 alkaen toiminut lakimies Jaana Meklin Akavasta.

Työryhmän sihteeriksi määrättiin lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta oikeusministeriöstä sekä ylitarkastaja Heikki Partanen tietosuojavaltuutetun toimistosta. Työryhmän pysyväksi asiantuntijaksi nimettiin suostumuksensa mukaisesti professori Matti Rudanko Helsingin kauppakorkeakoulusta.

Työryhmän tehtävä liittyy hallituksen yrittäjyys Hankkeeseen, jonka yhtenä toimenpidealueena on helpottaa yritystoiminnan uudelleen aloittamista konkurssin jälkeen.

Työryhmän tuli saada valmiiksi pääpiirteinen ehdotus uudistuksen toteuttamisesta 31.1.2003 mennessä. Ehdotus hallituksen esitykseksi tulee antaa 30.4. 2004 mennessä.

Oikeusministeriön tarkoituksena oli valitun valmistelutavan avulla toteuttaa lainvalmistelun mahdollisimman suurta avoimuutta jo valmistelun alkuvaiheissa ja siten edistää asiasta kiinnostuneiden mahdollisuuksia osallistua lainvalmisteluun. Työryhmän nyt esillä olevan muistion on siten tarkoitus olla lainsäädännön suuntaviivoista ja sisällöstä käytävää keskustelua pohjustava asiakirja.

Luottotietolainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan suunnittelun perustaksi työryhmä on alustavasti kartoittanut voimassa olevaa lainsäädäntöä ja käytäntöä. Työryhmän tarkoituksena on laajentaa ja syventää näitä tarkasteluja valmistelun seuraavassa vaiheessa. Työryhmä on laatinut eri vaihtoehtoja sisältävän kuvauksen niistä sääntelyistä, joita voidaan tai on sisällytettävä uudistettavaan lainsäädäntöön. Koska kysymys on uudistuksesta käytävää keskustelua palvelevasta asiakirjasta, työryhmän jäsenet eivät vielä ole sitoutuneet mihinkään tiettyyn sääntelyvaihtoehtoon.

Työryhmä on keskustelumuistiota valmistellessaan kuullut neuvotteleva virkamies Annukka Lehtosta kauppa- ja teollisuusministeriöstä, pankkitarkastaja Tommi Orpanaa Rahoitustarkastuksesta, johtaja Vesa Kalapuroa Dun & Bradstreet Finland Oy:stä, toimitusjohtaja Mikko Parjannetta, tutkimuspäällikkö Kimmo Pulkista, osastopäällikkö Juuso Jokelaa ja osastopäällikkö Pekka Salmivuorta Suomen Asiakastieto Oy:stä sekä johtaja Timo Mäkeä Perimistöimistojen liiton edustajana.

Työryhmän tarkoituksena oli toimeksiantonsa mukaisesti kuulla myös Suomen Luottotietorekisterien uhrien Tuki ry:tä. Yhdistys ei kuitenkaan ole tällä hetkellä toiminnassa. Työryhmän käytössä on ollut yhdistyksen yhdessä Velkaantuneiden Tuki ry:n kanssa 4.6. 1998 päivätty kirjelmä ”Vastalause henkilötietolakiin”.

Saatuun ensimmäisen osatehtävänsä suoritetuksi työryhmä jättää muistionsa oikeusministeriölle.

Anna-Riitta Wallin

Antti Maijala

Heikki Partanen

Jaana Meklin

Anja Peltonen

Elli Myllylä

Matti Räisänen

Lea Mäntyniemi

Tuula Sario

Rauno Vanhanen

Leena Vettenranta

SISÄLLYSLUETTELO

Kirje oikeusministeriölle.....	1
Sisällysluettelo	3
Tiivistelmä työryhmän ehdotuksista	5
Sammandrag.....	12
1. Työryhmän työn lähtökohdat	20
1.1. Luottotietotoiminnasta ja siihen liittyvistä käsitteistä.....	20
1.2. Lainsäädännön kehittämiseen vaikuttavista yleisistä tekijöistä.....	21
1.3. Tehtävät ja niiden suorittaminen	22
2. Luotonanto, informaatio ja luottotietojen käyttö	24
2.1. Luottoriskit ja informaatio	24
2.2. Luottotietotoiminta ja muut luottoriskien arviointipalvelut Suomessa.....	29
2.2.1. Luottotietorekisterit.....	29
2.2.2. Luottoriskien arviointipalvelut.....	31
2.2.3. Toimialakohtaiset järjestelmät	33
2.3. Luottotietojen käytöstä ja käytön vaikutuksista	33
2.3.1. Luottotietojen käyttäjäpiirit ja käyttötarkoitukset.....	33
2.3.2. Luottotiedoille annettavasta merkityksestä.....	35
3. Luottotietotoimintaa koskeva ja sen kehittämiseen vaikuttava lainsäädäntö.....	36
3.1. Luottolaitoksia yleisesti koskevat säännöt	36
3.2. Luottosuhteen osapuolten velvollisuuksia koskevista säännöksistä	37
3.2.1. Luottosopimuksista	37
3.2.2. Tiedonantovelvollisuuksista luottosuhteissa.....	38
3.3. Henkilötietolainsäädäntö.....	41
3.3.1. Sääntelyn yleispiirteet	41
3311. Sääntelyn kehittyminen.....	41
3312. Soveltamisala ja keskeiset käsitteet	41
3313. Henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset	42
3314. Rekisteröidyn oikeudet	42
3315. Automatisoidut päätöksentekojärjestelmät	43
3316. Ohjaus ja valvonta.....	43
3.3.2. Luottotietotoimintaa koskevat erityissäännökset	43
3321. Käsiteltävät henkilöluottotiedot ja niiden säilyttämisajat.....	43
3322. Henkilöluottotietojen käyttö ja luovuttaminen	45
3323. Rekisteröidyn oikeudet luottotietotoiminnassa	46
3324. Elinkeinotoimintaan liittyvien henkilötietojen käsittelyyn sovellettavat säännökset.....	46
3325. Tietosuojalautakunnan lupakäytännöstä	47
3.4. Yritystä koskevien tietojen suojaan vaikuttavasta lainsäädännöstä.....	48
3.5. Luottolaitoslainsäädäntöön sisältyvät luottotietotoimintaa koskevat säännökset.....	50
3.6. Luottotietolainsäädännön uudistamiseen vaikuttavat säännöt ja hankkeet.....	51
3.6.1. Perusoikeussäännöstö.....	51
3.6.2. Kansainväliset sopimukset ja muut säädökset	52

3621. Henkilötietojen suojaa koskevat kansainväliset instrumentit	53
3622. Kulutusluottodirektiivin tarkistaminen.....	53
3.6.3. Kehittämishankkeita	54
4. Työryhmän arvioinnin ja ehdotusten perusteista	55
4.1. Uudistukseen vaikuttavista yleisistä tekijöistä.....	55
4.2. Lainsäädännön ja käytännön arviointi	57
4.3. Työryhmän toimeksiannon vaikutuksesta ehdotuksiin	59
4.4. Vaihtoehtojen muodostamisesta ja niiden vertailusta.....	60
5. Uudistuksen sisältö ja sääntelyvaihtoehdot	62
5.1. Uudistuksella säänneltävät keskeiset kysymykset	62
5.2. Sääntelyn kohdentaminen ja soveltamisala.....	63
5.2.1. Soveltamisalan kannalta keskeisistä käsitteistä	64
5.2.2. Rekisteriperusteinen sääntely.....	64
5.2.3. Toimialakohtaiset väärinkäytösrekisterit	66
5.2.4. Luottoriskien arviointipalvelut.....	67
5.2.5. Luottotietotoiminnan elinkeinovalvonnallinen sääntely	69
5.3. Luottotietorekistereitä koskeva sääntely	70
5.3.1. Sääntelyssä ratkaistavat kysymykset	70
5.3.2. Luottotietojen käsittelyn sääntely	70
5321. Käyttötarkoituksen määrittely.....	70
5322. Rekisteritietojen luovutusedellytysten sääntely	71
5.3.3. Henkilöluottotietorekisteriin talletettavat tiedot ja niiden laatu.....	73
5331. Tunnistamista, toimikelpoisuutta ja maksuhäiriötä koskevat tiedot	73
5332. Hyvää maksutapaa ja luottoja koskevat tiedot	74
5.3.4. Yritysluottotiedot	78
5341. Elinkeinotoiminnan vastuuhenkilöitä koskevat tiedot	78
5342. Yritystä koskevat tiedot	79
5.3.5. Luottotietojen laatuun liittyvät kysymykset.....	80
5.4. Rekisteröityjen oikeudet ja oikeusturvajärjestelmä	82
5.5. Valvonta- ja seuraamusjärjestelmä	83
5.6. Sääntelyn rakenteesta	84
5.7. Kokoavia johtopäätöksiä uudistuksen seuraavaa valmisteluvaihetta varten.....	84
5.7.1. Laaja ja suppea sääntelymalli	84
5.7.2. Kuulemisvaiheen keskustelukysymykset ja valmistelun jatkaminen	85
Liitteet:	
Liite 1: Luottotietorekisterin tietojen käytöstä toimialoittain.....	87
Liite 2: Luottotietolainsäädännöstä eräissä maissa.....	89

TIIVISTELMÄ TYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA

Työryhmän tehtävät

Työryhmän tehtävänä oli ensimmäisessä vaiheessa esittää pääpiirteinen suunnitelma luottotietolainsäädännön uudistamisesta. Suunnitelman avulla on tarkoitus kartoittaa luottotietotietojen sääntelyyn liittyviä kysymyksiä ja niiden ratkaisuvaihtoehtoja. Suunnitelman ja siitä pyydettyjen lausuntojen avulla sekä asiasta muutoin käytävän yleisen keskustelun kautta täsmennetään uudistuksen tavoitteenasettelua ja keinoja uudistuksen toteuttamiseksi. Työryhmän nyt esillä olevan muistion on siten tarkoitus olla keskustelua pohjustava asiakirja. Oikeusministeriön tarkoituksena oli valitun menettelyn avulla toteuttaa lainvalmistelun mahdollisimman suurta avoimuutta jo valmistelun alkuvaiheissa ja siten edistää asiasta kiinnostuneiden mahdollisuuksia osallistua lainvalmisteluun.

Työryhmä katsoi, että pääpiirteinen suunnitelma on esitettävissä ilman konkreettisia säädösehdotuksia. Uudistuksen suuntaviivat voidaan luoda selvittämällä ne kysymykset, joihin annettavilla säädöksillä olisi otettava kantaa sekä laatimalla erilaisia malleja esiin nousevien kysymysten ratkaisemiseksi.

Luottotiedot ja vastuullinen luotonanto

Luotonhakijan asemaan, luotonantoprosessiin, luotonvalvontaan sekä luotonantoon yleensäkin ovat viime vuosikymmenten aikana vaikuttaneet monet eri tekijät. Yleisesti vaikuttavia tekijöitä ovat olleet tietotekniikan kehitys, rahoitusmarkkinoiden vapautuminen ja kansainvälistyminen, epäsuotuisa talouskehitys ja pankkikriisi sekä kotitalouksien ja yritysten ylivelkaantuminen. Muutokset erityisesti kulutusluottomarkkinoilla ovat merkinneet luottoyhteiskuntapiirteiden vahvistumista, mihin kuuluu luottokelpoisuuden arvioinnin merkityksen korostuminen ja luottotietojen käyttö luottosuhteita laajemmissakin yhteyksissä.

Vastuullisen luotonannon ja velallisen suojan toteuttamisessa luottotietorekisterillä on oma merkityksensä. Säädetävän lain kannalta on kuitenkin tarpeellista kiinnittää huomiota siihen, että luottotietorekisterien tietosisällön sääntelyllä ei puututa luotonantajan tiedonsaantimahdollisuuksiin ja -oikeuksiin. Luotonantajan tiedonsaannista voidaan huolehtia muillakin tavoin. Suomen lainsäädännössä ei ole määritelty luotonhakijan tiedonantovelvollisuutta.

Tieto- ja viestintäteknikka on mahdollistanut laajojen asiakas- ja maksuhäiriöaineistojen hallinnan ja käsittelyn. Tämä on puolestaan luonut mahdollisuuden kehittää uusia ensisijassa tilastollisiin menetelmiin perustuvia luotonhakijan arviointimenetelmiä ja -ohjelmistoja.

Lainsäädännön arviointi

Luonnollisten henkilöiden, yritysten ja yhteisöjen sitoumusten hoitokyvyn arviointia koskevaa menettelyä ja siinä käytettävien tietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö on nykyisin hajanaista ja osin puutteellista. Yksityiskohtaisemmat säännökset koskevat vain kuluttajan asemassa olevien luonnollista henkilöä koskevien tietojen

(henkilöluottotiedot) käsittelyä. Elinkeinotoimintaan liittyvien luonnollista henkilöä koskevien tietojen käsittelyä sääntelevät henkilötietolain yleiset säännökset, jotka ovat tulkinnanvaraisia ja joiden sisällöstä ja vaikutuksesta vallitsee erilaisia käsityksiä.

Henkilötietolakiin ei ole otettu nimenomaisia säännöksiä erilaisista sulkulistoista ja varoitusjärjestelmistä, joita eri toimialoilla pidetään. Tällaisten rekisterien ja niiden tietojen käsittelyn edellytysten yksityiskohtaisempi määrittely on jäänyt tietosuojalautakunnan lupamenettelyjen varaan.

Lainsäädännössä ei ole lainkaan säännöksiä yrityksiä koskevien luottotietojen käsittelystä. Yrityksen yhdenkin vastuuhenkilön, esimerkiksi hallituksen jäsenen, aikaisempien maksuhäiriömerkintöjen painoarvo on joissakin järjestelmissä suuri. Tämän on katsottu vaikeuttavan yrityskokemuksen hyödyntämistä yritystoiminnassa. Yritysluottotietojen rekisteröinnissä käytössä olevien menettelyjen on pelätty vaikeuttavan uuden yritystoiminnan käynnistymistä rahoitusmahdollisuuksien puuttumisen tai kohonneiden luottokustannusten vuoksi.

Luottotietotoimintaa koskeva lainsäädäntö ei tunnista lainkaan henkilöiden ja yritysten arviointiin ja näitä koskevassa päätöksenteossa käytettäviä järjestelmiä (luottoriskien arviointipalvelut). Luottotietotoiminnan harjoittamiselle ei Suomessa ole asetettu toimintaan liittyviä vaatimuksia luottolaitoslaissa tarkoitettua luottotietotoimintaa lukuun ottamatta.

Valmistelun keskeiset kysymykset

Uudistuksen pääpiirteisen sisällön määrittelemiseksi työryhmä on laatinut luettelon kysymyksistä, joihin valmistelutyössä on otettava kantaa. Keskeisimpinä kysymyksiä työryhmä on pitänyt ratkaisuja siitä, miten:

- 1) sääntely kohdennetaan
- 2) luottotietorekistereitä säännellään
- 3) rekisteröidyn oikeudet turvataan
- 4) valvonta- ja seuraamusjärjestelmä toteutetaan.

Uudistuksen keskeisin sisältö on määritelty työryhmän toimeksiannossa. Tarkoituksena on saada aikaan lainsäädäntö, joka kattaa luottotietotoiminnan riippumatta siitä, onko kysymys henkilöluottotiedoista, elinkeinotoimintaan liittyvistä henkilöä koskevista luottotiedoista vai yrityksiä ja yhteisöjä koskevista luottotiedoista.

Vaihtoehtojen muodostamisesta ja niiden vertailusta

Työryhmä on pitänyt valmistelun tässä vaiheessa keskeisimpinä uudistuksen eri vaihtoehtojen vertailukriteereinä tekijöitä, jotka vaikuttavat siihen, miten uudistus:

- 1) turvaa tarpeellisten luottotietojen saatavuuden
- 2) turvaa oikeutta elinkeinon harjoittamiseen
- 3) täyttää rekisteröidyn oikeusturvalle asetettavat vaatimukset
- 4) ehkäisee velkaongelmia.

Tavoitteet ovat keskenään osin jännitteisiä. Säädetävän lain kannalta kysymys onkin sellaisen keinovalikoiman löytämisestä, joka tasapainoisimmalla tavalla ottaa huomion erilaiset asiaan liittyvät intressit.

Sääntelyn kohdentamista ja soveltamisalaa koskevat vaihtoehdot

Nykyinen sääntely kattaa vain osan siitä toiminnasta, jota luottotietomarkkinoilla nykyisin harjoitetaan. Tämän vuoksi työryhmä pitää tärkeänä, että valmistelun tässä vaiheessa käydään keskustelua sääntelyn kattavuudesta.

Nykyisen lainsäädännön malli – rekisteriperusteinen sääntely

Nykyisen lainsäädännön lähtökohtiin pitäytyvänä mallina on luottotietorekistereihin kohdistuva sääntely. Tässä sääntelymallissa säädetävä laki sisältäisi luottotietorekisterien ylläpitoa ja niihin talletettujen tietojen käsittelyä (ml. rekisteröidyn oikeuksia määrittelevät säännökset) koskevat säännökset. Sääntelyn avulla määriteltäisiin myös luottotietoa käyttävän velvollisuuksia.

Sääntelyn laajentamisvaihtoehdot

Sääntelyä voidaan laajentaa kolmessa eri suhteessa: 1) valmisteltaviin säädöksiin otetaan säännökset väärinkäytösten estämiseen käytettävistä henkilörekistereistä, 2) sääntely ulotetaan koskemaan myös luotonhakijoiden arviointiin käytettäviä menetelmiä ja 3) lakiin otetaan säännökset elinkeinovalvonnallisen valvonnan ulottamisesta luottotietotoimintaan.

Tietosuojalautakunta on myöntänyt lupia erilaisten väärinkäytöstietoja sisältävien rekisterien pitämiseen ja rekistereihin liittyvään tietojenkäsittelyyn. Säädetävään lakiin voitaisiin ottaa *väärinkäytösten estämiseen käytettäviä henkilörekistereitä koskevat erityissäännökset*. Tätä puoltaisi perustuslain vaatimus henkilötietojen suojan turvaamisesta lailla sekä siihen liittyvä henkilötietosäännösten kehittämistavoite samoin kuin lainsäädännön johdonmukaisuus.

Jos sääntelyyn ryhdytään, sääntelyn kohdentamisessa on kaksi vaihtoehtoa, jotka voidaan toteuttaa samanaikaisesti. Pankki- ja vakuutusalan erityispiirteiden ja niitä jo muutoinkin koskevan sääntelyn näkökulmasta luontevana vaihtoehtona on, että pankki- ja vakuutusalaa koskevista käsittelyjärjestelmistä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti asianomaisia toimialoja koskevassa erityislainsäädännössä. Toisena vaihtoehtona on säännösten ottaminen annettavaan lakiin.

Toinen mahdollisuus lainsäädännön kehittämiseksi ja sen soveltamisalan laajentamiseksi olisi *sääntelyn ulottaminen luottoriskien arviointipalveluihin*. Luottotietotoimintaa koskeva lainsäädäntö ei tunnista lainkaan henkilöiden ja yritysten arviointiin ja näitä koskevassa päätöksenteossa käytettäviä järjestelmiä. Tämä heikentää henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön läpinäkyvyyttä ja voi myös vaarantaa tiedon kohteiden oikeusturvaa ja oikeutta tulla arvioiduksi oikeiden tietojen perusteella.

Luottotietotoiminnan harjoittamiselle ei Suomessa ole asetettu toimintaan liittyviä vaatimuksia luottolaitoslaissa tarkoitettua luottotietotoimintaa lukuun ottamatta. Annettavaan lakiin voitaisiin ottaa *säännökset elinkeinovalvonnallisen valvonnan*

ulottamisesta luottotietotoiminnan harjoittajiin. Tätä puoltaisivat näkyvissä olevat kehityspiirteet. Luottotietotoiminta on saamassa julkisen tehtävän piirteitä: luottotietojen merkitys julkishallinnon päätöksenteossa on kasvanut (esim. opintolainan takaus) ja luottolaitosten vakavaraisuusvalvonnassa korostuu luottoluokituksen merkitys. Luottotietorekistereiden merkitys saattaa muuttua sen seurauksena, että EU:n kuluttajille myönnettäviä luottoja koskevassa direktiiviehdotuksessa edellytetään luotonhakijoiden luottotietojen pakollista tarkistamista.

Luottotietorekistereitä koskeva sääntely

Luottotietorekistereitä koskevassa sääntelyssä keskeisiä kysymyksiä ovat luottotietojen käyttötarkoituksen ja käytön sääntely, rekisterin tietosisällön määrittely samoin kuin se, kuinka kauan merkintöjä rekisterissä voidaan tallettaa.

Luottotietojen käytön sääntely

Työryhmän keskusteluissa ja osin myös käytännöstä saatujen tietojen perusteella on tullut viitteitä siitä, että henkilöluottotietojen käyttö olisi nykyisin suhteellisen laajaa varsinaisen luotonannon ulkopuolella. Työryhmällä ei kuitenkaan käytettävissä olevan ajan ja muiden resurssien puitteissa ole ollut mahdollisuuksia selvittää henkilöluottotietojen käytön laajuutta. Nykyisen käytännön tunteminen on kuitenkin tärkeätä, minkä vuoksi työryhmä esittää, että valmistelun seuraavaa vaihetta varten varataan riittävät resurssit henkilöluottotietojen käytön laajuutta, käyttöyhteyksiä ja luottotiedolle annettavaa merkitystä koskevaan selvitystyöhön.

Työryhmän työn seuraavassa vaiheessa on tarpeen yksityiskohtaisemmin arvioida henkilöluottotietojen käytön nykyistä tarkempaa sääntelyä siitä, mitä käyttötarkoituksia luottosuhteen ulkopuolella voidaan pitää hyväksyttävinä. Tämä koskee mm. luottotietojen käyttöä työelämässä.

Jos sääntelyä laajennetaan yritysluottotietoihin, työryhmä katsoo, että yritysluottotietojen käyttötarkoitusta ei olisi tarpeen rajoittaa lukuun ottamatta elinkeinoelämän vastuuhenkilöitä koskevia maksuhäiriötietoja. Tätä lähtökohtaa puoltaa se, että esim. yrityksen perustiedot ovat useimmiten saatavissa viranomaisten julkisista rekistereistä. Yritystoiminnassa perustietojen saanti palvelee ensisijassa yrityksen tunnistamista ja niiden luovuttamisessa on kysymys pikemminkin yleisestä yritysinformaatiosta kuin luottotietotoiminnasta.

Henkilöluottotietorekisterien tietosisältö

Positiivisilla luottotiedoilla voidaan tarkoittaa useammanlaista informaatiota. Työryhmä pitää välttämättömänä, että asiassa käytävässä keskustelussa mahdollisimman tarkkaan osoitetaan, mitä positiivisilla luottotiedoilla kulloinkin tarkoitetaan. Työryhmä katsoo, että kysymys on hyvää maksutapaa ja luottoja koskevasta informaatiosta.

Työryhmä korostaa, ettei pyrkimys vastuulliseen luotonantoon sinänsä välttämättä edellytä luottotietorekisterien sisällön laajentamista nykyisestään. Tietoja luotoista on hankittavissa luotonhakijan suostumuksella. Myönnettyt luotot ilmenevät henkilön verotodistuksesta, jonka hän voi esittää luotonantajalle tai luotonantajat voisivat

käyttää verohallinnon tietoja luottojen selvittämiseksi. Sähköinen henkilökortti voi lisäksi tarjota uudenlaisia, tietosuojan tehokkaasti turvaavia keinoja luotonantajan tiedonsaannin varmistamiseksi.

Jos maksutapaa ja luottoja koskevien tietojen tallettaminen luottotietorekisteriin sallitaan, käytettävissä on useita erilaisia vaihtoehtoja. Työryhmä on esittänyt asiasta kolme eri päävaihtoehtoa.

Ensimmäisenä vaihtoehtona on, että luottotietorekisterissä olisi tieto asianmukaisesti hoidetusta luotosta. Toisen vaihtoehdon mukaan henkilöille luotaisiin luottokelpoisuusluokka, joka ilmenisi rekisteristä. Kysymys olisi rekisterinpitäjän yhdistelemästä tiedosta. Kolmantena vaihtoehtona olisi, että rekisteriin talletettaisiin tietoja rekisteröidylle myönnettyistä luotoista. Sen mukaan, kuinka yksityiskohtaisia tietoja luotoista talletetaan, on muodostettavissa useampia vaihtoehtoja (luottosopimusten määrä/ tieto voimassa olevista luottosopimuksista ja luotonantajasta/ tieto henkilöllä olevista luotoista ja niiden määrästä/ tiedot myönnettyistä luotoista, niiden määrästä ja maksuaikataulusta).

Työryhmän arvioinneissa on enemmän luottosuhteita koskevien tietojen luottotietorekisteriin tallettamista vastustavia kuin sitä puoltavia näkökohtia.

Yritysluottotiedot

Työryhmän esittämät yritysluottotietojen sääntelyä koskevat ehdotukset eivät rajoittaisi yritysluottotietojen saatavuutta nykyisestä. Yritystoimintaan liittyvien henkilötietojen sääntelyssä on otettava huomioon henkilötietojen suojaa koskevat yleiset velvoitteet. Yhtenä kehittämisehdotuksena onkin, että lailla säänneltäisiin yrityksen vastuuhenkilöitä koskevien tietojen painoarvoa yrityksiä koskevissa arviointijärjestelmissä.

Sillä, kuka on elinkeinotoiminnassa vastuullisissa tehtävissä ja miten hänen luotettavuuttaan arvioidaan, on merkitystä myös yrityksen luotettavuutta arvioitaessa ja muutoinkin yritystä koskevassa päätöksenteossa. Työryhmä katsoo, että elinkeinotoiminnassa toimivien henkilöiden tiedot kuuluvat osana yritys- ja yritysluottotietojen käsittelyyn.

Elinkeinotoiminnan vastuuhenkilöt voidaan valmistelutyön tässä vaiheessa alustavasti määritellä seuraavasti:

- osakeyhtiön tai sen emoyhtiön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen sekä toimitusjohtaja
- osuuskunnan hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen ja toimitusjohtaja
- vastuunalainen yhtiömies tai perustaja
- kaupparekisterilaisissa perusilmoituksen tekemiseen velvoitetun yhdistyksen tai säätiön nimenkirjoittamiseen oikeutetut.

Jos yritysluottotiedoista säädetään, työryhmä katsoo, että määritelmän piiriin kuuluvista henkilöistä on tarpeen tallettaa perustietoina tiedot nimestä, henkilötunnuksesta sekä tiedot yrityksestä, jossa hänellä on edellä tarkoitettu tehtävä sekä tehtävästä

(yrityskytkentä ja sen laatu). Toimikelpoisuutta koskevana erityistietona on perusteltua tallettaa tieto henkilön määräämisestä liiketoimintakieltoon.

Jos yritysluottotiedoista säädetään, säädettävässä laissa yritysten perustietojen, maksutapatietojen ja maksuhäiriötietojen tallettamista ja muuta käsittelyä ei työryhmän mielestä ole tarpeen rajoittaa nykyisestä käytännöstä. Seuraavassa valmisteluvaiheessa saattaa olla tarpeen arvioida, tulisiko rekisteröityjen oikeusturvan ja tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyden vuoksi säädettävään lakiin ottaa säännökset siitä, minkälaiset maksun viivästymiset on oikeus tallettaa rekisteriin edelleen luovutusta varten ja miten rekisteröidyn tiedonsaannista olisi huolehdittava.

Tietojen laatu

Henkilöluottotietojen käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset henkilötietojen virheettömyydestä ja oikeudellisuudesta merkitsevät muun ohella sitä, etteivät käsiteltävät tiedot saa olla harhaanjohtavia. Virheettömyysvaatimuksen voitaneen katsoa koskevan myös yritysluottotietoja, vaikka asiasta ei nimenomaista säännöstä olekaan.

Luottotietojen käyttöön liittyviä merkittävimpiä riskejä rekisteröidyn kannalta ovat kaikki sellaiset menettelyt, jotka voivat johtaa harhaan rekisteröidyn maksukykyä ja – halua arvioitaessa. Tällaisia ovat tilanteet, joissa maksusta pidättäytyminen johtuu vastapuolen suorituksessa olevista virheistä tai joissa merkintää on muun syyn vuoksi pidettävä selvästi harhaanjohtavana.

Maksuhäiriömerkintä ei poistu luottotietorekisteristä, vaikka merkinnän aiheuttanut saatava onkin sittemmin suoritettu. Rekisterien ajantasaisuutta ja rekisteröidyn tilannetta mahdollisimman hyvin kuvaavan informaation tuottamisen kannalta työryhmä pitääkin tärkeänä, että tieto maksuhäiriömerkinnän aiheuttaneen maksun suorittamisesta merkitään rekisteriin nykyistä kattavammin. Tiedon laatua voitaisiin parantaa myös siten, että rekisteristä ilmenisi merkinnän liittyminen rekisteröidyn asemaan takaajana samoin kuin eri maksuhäiriömerkintöjen liittyminen samaan saatavaan ja sen perintään.

Rekisteröityjen oikeudet

Jos yritysluottotiedoista säädetään työryhmän toimeksiannon osoittamalla tavalla, tiedonsaantioikeuksiin kuuluvat rekisteröidyn tarkastusoikeus sekä rekisterinpitäjän ja luottotiedon käyttäjän aktiiviset informointivelvoitteet on säädettävällä lailla laajennettava koskemaan myös yritystä sekä elinkeinotoiminnan vastuuhenkilöitä koskevia luottotietoja. Sama koskee oikeutta saada virheelliset tiedot korjatuksi.

Työryhmä ei ole katsonut tarpeelliseksi laatia eri vaihtoehtoja valvonta- ja seuraamusjärjestelmään liittyvistä osakysymyksistä. Jos yritysluottotiedoista säädetään, työryhmä katsoo, että myös yritysluottoja koskevien säännösten valvonta voidaan antaa tietosuojavaltuutetun tehtäväksi, vaikka se merkitseekin valtuutetun toimialan laajenemista aikaisemmasta. Tällöin on myös huolehdittava siitä, että valvontaviranomaisen tiedonsaanti ja määräystenanto-oikeudet samoin kuin käytettävissä olevat hallinnolliset pakkokeinot ulottuvat yritysluottotietojen käsittelyn

lainmukaisuuden valvontaan samalla tavoin kuin kysymyksen ollessa henkilöluottotiedoista.

Vaihtoehtoista erilaisia sääntelymalleja

Työryhmä on edellä esittänyt erilaisia kannanottoja valmistelun seuraavassa vaiheessa esiin otettavista kysymyksistä ja vaihtoehtoista sääntelyn kehittämiseksi. Esitetyistä vaihtoehtoista on muodostettavissa erilaisia yhdistelmiä.

Laajassa sääntelymallissa hallituksen esitykseen sisällytettäisiin ehdotukset säännöksiksi, jotka koskevat sekä henkilöluottotietoja että yritysluottotietoja (ml. elinkeinoelämän vastuuhenkilöitä koskevat tiedot). Laissa säädettäisiin myös edellytykset toimialakohtaisten väärinkäytösrekisterien ja sulkulistojen pitämiseksi. Luottotietotoimintaa (ml. luottoriskien arviointipalvelut) valvottaisiin ja ohjattaisiin elinkeinovalvonnallisilla keinoilla.

Henkilöluottotietojen sääntelyä tarkennettaisiin nykyisestään siten, että luottotietorekisteristä tulisi ilmetä samaan saatavaan liittyvien maksuhäiriöiden välinen suhde ja maksuhäiriön perustuminen takaukseen. Velkojan ilmoittamien maksuhäiriöiden merkitsemistä koskevia edellytyksiä ja niiden selvittämisessä noudatettavia menettelyjä täsmennettäisiin.

Säädettävään lakiin otettaisiin säännökset myös yritysluottotietojen virheettömyyttä koskevista vaatimuksista sekä yritysten tiedonsaantioikeuksista ja oikeusturvakeinoista virheen oikaisua koskevissa asioissa. Säädettävässä laissa osoitettaisiin vähintäänkin ne tietotyypit, joita yritysluottotietoina saa tallettaa. Tarkemmat säännökset otettaisiin siitä, minkälaiset vaatimukset sekä henkilön luotettavuuden että yritysten luotettavuuden arvioinnissa käytettävien luottoriskien arviointipalvelujen tulisi täyttää.

Suppeassa sääntelymallissa sääntely kohdistuisi lähinnä henkilöitä koskevien tietojen käsittelyyn ja rekisteröintiin. Sääntely kohdistuisi kysymyksen ollessa yritysluottotiedoista vain elinkeinotoiminnan vastuuhenkilöitä koskevien tietojen sääntelyyn. Henkilöluottotietoja koskevaan sääntelyyn tehtäisiin vain ne muutokset, jotka muun lainsäädännön vuoksi ovat tarpeen.

Seuraava valmisteluvaihe

Työryhmän esillä olevasta keskustelumuistiosta on tarkoitus kuulla eri tahoja. Saatujen kannanottojen jälkeen työryhmän on tarkoitus syventää ja jatkaa valmistelussa tarvittavan tietopohjan laajentamista. Työryhmän lopullisen mietinnön on määrä valmistua huhtikuun lopulla vuonna 2004.

Työryhmä on laatinut luettelon kysymyksistä, joista se toivoo kannanottoja seuraava valmisteluvaihe varten. Kysymykset liittyvät uudistuksen tarpeeseen ja laajuuteen, luottotietorekisterien käyttöön ja käytön valvontaan sekä tietosisältöön ja tietojen laatuun.

SAMMANDRAG AV ARBETSGRUPPENS FÖRSLAG

Arbetsgruppens uppgifter

I det första skedet av sitt arbete hade arbetsgruppen till uppgift att lägga fram en generell plan för en reform av lagstiftningen om kreditupplysningar. Meningen är att med hjälp av planen kartlägga bristerna i bestämmelserna om kreditupplysningar och olika sätt att avhjälpa dem. Utifrån planen och utlåtandena om den samt utifrån den allmänna diskussion som annars förs om saken preciseras sedan reformens mål och medlen för att genomföra den. Syftet med arbetsgruppens promemoria är därför att tjäna som underlag för diskussionen. Justitieministeriet ville genom detta förfarande skapa möjligast stor öppenhet redan i det inledande stadiet av lagberedningsprocessen och på så sätt främja möjligheterna för dem som är intresserade av saken att delta i beredningsarbetet.

Arbetsgruppen ansåg att den generella planen kan läggas fram utan konkreta författningsförslag. Reformens riktlinjer kan dras upp när man vet vilka frågor som man vill påverka genom lagstiftning, och om man utarbetar olika lösningsmodeller för de problem som kommer upp under loppet av beredningsprocessen.

Kreditupplysningar och ansvarsfull kreditgivning

Kreditsökandens ställning, kreditgivningsprocessen, kreditövervakningen och kreditgivningen i allmänhet har under de senaste årtiondena påverkats av många olika faktorer. Allmänt påverkande faktorer har varit den datatekniska utvecklingen, avregleringen och internationaliseringen av finansieringsmarknaden, den ogynnsamma ekonomiska utvecklingen och bankkrisen samt hushållens och företagens överskudsättning. Förändringarna särskilt på konsumentkreditmarknaden har bidragit till att skapa ett ”kreditsamhälle”, ett samhälle där kreditbedömningen fått allt större betydelse och där kreditupplysningar används i mycket större utsträckning än bara som underlag för kreditgivningen.

Kreditupplysningsregistren är som sådana av betydelse för kreditgivningens ansvarsfullhet och gäldenärsskyddet. Om man stiftar en ny lag, bör man dock se till att man inte genom reglering av datainnehållet i kreditupplysningsregistren gör ingrepp i kreditgivarens möjligheter och rätt att inhämta information. Detta utesluter inte att det finns andra sätt att se till att kreditgivaren får information. I den finska lagstiftningen har man inte preciserat kreditsökandens upplysningsskyldighet.

Data- och kommunikationstekniken har gjort det möjligt att hantera och behandla stora mängder information om kunder och betalningsstörningar. Detta har i sin tur lett till att man utvecklat nya på främst statistiska metoder baserade förfaringssätt och program för bedömning av uppgifter om kreditsökande.

Bedömning av lagstiftningen

Den lagstiftning som gäller förfarandet vid bedömningen av fysiska personers, företags och samfunds förmåga att sköta sina förbindelser och behandlingen av information i anslutning till detta förfarande är numera splittrad och delvis bristfällig. De detaljerade bestämmelserna gäller endast behandlingen av uppgifter (personkreditupplysningar) om

fysiska personer när de är konsumenter. Behandlingen av sådan uppgifter om fysiska personer som anknyter till näringsverksamheten regleras genom allmänna bestämmelser i personuppgiftslagen. Dessa bestämmelser är mångtydiga och det finns många olika åsikter om deras innehåll och följder.

Personuppgiftslagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om spärllistor eller varningssystem som används inom olika branscher. Således har villkoren för att föra sådana register och behandla uppgifterna i dem kommit att preciseras i tillståndsförfarandet vid datasekretessnämnden.

I lagstiftningen finns det överhuvudtaget inga bestämmelser om behandling av kreditupplysningar om företag. Betydelsen av en enda ansvarig persons, exempelvis en styrelsemedlems, tidigare betalningsstörningar är stor i vissa system. Detta har ansetts försvåra möjligheterna att tillvarata företagserfarenhet i företagsverksamheten. Man har befarat att de förfaranden som används vid registrering av företagskreditupplysningar leder till att finansieringsmöjligheter inte ges eller kreditkostnaderna blir mycket höga, vilket försämrar möjligheterna att starta ny företagsverksamhet.

I den lagstiftning som gäller kreditupplysningsverksamhet beaktas inte de system som används vid bedömningen av fysiska personer och företag och vid beslut som gäller dem (bedömning av kreditrisker). Några krav på bedrivandet av kreditupplysningsverksamhet har i Finland inte uppställts förutom när det gäller kreditupplysningsverksamhet som avses i kreditinstitutslagen.

De viktigaste frågorna i beredningen

I syfte att staka ut reformens innehåll i huvuddrag har arbetsgruppen utarbetat en förteckning över frågor som måste avgöras i beredningsarbetet. De viktigaste är

- 1) vad regleringen riktas in på
- 2) hur kreditupplysningsregistren regleras
- 3) hur den registrerades rättigheter tryggas
- 4) hur tillsyns- och påföljdssystemet genomförs.

Reformens huvudsakliga innehåll har fastställts i arbetsgruppens uppdrag. Avsikten är att få till stånd lagstiftning som omfattar all kreditupplysningsverksamhet oberoende av om det gäller personkreditupplysningar, sådana kreditupplysningar om personer som anknyter till näringsverksamheten eller kreditupplysningar om företag och samfund.

Alternativen

I detta stadium av beredningen anser arbetsgruppen att det är viktigt att man vid en jämförelse mellan olika reformalternativ fäster uppmärksamhet vid sådana faktorer som avgör hur

- 1) tillgången på behövliga kreditupplysningar tryggas
- 2) rätten att idka näring tryggas
- 3) de krav som bör ställas på den registrerades rättsskydd uppfylls
- 4) skuldproblem förebyggs.

Målen är delvis motstridiga. När en lag skall stiftas är det också fråga om att hitta en kombination av medel som på ett möjligast balanserat sätt beaktar de olika intressena i saken.

Tillämpningsområde

Den nuvarande regleringen gäller bara en del av den verksamhet som nuförtiden bedrivs på kreditupplysningsmarknaden. Därför anser arbetsgruppen att det är viktigt att i detta stadium föra en diskussion om regleringens tillämpningsområde.

En modell som följer den nuvarande lagstiftningen - regleringen riktas in på kreditupplysningsregistren

En modell som följer utgångspunkterna i den nuvarande lagstiftningen är att regleringen riktas in på kreditupplysningsregistren. En lag som följer denna regleringsmodell innehåller bestämmelser om hur kreditupplysningsregistren skall föras och uppgifterna i dem behandlas (bestämmelser om den registrerades rättigheter inbegripet). I bestämmelserna fastställer man också skyldigheterna för den som använder kreditupplysningar.

Alternativa sätt att utvidga regleringen

Regleringen kan utvidgas i tre olika avseenden: 1) i författningarna tar man in bestämmelser om personregister som används för att förebygga missbruk, 2) regleringen utsträcks att gälla också de metoder som används för bedömning av kreditsökande och 3) i lagen tar man in bestämmelser som utvidgar övervakningen av näringsverksamheten till att omfatta kreditupplysningsverksamheten.

Datasekretessnämnden har beviljat tillstånd att föra register över uppgifter om missbruk av olika slag och för behandling av uppgifter i dessa register. I den lag som stiftas kan man ta in *specialbestämmelser om register som används för att förebygga missbruk*. För detta talar såväl grundlagens krav på att skyddet av personuppgifter skall tryggas genom lag som lagstiftningens konsekvens.

Om man beslutar sig för reglering, finns det två alternativ när det gäller frågan om vad regleringen skall inriktas på. Alternativen utesluter inte heller varandra. Med tanke på särdragen i bank- och försäkringsbranschen och den reglering som redan gäller dem, är det naturliga alternativet att man föreskriver tillräckligt utförligt om behandlingssystemen i bank- och försäkringsbranschen i den speciallagstiftning som gäller branscherna i fråga. Det andra alternativet är att ta in bestämmelserna i den lag som stiftas.

Det andra sättet att utveckla lagstiftningen och utvidga dess tillämpningsområde är att *utsträcka regleringen till att gälla bedömningen av kreditrisker*. I den lagstiftning som gäller kreditupplysningsverksamhet beaktas överhuvudtaget inte de system som används vid bedömning av personer och företag och vid beslut som gäller dem. Detta gör den lagstiftning som gäller skyddet av personuppgifter mindre genomskinlig och kan också äventyra rättsskyddet för dem som uppgifterna gäller och dessa personers rätt att bli bedömda utifrån riktig information.

Några krav på bedrivandet av kreditupplysningsverksamhet har i Finland inte uppställts förutom när det gäller kreditupplysningsverksamhet som avses i kreditinstitutslagen. I den lag som stiftas kan man ta in *bestämmelser som utsträcker övervakningen av näringsverksamheten till att gälla dem som bedriver kreditupplysningsverksamhet*. För detta talar dagens utvecklingstrender. Kreditupplysningsverksamheten håller på att utvecklas i riktning mot en offentlig uppgift: kredituppgifternas betydelse har vuxit i den offentliga förvaltningens beslutsfattande (t.ex. borgen för studielån) och i kreditinstitutens soliditetskontroll understryks betydelsen av kreditklassificering. Kreditupplysningsregistrens betydelse kan komma att förändras till följd av att förslaget till EG-direktiv om konsumentkrediter förutsätter att kreditupplysningar om kreditsökande kontrolleras.

Reglering av kreditupplysningsregister

Viktiga frågor i regleringen av kreditupplysningsregistren är när och hur kreditupplysningar får användas, vilka uppgifter som får föras in i registren samt hur länge en uppgift får finnas i registret.

Användningen av kreditupplysningar

I arbetsgruppens diskussioner och delvis på grundval av de uppgifter man fått har det kommit fram att personkreditupplysningar används i rätt stor utsträckning utanför den egentliga kreditgivningen. Arbetsgruppen har dock inom ramen för sin tidtabell och sina övriga resurser inte haft möjlighet att utreda hur omfattande användningen av personkreditupplysningar är. Det är dock viktigt att känna till nuvarande praxis och därför föreslår arbetsgruppen att man med tanke på det följande skedet i beredningen reserverar tillräckliga resurser för att utreda i vilken utsträckning personkreditupplysningar används, i vilka sammanhang de används och vilken betydelse kreditupplysningarna ges.

I nästa skede av arbetsgruppens arbete bör det göras en utförligare bedömning av om det behövs mer ingående bestämmelser än de nuvarande om för vilka andra ändamål än kreditgivning som det skall anses vara godtagbart att använda personkreditupplysningar. Skall kreditupplysningar till exempel få användas i arbetslivet?

Om regleringen utsträcks till företagskreditupplysningar, anser arbetsgruppen att det, med undantag för uppgifter om sådana personers betalningsstörningar som är i ansvarsställning inom näringslivet, inte är nödvändigt att begränsa ändamålet för användningen av företagskreditupplysningar. För denna utgångspunkt talar det faktum att allmänna uppgifter om företag i allmänhet kan hittas i myndigheternas offentliga register. I företagsverksamheten tjänar uppgifterna om företag i första hand ett identifieringssyfte och när sådana uppgifter lämnas ut är det snarare fråga om allmän företagsinformation än om kreditupplysningsverksamhet.

Personkreditupplysningsregistrens innehåll

Med positiva kredituppgifter kan avses information av många olika slag. Arbetsgruppen anser det vara nödvändigt att man i varje sammanhang så noga som möjligt anger vad som där avses med positiva kredituppgifter. Arbetsgruppen utgår i detta sammanhang från att det gäller information om god betalningssed och krediter.

Arbetsgruppen understryker att strävan efter ansvarsfull kreditgivning i sig inte nödvändigtvis kräver att innehållet i kreditupplysningsregistren utvidgas från vad det är i dag. Uppgifter om krediter kan inhämtas med kreditsökandens samtycke. Beviljade krediter framgår av beskattningsintyg som kan visas upp för kreditgivaren, och kreditgivarna kan använda skatteförvaltningens uppgifter för att ta reda på vilka krediter en person har. Det elektroniska personkortet kan dessutom erbjuda nya metoder som säkerställer kreditgivarens möjligheter att få information samtidigt som de tryggar dataskyddet.

Om man tillåter att uppgifter om betalningssätt och krediter införs i kreditupplysningsregistren, finns det flera olika alternativ. Arbetsgruppen har lagt fram tre olika huvudalternativ.

Det första alternativet är att kreditupplysningsregistret innehåller uppgifter om krediter som skötts på ett behörigt sätt. Enligt det andra alternativet får den som förs in i registret en kreditvärdighetsklassificering som framgår av registret. Då är det fråga om uppgifter som registerföraren sammanställer. Det tredje alternativet är att uppgifter om krediter som beviljats den registrerade förs in i registret. Olika alternativa modeller kan utformas beroende på hur utförliga de kredituppgifter som förs in i registret är (antalet kreditavtal/uppgifter om gällande kreditavtal och kreditgivare/uppgifter om vilka krediter en person har och deras belopp/uppgifter om beviljade krediter, deras belopp och betalningstidtabell).

Enligt arbetsgruppens bedömning talar flera faktorer mot att uppgifter om kreditförhållanden förs in i kreditupplysningsregistret än för ett sådant förfarande.

Företagskreditupplysningar

Arbetsgruppens förslag till reglering av företagskreditupplysningar begränsar inte tillgången på företagskreditupplysningar från vad den är i dag. Vid regleringen av personuppgifter som har samband med företagsverksamheten måste man beakta de allmänna skyldigheterna i skyddet av personuppgifter. Ett utvecklingsalternativ är att man genom lag reglerar betydelsen av uppgifter om ansvarspersoner i företag i de bedömningssystem som gäller företagen.

Frågan om vem som skall anses ha en ansvarsställning i ett företag och hur dennes kreditvärdighet bedöms har betydelse också vid bedömningen av företagets pålitlighet och även annars i det beslutsfattande som gäller företaget. Arbetsgruppen anser att uppgifterna om personer som verkar inom näringslivet utgör en del av företagsinformationen och företagskreditupplysningarna.

Ansvarspersonerna i näringslivet kan i detta stadium av beredningsarbetet preliminärt definieras på följande sätt:

- medlemmarna av styrelsen eller förvaltningsrådet i ett aktiebolag eller dess moderbolag samt verkställande direktören
- medlemmarna av styrelsen eller förvaltningsrådet och verkställande direktören i ett andelslag
- ansvariga bolagsmän i eller grundare av bolag

- de som har rätt att teckna firma för en förening eller stiftelse som är skyldig att göra grundanmälan enligt handelsregisterlagen.

Om företagskreditupplysningarna blir föremål för reglering, anser arbetsgruppen att de allmänna uppgifter som skall föras in om de personer som omfattas av definitionen ovan är uppgifter om namn, personbeteckning och det företag där personen har en ovan avsedd ställning samt personens ställning (företagsbindning och dess art). Som specialuppgift när det gäller personens handlingsbehörighet är det skäl att ange om denne meddelats näringsförbud.

Om man beslutar att meddela föreskrifter om företagskreditupplysningar, är det inte nödvändigt att från det nuvarande begränsa registrering och behandling av allmänna uppgifter om företag och uppgifter om betalnings sätt och betalningsstörningar. I följande skede av beredningen kan det vara skäl att fundera på om man, med tanke på de registrerades rättsskydd och databehandlingens genomskinlighet, i den lag som stiftas skall ta in bestämmelser om hurdana betalningsdröjsmål som man skall ha rätt att föra in i registret och lämna ut uppgifter om, och hur informationen till den registrerade skall skötas.

Uppgifternas art

Det allmänna kravet på felfrihet vid behandling av personkreditupplysningar innebär bland annat att de uppgifter som behandlas inte får vara vilseledande. Felfrihetskravet torde också kunna anses gälla företagskreditupplysningar fastän någon uttrycklig bestämmelse om detta inte finns.

De största riskerna med användningen av kreditupplysningar ur den registrerades synvinkel är alla de förfaranden som kan göra bedömningen av den registrerades betalningsförmåga och betalningsvilja vilseledande. Exempel på detta är de situationer där en betalning har försummats på grund av ett fel i motpartens prestation eller registreringen av någon annan orsak måste anses vara klart vilseledande.

En anteckning om en betalningsstörning står kvar i kreditupplysningsregistret också efter att den fordran som orsakat anteckningen har betalats. Med tanke på registrens tidsenlighet och för att informationen möjligast väl skall beskriva den registrerades ställning anser arbetsgruppen att det är viktigt att uppgifter om betalning av den fordran som orsakat en anteckning om betalningsstörningar förs in i registret i större utsträckning än för närvarande. Uppgifternas kvalitet kan förbättras också om det i registret skall anges att en anteckning gäller den registrerades ställning som borgensman och att olika betalningsstörningar hänför sig till en och samma fordran och indrivningen av den.

De registrerades rättigheter

Om det föreskrivs om företagskreditupplysningar på det sätt som avses i arbetsgruppens uppdrag, måste den registrerades rätt till insyn, som hör till dennes rätt att få information, samt registerförarens och användarens av kreditupplysningar aktiva informationsskyldighet genom den lag som stiftas utsträckas att gälla också

kreditupplysningar som gäller företag och personer i ansvarsställning inom näringslivet. Detsamma gäller rätten att få felaktiga uppgifter rättade.

Arbetsgruppen har inte ansett det vara behövligt att utarbeta olika alternativ för de delfrågor som gäller tillsyns- och påföljdssystemet. Om det meddelas föreskrifter om företagskreditupplysningar, anser arbetsgruppen att också tillsynen över bestämmelserna om företagskrediter kan ges i uppgift åt dataombudsmannen även om detta betyder att dataombudsmannens behörighet utvidgas från vad den är för närvarande. Härvid måste man också se till att tillsynsmyndighetens rätt att få information och meddela anvisningar samt de administrativa tvångsmedel som kan användas utsträcker sig till tillsynen över lagligheten i behandlingen av företagskreditupplysningar på samma sätt som när det gäller personkreditupplysningar.

Olika regleringsmodeller

Arbetsgruppen har ovan lagt fram olika synpunkter på de frågor som kommer upp i beredningens följande skede och alternativ för hur regleringen kan utarbetas. Av dessa alternativ kan olika kombinationer utformas.

Om man väljer en *omfattande regleringsmodell*, innehåller regeringens proposition förslag till bestämmelser om både personkreditupplysningar och företagskreditupplysningar (uppgifter om personer med ansvarsställning i näringslivet inbegripet). I lagen bestäms också om förutsättningarna för att föra branschvisa missbruksregister och spärllistor. Kreditupplysningsverksamheten (bedömningen av kreditrisker inbegripet) övervakas och styrs på samma sätt som näringsverksamheten i allmänhet.

Regleringen av personkreditupplysningar preciseras från den nuvarande så att sambandet mellan en betalningsstörning och den fordran den gäller, och det att en betalningsstörning hänför sig till en borgensförbindelse, måste framgå av kreditupplysningsregistret. Kraven på registrering av betalningsstörningar som en borgenär anmält och det förfarande som iakttas vid utredning av dem preciseras.

I den lag som stiftas tar man i så fall också in bestämmelser om felfrihetskraven på företagskreditupplysningar, företagets rätt till information och rättsskyddsmedel i frågor som gäller rättelse av fel. I lagen anges åtminstone vilka slags uppgifter som får föras in såsom företagskreditupplysningar. Närmare bestämmelser tas in om vilka krav som kan ställas när kreditrisker bedöms i syfte att användas som underlag vid bedömningen av såväl fysiska personers som företags pålitlighet.

Väljer man en *snäv regleringsmodell*, gäller regleringen huvudsakligen behandling och registrering av uppgifter om fysiska personer. När det gäller företagskreditupplysningar är det då närmast fråga om att reglera uppgifter som gäller personer med ansvarsställning i näringslivet. I bestämmelserna om personkreditupplysningar görs i så fall bara de ändringar som behövs på grund av annan lagstiftning.

Följande beredningsskede

Arbetsgruppens promemoria skall nu sändas på remiss. När remissvaren erhållits kommer arbetsgruppen att fördjupa och utvidga det kunskapsunderlag som behövs i beredningen. Det slutliga betänkandet skall vara klart i slutet av april 2004.

Arbetsgruppen har utarbetat en förteckning över frågor som den önskar svar på med tanke på det kommande beredningsskedet. Frågorna gäller behovet av en reform och reformens omfattning, användningen av kreditupplysningsregister och övervakningen av deras användning samt innehållet i registren och uppgifternas kvalitet.

1. Työryhmän työn lähtökohdat

1.1. Luottotietoiminnasta ja siihen liittyvistä käsitteistä

Oikeusvaltiossa keskeisiin periaatteisiin kuuluu yksilöiden ja heidän muodostamiensa yhteisöjen oikeus tulla arvioiduksi oikeiden ja kussakin tilanteessa relevanttien tietojen perusteella. Luottotiedot ja luottotietotoiminta liittyvät luotonantoon, jossa sopimusvapauden puitteissa myönnetään luottoa ensisijaisesti asiakkaan luottokelpoisuuden ja rahoitettavan hankkeen kannattavuuden perusteella.

Luottosopimusta ei synny, ellei luotonantaja vakuutu luotonhakijan kyvystä vastata sitoumuksistaan. Tämän harkinnan pohjaksi luotonantaja käyttää erilaisia tietolähteitä, joista tärkein on luotonhakija. Luotonhakijan antamia tietoja täydennetään ja niiden oikeellisuus varmistetaan eri lähteistä.

Luotonhakijoiden luottokelpoisuuden ja luottoriskien selvittämiseen erikoistunutta henkilöstöä luottolaitosten lisäksi lienee lähinnä vain suurimmissa yrityksissä. Luottolaitoslainsäädäntö edellyttää luottolaitoksilta riittäviä riskienhallintajärjestelmiä ja muun muassa periaatteita asiakkaiden ja luottojen riskiluokittelua varten. Viime vuosikymmeninä erityisesti kulutusluottojen valikoima on laajentunut. Luotonantajalla ja luotonhakijalla ei ole myöskään välttämättä aikaisempia yhteyksiä, josta saaduilla tiedoilla ja kokemuksella olisi luotonantajalle merkitystä luottopäätöstä tehtäessä. Merkittäväksi luottopäätösten lähteeksi ovat muodostuneet luottotiedot, joita tuottavat ja jakavat tähän toimintaan erikoistuneet yritykset.

Luottotietojen alkuperäisenä tarkoituksena voidaan pitää niiden käyttöä riskinhallinnassa ja huolellisen luotonannon toteuttamisessa. Luottotiedoilla on siten sekä yritysten että kuluttajien kannalta merkitystä arvioitaessa kelpoisuutta toimia luottomarkkinoilla. Käteiskaupan ja pysyvien sopimussuhteiden vähentymisen myötä luottotiedoista on käytännössä tullut yleinen luotettavuuden arvioinnissa käytettävä väline. Luottotietojen sääntelyyn vaikuttavana tekijänä on kuitenkin syytä havaita, että luottotietojen käyttö ei ole ainoa tapa hankkia lisätietoja potentiaalisesta sopimuskumppanista tai tämän antamien tietojen oikeellisuudesta.

Luottotietotoiminnalla ymmärretään nykyisin informaatioteollisuuden toimialaksi luonnehdittavissa olevaa elinkeinotoimintaa, jossa toiminnan harjoittaja kerää ja tuottaa muiden käyttöä varten luottotietoja. *Luottotietorekisterit* ovat olleet keskeisin luottotietoyritysten tuote tai tietovarasto. Muistiossa luottotietorekisterin käsitteellä on työryhmän toimeksiannon vuoksi laaja sisältö. Käsite kattaa henkilöluottotietojen lisäksi myös yritysluottotiedot.

Luottotietorekisterien tietoja käytetään luoton myöntämisen lisäksi muissakin sopimussuhteissa, kuten työntekijää valittaessa ja vuokra-asioissa. Yritysluottotietoja käytetään mm. sopimuskumppanin tunnistamisessa ja luotettavuuden arvioinnissa.

Luottotiedoilla laajassa mielessä voidaan tarkoittaa kaikkia niitä tietoja, joita käytetään luotonhakijan tai yleensäkin tiedon kohteen taloudellisen aseman, sitoumusten hoitokyvyn tai luotettavuuden arvioimisessa. Näin laajana luottotiedon käsitteen piiriin tulevat myös luotonantajan suoraan luotonhakijalta saamat tai luotonantajalle

asiakassuhteen perusteella luotonhakijasta kertyneet asiakastiedot. Työryhmä käyttää kuitenkin luottotietojen käsitettä edellä kuvattua suppeammassa merkityksessä. Luottotiedoista työryhmän tarkoittamassa mielessä on kysymys silloin, kun tietoja *hankitaan ulkopuolisilta*, luottotietotoimintaa harjoittavilta elinkeinonharjoittajilta.

Luottotiedot voidaan jakaa alalajeihin sen mukaan, keitä tiedot koskevat. *Henkilöluottotiedolla* tarkoitetaan nykyisessä lainsäädännössä yksityistä luonnollista henkilöä koskevia luottotietoja. Käsitteen ulkopuolelle jäävät siten luottotiedot, jotka koskevat henkilöä elinkeinon- ja ammatinharjoittajana tai yritystoimintaan osallisena. Näitä tietoja kutsutaan käytännössä usein yrityshenkilöä koskeviksi luottotiedoiksi. Muistiossa näistä tiedoista käytetään käsitettä *elinkeinoelämän vastuuhenkilöiden luottotiedot*. Työryhmän arvioinneissa vastuuhenkilöiden yritystoimintaan liittyviä luottotietoja pidetään osana *yritysluottotietoja*, jotka koskevat yhtiömuodossa tai muun oikeushenkilön muodossa harjoitettavan yrityksen luottotietoja.

Luottotiedot voidaan jakaa *maksuhäiriöitä* kuvaaviin tietoihin (ns. negatiiviset luottotiedot) sekä ns. *positiivisiin luottotietoihin*. Positiivisille luottotiedoille ei ole vakiintunutta sisältöä. Sillä voidaan viitata joko tietoihin siitä, että henkilö on hoitanut luottosopimuksensa asianmukaisesti tai henkilön luottosuhteita koskeviin tietoihin.

Kuten muistiossa myöhemmin tarkemmin ilmenee, luottotietomarkkinat ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana merkittävästi kehittyneet. Luotonannon avuksi on luotu menetelmiä, joissa asiakkaiden luottoriskiä arvioidaan hyödyntämällä tilastollisia keinoja ja tietoja ryhmäominaisuuksista. Tätä toimintaa ei ole luontevaa tarkastella luottotietotoiminnan käsitteen alla, koska luottotietotoiminnalla on jo varsin vakiintunut merkityssisältö. Muita kuin luottotietorekisterin pitämiseen ja sen tietojen jakeluun perustuvia palveluja kutsutaan muistiossa *luottoriskien arviointipalveluiksi*.

Luotonanto ja luotonantaja on ymmärretty tässä muistiossa laajasti. Luotonannolla ymmärretään rahalainojen lisäksi sellaisia maksujärjestelyjä, joissa maksu suoritetaan eriaikaisesti vastasuorituksen kanssa. Luotonanto kattaa siten esim. yritysten väliset tavaraluotot sekä kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan väliset sopimukset.

1.2. Lainsäädännön kehittämisen vaikuttavista yleisistä tekijöistä

Luotonantoon ja luotonhakijan asemaan ovat viime vuosikymmenten aikana vaikuttaneet monet eri tekijät. Yleisesti vaikuttavia tekijöitä ovat olleet tieto- ja viestintätekniikan kehitys sekä rahoitusmarkkinoiden vapautuminen ja kansainvälistyminen. Yleisiä asiaan vaikuttavia tekijöitä ovat olleet myös epäsuotuisa talouskehitys ja pankkikriisi, kotitalouksien ja yritysten ylivelkaantuminen ja uudet keinot hoitaa maksukyvyttömyysongelmia (velkajärjestely ja yrityssaneeraus) sekä talousrikollisuuden torjunta.

Luottosäännöstelyn purkaminen ja erilaisten kulutusluottomuotojen synty ovat olennaisesti muuttaneet luottomarkkinoita ja parantaneet luotonhakijoiden luotonsaantimahdollisuuksia. Luotonsaannin piiriin on tullut myös uusia väestöryhmiä. Luotto- ja maksuaikakortit ovat muodostuneet kenties merkittävimmäksi kotitalouksien lyhytaikaisen kulutusluoton muodoiksi. Tieto- ja viestintätekniikka on mahdollistanut laajojen asiakas- ja maksuhäiriöaineistojen hallinnan ja käsittelyn. Tämä on puolestaan luonut mahdollisuuden kehittää uusia ensisijassa tilastollisiin menetelmiin perustuvia

luotonhakijan arviointimenetelmiä ja -ohjelmistoja, jotka ovat olleet merkityksellisiä erityisesti uusien luottomuotojen kannalta.

Kotitalouksien ja yritysten ylivelkaantuminen on nostanut esiin vaatimukset vastuullisesta luotonannosta ja luotonhakijoiden maksukyvyyn paremmasta selvittämisestä sekä luottotietojen merkityksestä tässä toiminnassa. EU:ssa vireillä olevan kulutusluottoja koskevan uudistustyön yhtenä tavoitteena on luoda vastuullinen luotonanto kulutusluottojen myöntämisessä noudatettavaksi periaatteeksi, joka merkitsisi luotonantajalle velvollisuutta luottotietojen käyttöön.

Luottomarkkinoiden kehityksen myötä käteisyhteiskunta on muuttunut enenevässä määrin luottoyhteiskunnaksi, jonka kehityspiirteisiin näyttää kuuluvan kasvava tarve tietojen hankintaan sopijaosapuolten ulkopuolisista lähteistä ja pyrkimys luottotietojen käyttöön yleisenä luotettavuutta osoittavana tekijänä esimerkiksi työelämässä ja sopimuskumppanina. Luottotiedot ovat muodostumassa yleisemmin luotettavuutta osoittaviksi tiedoiksi. Luotettavuuden arviointia koskevaa yleistä lainsäädäntöä on uudistettu mm. perusoikeuksien vahvistumisen vuoksi.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden ehkäisemistyössä on eri keinoin pyritty estämään laitonta tai epätervettä liiketoimintaa. Konkurssiasiamiehen virka ja toimisto on perustettu edistämään ja kehittämään hyvää pesähoitotapaa. Konkurssiasiamiehen toimiston tavoitteena on ennalta ehkäistä konkurssieihin liittyvää talousrikollisuutta yhteistyössä muiden viranomaistahojen kanssa.¹ Liiketoimintakielto on luotu menettelyksi, jolla elinkeinotoiminnassa epärehellisesti toimineen kelpoisuutta osallistua yritystoimintaan rajoitetaan määrääjäksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriö käynnisti vuoden 2000 alussa hallituksen yrittäjyys Hankkeen, jonka tavoitteena on uusien yritysten perustaminen ja yritysten kasvun ja kilpailukyvyyn lisääminen. Myös EU:ssa on vireillä yrittäjyyden edistämiseen tähtäävä hanke.

Yhtenä Suomen yrittäjyys Hankkeen toimenpidealueena on yritystoiminnan uudelleen aloittamisen helpottaminen konkurssin jälkeen. Luottotietojen ja erityisesti konkurssitietojen käyttöä on pidetty liian leimaavana estäen yritystoiminnan uudelleen aloittamisen, vaikka konkurssiin ei olisikaan sisältynyt lainvastaista menettelyä. Näiltä osin tämän työryhmän toiminta on osa yrittäjyys Hanketta.

1.3. Tehtävät ja niiden suorittaminen

Työryhmän tehtävänä on selvittää yleisen luottotietolainsäädännön kehittämiseen liittyvien toimenpiteiden tarve sekä laatia hallituksen esityksen muotoon laadittu säädösehdotus. Uuden lainsäädännön tarvetta on toimeksiannon mukaan arvioitava ottamalla toisaalta huomioon asiakkaan suoja ja toisaalta luotonantajan vastuut.

Säätelyn tulee toimeksiannon mukaan kattaa sekä henkilöluottotiedot, yrityksiä koskevat luottotiedot ja yrityshenkilöitä koskevat luottotiedot. Säätelyn tulee

¹ Konkurssiasiamiehen toimisto on selvittänyt varojen puutteessa rauenneita konkurssseja. Näistä konkurssseista noin puoleen on havaittu liittyvän sellaista lainvastaista menettelyä, joka on johtanut rikostutkintaan.

kohdistua ensisijaisesti niihin tilanteisiin, joissa rekisteröidyn sitoumusten hoitokykyä arvioidaan yksityisten ulkopuolisten käyttöä varten pitämien rekisterien avulla. Työryhmän on lisäksi selvitettävä, miten ns. positiivisten luottotietojen rekisteröintiä koskevaa sääntelyä kehitetään. Tämän työn ajoitus on toimeksiannossa kuitenkin liitetty EU:n kulutusluottodirektiivin 87/102/ETY vireillä olevaan kokonaistarkistukseen ja sen aikatauluun.

Ensimmäisessä vaiheessa oli kuitenkin laadittava pääpiirteinen suunnitelma uudistuksen sisällöstä. Oikeusministeriön tarkoituksena oli valitun menettelyn avulla toteuttaa lainvalmistelun mahdollisimman suurta avoimuutta jo valmistelun alkuvaiheissa ja siten edistää asiasta kiinnostuneiden mahdollisuuksia osallistua lainvalmisteluun.

Toimeksiannossa on lueteltu ne tekijät, jotka rekisteröidyn suojaamiseksi on otettava ehdotettuun lakiin. Tämä luettelo on muodostanut perustan työryhmän laatiessa luetteloa niistä kysymyksistä, joihin uudistuksella on asianmukaista ottaa kantaa.

Työryhmä ei ole katsonut tarpeelliseksi uudistuksen pääpiirteitä koskevia arviointejaan ja ehdotuksiaan tehdessään esittää edes alustavaa lakiehdotusta. Pääpiirteisen suunnitelman laatimiseksi työryhmä on pitänyt tarkoituksenmukaisena kartoittaa ja alustavasti arvioida säänneltävään ilmiöön liittyviä erilaisia tekijöitä sekä tämän perusteella luoda edellytyksiä hahmottaa käytettävissä olevia sääntelyvaihtoehtoja.

Työryhmä pyrkii tarkastelemaan toimeksiantoaan laajasti. Tämä on tarpeellista mm. sääntelyn oikeaksi kohdentamiseksi. Tarkastelun piirissä ovat kaikki luottotietomarkkinoilla toimivat riippumatta siitä, minkälaista tuotetta tai palvelua ne tarjoavat luotonantajille tai muille tietojen käyttäjille.

Luottotietoja koskevan sääntelytarpeen ja oikean kohdentamisen kannalta on näyttänyt olevan tarpeen myös jo valmistelun tässä vaiheessa alustavasti hahmottaa luottotiedon erilaisia käyttöyhteyksiä. Työryhmä on kartoituksessaan havainnut myös tarvetta tutkimuksellisen tietopohjan varmistamiseen.

Työryhmän muistiota on kaikilta osin pidettävä ensisijaisesti puheenvuorona, jolla voidaan käynnistää lainvalmistelua palveleva keskustelu. Työryhmän muistio lähetetään lausuntokierrokselle ja nekin, joilta lausuntoa ei ole pyydetty, voivat toimittaa kannanottonsa oikeusministeriöön. Muistion luonteesta johtuu, ettei se ole yhtä tarkka ja samalla tavalla täsmällisyyteen pyrkivä kuin lopulliseksi tarkoitettu mietintö.

Muistiassa tarkastellaan ensiksi luotonantoa ja informaation käyttöä riskinhallinnassa. Luvussa kuvataan pääpiirteissään Suomen luottotietomarkkinoilla toimivat sekä hahmotetaan luottotietojen käyttöä erilaisessa päätöksenteossa.

Lainsäädännön yleispiirteitä kuvaava jakso jakaantuu kahteen erilaiseen osioon. Ensimmäisessä tarkastellaan luotonantoa ja henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä sekä sopijapuolten oikeuksiin liittyviä säännöstöjä. Toisessa osiossa kuvataan lyhyesti säännöstöjä, jotka muodostavat reunaehdot luottotietotoimintaa koskevalle lainsäädännölle. Kysymys on EU-lainsäädännön lisäksi kansallisesta perusoikeussäännöstöstä sekä kansainvälisistä säännöstöistä, jotka rajoittavat kansallisen lainsäädännön liikkuma-alaa (ns. lainsäätäjän harkintamarginaalit).

Muistion neljäs luku sisältää työryhmän arvioinnit ja ehdotukset. Eri osakysymyksistä on yleensä esitetty erilaisia vaihtoehtoja sääntelyn toteuttamiseksi. Vaihtoehtoisia malleja ei kuitenkaan ole esitetty silloin, kun siihen ei ole katsottu olevan tarvetta tai kun on kysymys asioista, joiden sääntelyvaihtoehdoilla ei ole katsottu valmistelun tässä vaiheessa olevan yleisempää mielenkiintoa.

2. Luotonanto, informaatio ja luottotietojen käyttö

2.1. Luottoriskit ja informaatio

Luoton tai muun maksujärjestelyn avulla kuluttaja voi lisätä taloutensa joustoa, rahoittaa hankintojaan ja tasoittaa kulutus- ja hankintamahdollisuuksiaan eri elämänvaiheiden välillä. Yritystoiminnassa luotolla voidaan rahoittaa yrityksen investointeja, jollei yrityksellä ole omanpääomanehtoista rahoitusta. Lisäksi tavara kaupassa valmistajat tai maahantuojat myöntävät jälleenmyyjille ns. tavaraluottoja, jolloin omaa pääomaa ei tarvitse sijoittaa vaihto-omaisuuteen eli myytäviin tuotteisiin.

Luoton käsite on laaja ja luottomuotoja on useita. Kulutusluotolla tarkoitetaan kuluttajansuojalain 7 luvun mukaan luottoa, jonka elinkeinonharjoittaja sopimuksen mukaan myöntää tai lupaa myöntää kuluttajalle lainana, maksunlykkäyksenä tai muuna vastaavana taloudellisena järjestelyinä. Kulutusluottona ei mainittua lukua sovellettaessa kuitenkaan pidetä sellaiseen sopimukseen perustuvaa luottoa, jonka mukaan kuluttajalla on oikeus maksaa jatkuvasti toimitettavan hyödykkeen hinta maksuerissä sopimuksen voimassaoloaikana. Kulutusluottoina pidetään siten myös pankkien myöntämiä luottoja.

Luotot voivat olla kertaluottoja, kuten asuntolaina, tai jatkuvia luottoja. Jatkuviin luottoihin kuuluvat esimerkiksi luottokortin avulla käytettävät luotot, joita voi käyttää sovittuun luottorajaan saakka tai jopa ilman ylärajaa.

Luoton myöntämisenä henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä sovellettaessa pidetään myös jatkuvasti toimitettavia hyödykkeitä koskevaa sopimusta, jonka mukaan sopimusosapuolella on oikeus maksaa hinta sopimuksen voimassaoloaikana maksuerissä. Näissä on usein kysymys kesto sopimuksista, jotka liittyvät ns. välttämättömyyspalveluihin, kuten veden ja sähkön toimittamiseen. Myös vakuutus sopimuksiin liittyy edellä tarkoitettun kaltaisia piirteitä.

Liiketoimintana harjoitettavan luotonannon tarkoituksena on tuottaa voittoa ja edistää luototettavien hyödykkeiden menekkiä ja siihen liittyy väistämättä myös luottotappioriski. Luotonantajat voivat noudattaa luottopolitiikkaa, joka voi vaihdella eri aikoina. Luotonanto voi markkinaosuuden kasvattamiseksi tai myynnin edistämiseksi olla tavanomaista riskihakuisempaa.

Luottolaitosten luotonantoa säädellään muuta luotonantoa yksityiskohtaisemmin lähinnä siinä tarkoituksessa, etteivät luottoriskit vaaranna tallettajien varoja tai rahoitusjärjestelmän vakautta. Luottolaitostoimintaan kuuluu siten erityinen velvollisuus

huolehtia siitä, että luotonannon riskit saadaan pidettyä hallinnassa. Luottoriskillä tarkoitetaan sitä, ettei asiakas mahdollisesti täytä luottosuhteesta syntyviä velvoitteita eikä asetettu vakuus riitä kattamaan saatavaa. Muita luotonannon ja luottolaitostoiminnan riskejä ovat muun muassa rahoitusriski, korkoriski, valuuttakurssiriski, strateginen riski ja operatiivinen riski.

Luottoriskien hallintaan kuuluu sekä pyrkimys riskien välttämiseen että riskien minimoiminen tai jakaminen. Riskien välttämässä on kysymys ennen muuta asiakasvalinnasta, mitä tarkastellaan jäljempänä yksityiskohtaisemmin. Riskien hallintaan kuuluu myös asiakassuhteen seuranta ja luottojen luokittelu siten, että erilaiset luottoriskit kyetään tunnistamaan. Tällainen luokittelu vaikuttaa luottolaitoksien pääomavaateisiin ja myös luotonsaajan maksamaan korkoon.

Luottoriskin minimointi voi tapahtua erilaisin sopimusehdoin tai vakuusjärjestelyin. Luottoriskiä vähentävästä sopimusehdosta esimerkkinä on osamaksukaupassa käytettävä omistuksenpidätysehto, jolla omistusoikeus luotolla myytyyn esineen säilyy luotonantajalla kunnes luotto on kokonaan maksettu. Perinteinen luottoriskin pienentämiseen tai jakamiseen tähtäävä keino on esine- tai henkilövakuuden vaatiminen luotonannossa. Esinevakuuksina voidaan käyttää irtainta omaisuutta tai kiinteää omaisuutta ja se voi olla velallisen tai jonkun muun omistama (ns. vierasvelkapantti). Henkilövakuutena käytetään yleisesti takausta, jossa toinen henkilö antaa sitoumuksen vastata saatavan takaisin maksusta yhteisvastuullisesti velallisen kanssa (ns. omavelkainen takaus). Pankkitakaus on myös yksi keino luottoriskin pienentämiseksi. Luottoriski voidaan myös siirtää vakuutusyhtiölle ns. luottovakuutuksen avulla. Muita luottoriskin siirron keinoja ovat saatavien myyminen ulkopuolisille tai saatavakannan ns. arvopaperistaminen, jossa myönnettyjä lainoja siirretään erityisyhteisöön.

Luottosopimuksen syntyminen edellyttää, että luotonhakija pystyy osoittamaan luottokelpoisuutensa ja luotonantaja luottaa luotonhakijan maksukykyyn. Luoton myöntäminen perustuu arviointiin hakijan taloudellisen aseman kehittymisestä ja on siten luonteeltaan tulevaisuutta ennakoivaa.

Sopimusosapuolen tunnistamista ja tämän luotettavuuden arviointia pidetään tärkeänä kaikissa niissä tilanteissa, joissa maksu ei tapahdu saman aikaisesti kuin tavara tai palvelu annetaan tai muu suoritus täytetään. Luottoriskin välttäminen liittyy siten muuhunkin kuin liiketoimintana harjoitettavaan luotonantoon.

Kun kysymys on luonnollisesta henkilöstä, sopijaosapuoli tunnistetaan ensisijassa henkilökortin avulla. Suomessa keskeisin yksilöintikeino on henkilötunnus, joka on merkitty henkilöllisyysasiakirjaan.

Yritykset voidaan tunnistaa ja yksilöidä vain niitä koskevien viranomaisten ylläpitämien rekisterien merkintöjen avulla sekä tunnistamalla ne henkilöt, jotka voivat rekisterien mukaan toimia elinkeinonharjoittajan puolesta. Tästä syystä yleisellä yrityksillä koskevalla informaatiolla on elinkeinonharjoittajien välisissä suhteissa huomattava merkitys.

Luottoriskien välttämisen kannalta keskeinen vaihe on *asiakasvalinta*, ts. sopimuksen solmimisvaihe. Luotonantajalla on oikeus valita sopimuskumppaninsa tai kieltäytyä sopimuksen tekemisestä, jollei lainsäädäntöön sisälly sopimuspakkoa.

Välttämättömyyshyödykkeet ovat yksi osa kulutushyödykkeitä. Niillä tarkoitetaan hyödykkeitä, joita ilman nyky-yhteiskunnassa ei katsota voivan tulla toimeen kuten vesi, sähkö ja asuminen.

Kuluttajapoliittisessa keskustelussa sopimuspakon ohella puhutaan kuluttajan oikeudesta sopimukseen erityisesti välttämättömyyshyödykkeiden hankinnassa. Velvollisuus tehdä sopimus voi joissakin tilanteissa johtua myös kilpailutilanteesta, kuten monopoliasemasta.

Luotonantaja kerää luottoriskien hallitsemiseksi tietoa luotonhakijasta useista eri lähteistä, joita voivat olla:

- luotonhakija
- luotonantajan omat asiakasrekisterit
- konsernin yhteiset rekisterit/ tytäryhtiöiden rekisterit
- toimialan yhteiset varoitusjärjestelmät ja sulkulistat
- luottotietorekisterit
- viranomaisten rekisterit (esim. kaupparekisteri, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri)
- hakijan sopimuskumppanit (esim. työnantaja).

Luotonhakija on luonnollisesti keskeinen ja ensisijainen tietolähde. Säännöstelyn aikana luoton myöntäminen etenkin pankkitoiminnassa perustui yleensä henkilökohtaiseen ja vakiintuneeseen asiakassuhteeseen. Rahoitusmarkkinoiden vapautuminen on muun ohella lisännyt asiakkaiden liikkuvuutta luottomarkkinoilla. Luotonhakijaa koskevan informaation merkitys on kasvanut siitä syystä, että luottoja myönnetään aikaisempaa enemmän ilman vakuuksia tai etukäteissäätämistä.

Kulutusluoton hakijan on säännönmukaisesti täytettävä vakiomuotoinen luottohakemus, jossa annetaan tiedot tuloista, asumiskustannuksista ja muista menoista, muista luotoista ja luottokustannuksista, työpaikasta ja perhesuhteista. Yritysten puolestaan on toimitettava luottolaitokselle mm. edellisten vuosien tilinpäätökset.

Luottolaitostoiminta on keskittynyt sekä laajentunut yhä suuremmiksi taloudellisiksi kokonaisuuksiksi. Luottolaitos- ja vakuutusryhmittymien sisällä voidaan tietoa vaihtaa mm. riskienhallinnan toteuttamiseksi. Luottolaitoksilla ja samaan ryhmittymään kuuluvilla rahoitusyhtiöillä on siten käytössään varsin laaja tietopohja luottopäätöstä tehtäessä.

Ulkopuolisilta hankittavalla tiedolla on merkitystä erityisesti kahdessa eri suhteessa: toisaalta täydennetään luotonhakijalta saatavaa tietoa esim. maksukäyttäytymistä koskevilla tiedoilla, toisaalta tarkistetaan hakijan antamien tietojen oikeellisuutta (esim. palkkatietojen tarkistus työnantajalta ja muita luottosuhteita koskevien tietojen tarkistus luotonantajilta).

Asiakkaan antamien tietojen oikeellisuuden varmistamista koskeva tietojen saanti perustuu joko siihen, että laki sallii tällaisen tietojensaannin tai siihen, että hakija esittää asioista todistuksen (esim. palkkatodistus, verotodistus, luottolaitoksen todistus luotoista) tai antaa suostumuksen tietojen hankintaan.

Luottotietorekisterit ovat esimerkki ulkopuolisesta tietolähteestä, jonka käyttö ei edellytä asiakkaan suostumusta. Asiakasta koskevien lisätietoja hankkimista eri rekistereistä voidaan kutsua *rekisteriperusteiseksi luottotietotoiminnaksi*. Tiedonhaku ja luotonhakijan arviointi kohdistuu merkittävilta osin historiatietoihin, ts. siihen, miten luotonhakija on aikaisemmin hoitanut talouttaan, onko hänellä esimerkiksi maksuhäiriöitä tai millaiset yrityksen tilinpäätökset ovat olleet.

Maksuhäiriötietojen lähteinä voivat erityisten luottotietotoimintaa harjoittavien ylläpitämien luottotietorekisterien lisäksi olla viranomaisten tietoaineistot. Näistä esimerkkinä voidaan mainita ulosottoviranomaisten asiakirjat ja rekisterit. Eduskunta on 17.2.2003 hyväksynyt laajan ulosottolain uudistuksen (HE 216/2001 vp), johon kuuluvien säädösten on määrä tulla voimaan 1.3.2004. Uudistuksen myötä otetaan käyttöön valtakunnallinen ulosoton tietojärjestelmä ja ulosottorekisteri.

Uudistuksessa on nykyistä eritellymmän erotettu toisaalta ulosottotietojen luottotietotehtävä ja toisaalta viranomaistoiminnan laillisuuden valvonta yleisen julkisuuslainsäädännön perusteella. Ulosottotietojen luottotietotehtävä toteutuu uudistuksen mukaan siten, että ulosottolaitos luovuttaa tietoja ammattimaista luottotietotoimintaa harjoittaville ja että jokainen voi pyynnöstään saada paikalliselta ulosottoviranomaiselta ulosottorekisteristä todistuksen nimeämästään velallisesta. Todistuksen pyytäjät rekisteröidään, ja velallisella on oikeus saada tieto viimeisen kuuden kuukauden ajalta siitä, kuka on pyytänyt häntä koskevia tietoja ulosottorekisteristä.

Sopijaosapuolen kannalta luottotietorekisterit ja viranomaisten ylläpitämät rekisterit eivät kuitenkaan ole ainoita ulkopuolisia lähteitä. Ylivelkaantumista ja vastuullista luotonantoa koskevasta keskustelusta voi joskus syntyä käsitys, että luotonantajalla ei ole mahdollisuuksia saada tietoja esim. kuluttajalla olevista luotoista, koska luottoja ei rekisteröidä luottotietorekistereihin. Käsitys on erheellinen. Vastuullisen luotonannon toteutuminen ei ole yksinomaan riippuvainen luottotietorekistereistä saatavissa olevista tiedoista.

Asiakkaalta saatuja tietoja voidaan käyttää hänen tulevan käyttäytymisensä ennakointiin erilaisten *arviointimenetelmien* avulla. Arviointimenetelmien tarve on syntynyt mm. kulutusluotonannon kasvun ja lisääntyneiden hakemusten käsittelyn myötä.

Yhdeksi apukeinoksi laajentuneiden luottomarkkinoiden tarpeisiin on luotu credit scoring -menetelmä, joka perustuu havaintoon, että tietyt piirteet ovat tyypillisiä hyvälle maksajille. Asiakasrekisterien tietojen pohjalta on tilastollisin menetelmin selvitetty ne luotonhakijan ominaisuudet, jotka parhaiten erottavat hyvät ja huonot maksajat toisistaan. Luotonhakijan

maksukyvyn arviointia varten on luotu tietojenkäsittelyjärjestelmä, jossa luotonhakijaa, hänen ominaisuuksiaan ja elinolosuhteitaan koskevia tietoja verrataan tilastollisin menetelmien avulla saatuihin tietoihin hyvistä ja huonoista maksajista. Järjestelmä tuottaa pistemäärän, joka kuvaa hakijan tulevaa maksukykyä. Luotonantaja määrittelee luottopolitiikkansa puitteissa, mikä on hyväksyttävä pistemäärä luoton saamiseksi.

Asiakasvalintaan liittyy myös pyrkimys väärinkäytösten, harmaan talouden toiminnan sekä rahanpesun estämiseksi. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi on käytettävissä muun ohella *toimialakohtaisia väärinkäytös- ja varoitusjärjestelmiä*.

Luottosuhteen aikana saattaa luotonsaajan taloudellisessa asemassa tapahtua olennaisia muutoksia. Luottosuhteen aikainen luottokelpoisuuden *seuranta* kuuluu luottoriskin hallintaan erityisesti pitkäaikaisissa luottosuhteissa ja jatkuvasti uusiutuvien luottojen osalta (esim. tililuotto), jotta luottoriskin toteutuminen voitaisiin havaita ja ryhtyä toimenpiteisiin vahinkojen minimoimiseksi.

Asiakkaan maksukäyttäytymistä seurataan asiakasrekisterin ja luottotietorekisterien avulla. Jos luoton takaisinmaksussa ilmenee viivästyksiä voidaan tilanteeseen reagoida eri tavoin. Tällaisia keinoja ovat muun muassa lisävelkaantumisen estäminen (lisäluottoa ei myönnetä ennen kuin aikaisempi luotto on suoritettu) tai mahdollisen luottotappioriskin pienentäminen lisävakuusjärjestelyin. Erääntyneen saatavan perinnässä voidaan luottoriskiä pienentää hakemalla velallisen omaisuutta takavarikkoon tai valitsemalla tarkoituksenmukainen perintäkeino siten, ettei perinnästä aiheudu tarpeettomia lisäkustannuksia.

Luottopäätöstä tehtäessä ja luoton takaisinmaksua seurattaessa käytettävillä tiedoilla ja niiden laadulla on erilaisia vaikutuksia luotonhakijalle ja luotonantajalle. Luotonhakijan näkökulmasta kysymys on luottokelpoisuuden saamisesta tai sen menettämisestä, *kelpoisuudesta luottomarkkinoilla*. Luottotiedot ja erityisesti maksuhäiriötiedot voivat estää luottomarkkinoille pääsyn joko suoraan tai välillisesti (ei valtion takausta opintolainaan) taikka johtaa vaikeuksiin tai lisäehtoihin hyödykkeiden hankinnassa. Virhearvioinnit luotonannossa tai -otossa vaikuttavat luotonannon kannattavuuteen ja toisaalta ylivelkaantumisesta johtuvaan maksukyvyttömyyteen.

Luotonantajan näkökulmasta luottopäätöstä tehtäessä riittämätön tai harhaanjohtava informaatio voi johtaa epäonnistuneisiin luottopäätöksiin. Luotonantaja voi hylätä luotonannoksen kannattavalta hankkeelta tai luotottaa epäonnistuvan hankkeen. Kummatkin päätökset vähentävät luotonannon kannattavuutta. Kun kysymys on tulevaisuuteen kohdistuvasta arvioinnista, ei luoton myöntämiseen liittyviä riskejä voida käytettävissä olevilla luottotiedoilla kokonaan poistaa. Luottotappioiden välttäminen kokonaan ei ole tutkimusten mukaan päämäärä sinänsä, vaan kysymys on luotonantajan riskinotosta, mikä näkyy luottojen hinnoittelussa. Luottotappioiden yhden prosentin osuutta velkavastuista on usein pidetty terveen ja haitallisen luotonannon rajana. Jos se alittuu, tuottaviakin kohteita on jäänyt rahoittamatta liian kireän luottopolitiikan vuoksi.

2.2. Luottotietotoiminta ja muut luottoriskien arviointipalvelut Suomessa

2.2.1. Luottotietorekisterit

Luottotietomarkkinat ovat Suomessa nykyisin hyvin keskittyneet. Laaja-alaisinta toimintaa harjoittaa *Suomen Asiakastieto Oy*. Yhtiö on perustettu vuonna 1961 (nimellä Luottokontrolli Oy) ja sen suurimmat omistajat ovat Nordea (32,2 %), Luottokunta (16,1 %), OKO (16,1 %) ja Sampo (16,1 %). Suomen Asiakastieto Oy on Nordea Pankki Suomi OyJ:n osakkuusyhtiö.

Suomen Asiakastieto Oy ilmoittaa olevansa Suomen johtava yritys- ja luottotietoyhtiö. Yhtiö ylläpitää luottotietorekistereitä, tuottaa asiantuntijapalveluja ja -ohjelmistoja sekä harjoittaa tutkimus- ja julkaisutoimintaa. Asiakastiedon liikevaihto oli vuonna 2001 15,1 miljoonaa euroa, ja siitä yritysluottotietotoiminnan osuus on noin kaksi kolmasosaa. Yhtiön palveluksessa on kaikkiaan 140 henkeä. Tytäryhtiö Fennorating Oy on erikoistunut pääomamarkkinoilla hyödynnettäviin luokituksiin. Suomen Asiakastieto Oy kuuluu mm. BIGNet-ketjuun, jonka omistajat hallitsevat yli puolta Euroopan yritys- ja luottotietomarkkinoista.

Suomen Asiakastieto Oy:n **henkilöluottotietorekisterin** tietosisältö koostuu rekisteröidyn yksilöintitiedoista, toimikelpoisuutta koskevista tiedoista sekä maksuhäiriöitä koskevista koodeista ja saatava suorittamista koskevista lisätiedoista. Yksilöintitietoina rekisteriin talletetaan henkilön nimi ja henkilötunnus.

Maksuhäiriöitä kuvataan 56:n eri koodin avulla, jotka on jaettu aiheen mukaan kahdeksaan ryhmään (velkojan ilmoittamat maksuhäiriöt, viranomaisen toteamat maksuhäiriöt, protestoinnit, kuulutukset, konkurssiasiat, yrityssaneerausasiat, velkajärjestelyasiat, muut luottotietomerkinnot). Muina maksuhäiriötietoina talletetaan tiedot velallisen tunnustamasta maksun laiminlyönnistä (esim. vapaaehtoinen velkajärjestely). Toimikelpoisuutta koskevinä tietoina talletetaan tieto henkilön itsensä ilmoittamasta luottokiellosta samoin kuin tieto vajaavaltaisuudesta. Ulosottoa, konkurssia ja velkajärjestelyä koskeviin merkintöihin ei sisälly saatavaa koskevaa tietoa.

Vuoden 2001 lopussa Suomen Asiakastieto Oy:n henkilöluottotietorekisterissä oli rekisteröitynä 304 800 henkilöä eli vajaa 8 prosenttia täysikäisestä väestöstä. Rekisteröityjen määrä on vähentynyt vuodesta 1997 asti, jolloin heitä oli yhteensä 368 000. Maksuhäiriömerkinnöistä oli rekisteröity yksityishenkilöille 81 prosenttia ja yrityksille 19 prosenttia. Yksityishenkilöille rekisteröityjä yksittäisiä maksuhäiriömerkintöjä oli yhteensä 1 014 000, jolloin yhdellä luottotietorekisterissä olevalla henkilöllä on keskimäärin 3,3 merkintää. Naisia maksuhäiriömerkinnän saaneista oli maaliskuussa 2001 noin 37 prosenttia. Naisten osuus rekisteröidyistä on ollut pitkään lievässä kasvussa. Maksuhäiriömerkinnän saaneista merkittävimpiä ikäryhmiä ovat 35 - 44 - vuotiaat (28 %) sekä 45 - 54 - vuotiaat (26 %). Vuonna 2002 yhtiön henkilöluottotietoina rekisteröimät maksuhäiriöt kasvoivat vajaat 4 %:a. Vuoden 2002 aikana niiden henkilöiden määrä, joilla on maksuhäiriömerkintöjä, kääntyi nousuun ensimmäistä kertaa viiteen vuoteen.

Sama saatava voi aiheuttaa monia maksuhäiriömerkintöjä. Yleisimmät maksuhäiriöt ovat käräjäoikeuden vahvistama yksipuolinen velkomustuomio ja ulosotossa todettu varattomuus. Vuonna 2001 rekisteröidyistä maksuhäiriöistä yksipuolisia tuomioita oli 31 %:a ulosotossa todettuja varattomuuksia 48 %:a. Noin puolet rekisteröidyistä on todettu ulosotossa varattomiksi.

Suomen Asiakastieto Oy:n **yritystietokanta** on Suomen suurin yksityinen yritystietoa sisältävä rekisteri. Siihen on talletettu:

- yrityksen perustiedot (mm. yksilöintitiedot, osakepääoma, enimmäis- ja vähimmäisosakepääoma, osakkeiden lukumäärä, henkilöstön määrä, liikevaihto, tilikausi, omistustyyppi),
- maksutapaa koskevat tiedot,
- maksuhäiriöitä koskevat tiedot (ml. tratat)
- yrityksen vastuuhenkilöitä koskevat tiedot (mm. toimitusjohtaja ja hallituksen jäsenet; henkilön asema yrityksessä, myönnetyt prokura- ja nimenkirjoitusoikeudet sekä tilintarkastajat),
- osakkaita koskevat tiedot,
- tiedot yritys kiinnityksistä,
- tilinpäätöstä koskevat tiedot,
- yritystä koskevat tunnusluvut,
- yrityksen taloudellista tilannetta kuvaavat uutistiivistelmät,
- Suomen Asiakastieto Oy:n tuottama Riskimittari-luottokelpoisuusluokitus tai Raiting Alfa-luottokelpoisuusluokitus.

Rekisteröity voi tehdä huomautuksia tai ilmoittaa muutoksista rekisterissä oleviin tietoihin. Huomautukset (esim. maksuhäiriöön johtaneen saatavan suorittaminen) voidaan kirjata yrityksen tietojen yhteyteen ns. lisärivillä.

Trattamerkinnot perustuvat ns. yksityisoikeudelliseen trattaan, jossa velkoja tai perintäyhtiö lähettää velallisyhtiölle maksukehotuksen, jossa ilmoitetaan tratan protestoinnista maksun puuttuessa Suomen Asiakastieto Oy:ssä. Mikäli maksukehotus ei johda suoritukseen, voidaan tratta sen asettajan pyynnöstä protestoida joko hiljaisesti eli merkitsemällä se Asiakastieto Oy:n rekisteriin tai julkisesti eli myös julkaisemalla se tiedotusvälineessä, esim. Kauppalehdessä. Yhtiö ottaa trattaprotestia koskevia toimeksiantoja vain yrityksiltä, joiden osalta yhtiö katsoo voivansa varmistaa ja valvoa, että ne perivät tratan avulla vain riidattomia saatavia.

Riskimittari pisteyttää yritykset nolosta sataan ja jakaa ne viiteen riskiluokkaan kyselyhetkellä yritystietokannassa olevien tietojen perusteella. Yhtiön antamien tietojen mukaan luokituksiin vaikuttavat tällä hetkellä eniten yrityksen tilinpäätöstiedot ja niistä lasketut tunnusluvut sekä yrityksen vakavat maksuhäiriöt. Tunnuslukuina talletetaan tiedot mm. yrityksen liikevaihdon muutoksesta, käyttökatteesta, liikevoitosta, sijoitetun pääoman tuotosta, omavaraisuusasteesta sekä liikevaihdosta. Riskimittarin mukaan merkittävä yrityksen luokitukseen vaikuttava tekijä juuri perustetuissa tai sellaisissa yrityksissä, jotka eivät ole julkaisseet tilinpäätöksiä, on sen vastuuhenkilöitä koskevat tiedot.² Vastuuhenkilöitä koskevien tietojen merkitys on pienempi kysymyksen ollessa suuremmasta yrityksestä. Tiedon merkitys vähenee myös yrityksen iän kasvaessa.

² Asiakastieto Oy on syksyllä 2002 käynnistänyt selvitystyön mahdollisuudesta pienentää yrityksen vastuuhenkilön negatiivisen taustan merkitystä luokituksissa. Luotsi 28.10.2002.

Tiedon painoarvoon vaikuttaa myös tiedon rekisteröintihetki, sisältö ja vastuuhenkilön asema yrityksessä. Rasting Alfa -luokituksessa analyytikot arvioivat yrityksestä talletettujen tietojen merkityksen subjektiivisesti.

Yrityksen konkurssia koskevaa tietoa säilytetään 3 vuotta, jos hakemus hylätään; 5 vuotta, jos hakemus jää sillensä, perutaan tai raukeaa saneerausmenettelyn aloittamiseen; ja 8 vuotta jos hakemus raukeaa varojen puutteessa tai päättyy konkurssituomioon. Lisäksi yritystietokannan perustella tuotetaan tieto ns. vastuuhenkilöyhteyksistä, jolla tarkoitetaan tietoa tietyn henkilön yhteyksistä eri yrityksiin.

Yritystietokanta on sopimusasiakkaiden käytettävissä mm. Internet-liittymän kautta. Satunnaisesti yritysluottotietojen tarvitsevia (esim. kuluttajat) varten on kehitetty ns. avoin yritysluottotieto -palvelu. Satunnaiskäyttäjille ei luovuteta ilman perusteltua syytä yritysluottotietoja. Palvelua satunnaisesti henkilöluottotietoja tarvitseville ei ole. Yhtiö julkaisee myös Konkurssit-nimistä kirjaa.

Dun & Bradstreet on maailman johtava yritystiedon ja yritysluottotiedon toimittaja. Yhtymällä on tytäryhtiöt noin 40 maassa ja lisäksi edustajat 185 maassa. *Dun&Bradstreet Finland Oy:n* liikevaihto on runsaat 24 miljoonaa markkaa. Palveluksessa on 27 henkilöä. Yrityksen tietokannassa on tiedot kaikista Suomessa toimivista yrityksistä.

Yhtiön yritysluottotietorekisteri ja erityisesti yrityksen luottokelpoisuusluokituksen perusteet poikkeavat Suomen Asiakastieto Oy:n vastaavasta järjestelmästä. Merkittävin ero lienee siinä, miten elinkeinoelämän vastuuhenkilöitä koskevat maksuhäiriötiedot painottuvat järjestelmässä. Dun&Bradstreet Oy:n järjestelmä painottuu se, kuinka kauan yritys on toiminut samoin kuin sen, mikä on maksuhäiriöllisten vastuuhenkilöiden osuus yrityksen vastuuhenkilöistä. Vastuuhenkilöiden maksuhäiriöiden merkitys vähenee sen jälkeen, kun yritys on toiminut useamman tilikauden. Yrityksen luottokelpoisuus arvioidaan luottoluokituksella (AAA-C).

Luottotietorekisteriin talletettuja tietoja *luovutetaan* paitsi perinteisin keinoin, myös sähköisesti. Luovuttamistapaa ja tietojen käytön valvontaa koskevat käytännön menettelyt määritellään asiakkaan ja yhtiön välisessä sopimuksessa.

2.2.2. Luottoriskien arviointipalvelut

Luottotietotoiminnassa luottotietorekisteriin kerätty ja talletettu henkilöluottotieto luovutetaan yleensä sellaisenaan. Tietoon ei liity suoranaisesti mitään arviota tai kannanottoa rekisteröidyn maksukyvyistä. Se, että luottotietorekisterin tietosisällöstä on tarkoin säädetty merkitsee vain sitä, että tällaista tietoa on yleisesti ottaen pidetty merkityksellisenä luottokelpoisuutta arvioitaessa. Se, mitä kunkin rekisteröidyn yksittäisistä merkinnöistä tulisi päätellä luotonannossa, jää tiedonsaajan arvioitavaksi.

Luottokelpoisuuden arviointi vaatii kokemusta ja ammattitaitoa. Luottokelpoisuuden arviointia varten on kehitetty menetelmiä, joissa voidaan yhdistää tutkimustietoa ja/tai kokemuseräistä tietoa eri luotonantajien toiminnasta. Menetelmät perustuvat ryhmäkohtaiseen arviointiin.

Työryhmä on lukenut luottoriskien arviointipalveluihin kuuluviksi tilastollisiin menetelmiin perustuvat luotonhakijan luottoluokitus- ja pisteytysjärjestelmät (credit-scoring, luottoluokitus) samoin kuin sellaiset palvelut, joissa palvelujen tarjoaja arvioi luotonhakijoiden luottokelpoisuutta omien rekisteriensä avulla (esim. perimistoimiston tarjoama luottopäätöspalvelu).

Suomen Asiakastieto Oy:n tarjoamia tukipalveluja ovat muun muassa maksuhäiriöluokittelu-, ePäätös- ja profiilipalvelut.

Maksuhäiriöluokittelulla pyritään helpottamaan maksuhäiriötietojen tulkintaa kertomalla kolmella koodilla henkilön maksuhäiriöiden merkityksestä. Luokittelu otettiin käyttöön keväällä 2002. Tarkoituksena on helpottaa maksuhäiriömerkintöjen tulkintaa ja painottaa luotonsaantia enemmän puoltavia seikkoja.³ Neliportainen luokittelu perustuu muun muassa maksuhäiriömerkintöjen lukumäärään, viimeisimmän häiriön ikään, määrään sekä maksuhäiriökoodien vakavuuteen. Luokittelu ottaa huomioon myös sen, että merkinnän aiheuttanut saatava on suoritettu ja tieto suorituksesta rekisteröity.

ePäätös-palvelun avulla voidaan luotonhakijat jakaa takaisinmaksun todennäköisyyden ja maksukyvyn mukaan viiteen luokkaan. Luokitteluun vaikuttaa em. maksuhäiriöluokittelun lisäksi luotonhakijan ikä, asuinpaikka ja sukupuoli.

Profiili-henkilöluokittelu on tarkoitettu elinkeinonharjoittajan luokitteluun, koska siinä maksuhäiriöluokittelun lisäksi tarkistetaan millaisiin yrityksiin henkilöllä on kytkentöjä. Maksuhäiriötietojen lisäksi Profiili ottaa huomioon henkilön iän, mahdolliset vastuut yrityksissä sekä yritysten tavan hoitaa talouttaan ja asioitaan. Myös yritysten perustunnusluvut käydään automaattisessa mallissa lävitse. Henkilön omat maksuhäiriöt vaikuttavat kuitenkin eniten Profiili- luokittelun tulokseen.

Scoring-mallit ovat tilastollisia menetelmiä uusien luotonhakijoiden maksukäyttäytymisen ennakoimiseen. Suomen Asiakastieto Oy:n kehittämä *Suomi-credit* on yleismalli, jossa suomalaiset luotonhakijat on pisteytetty sen mukaan, kuinka mm. tulot, työsuhteen kesto, ikä ja asumismuoto vaikuttavat maksuhäiriöherkkyyteen. Scoring-malleja ovat Suomessa kehitetty muitakin. Luokituksista tarkin on yritys- tai luottotyypikohtaisesti mallinnettu credit scoring, jossa arvioinnin taustatiedot haetaan yrityksen omasta asiakaskunnasta tai luoton ominaisuuksista. Se räätälöidään kunkin yrityksen tarpeisiin ja yrityksen oma luottopolitiikka vaikuttaa asiakkaiden pisteytykseen. Scoring-malleja pidetään tarpeellisena mm. sellaisille rahoitusyhtiöille, joiden luottojen jakelu on ulkoistettu. Scoring-mallien etuna pidetään sitä, että luottihakemusten käsittely nopeutuu ja sitä, että ne kohtelevat asiakkaita tasapuolisesti.

Luottopäätöksenteon tukipalvelujen markkinoilla on myös muita toimijoita kuin Suomen Asiakastieto Oy. Tällaisia ovat eräät perinteisesti perintätoimintaa harjoittavat yhtiöt. Esim. *Intrum Justitia Oy* tarjoaa muun muassa luottopäätöspalvelua. Yhtiö ilmoittaa käyttävänsä tässä toiminnassa perintätehtävää suorittaessaan saamia tietoja velallisyryyksistä.

³ Asiakastieto Oy on arvioinut, että luokittelun käyttöönotto voisi tarkoittaa 100 000 henkilön luotonsaantimahdollisuuksien paranemista. Luotsi 28.10.2002.

Dun & Bradstreet Finland Oy:llä on useita tukipalveluita. Tällaisia ovat mm. D&B:n Rating, joka on automaattinen järjestelmä yritysten luottokelpoisuuden määrittämiseksi. Järjestelmä sisältä tuhansia kriteereitä, joiden avulla kaikki saatavissa olevat tiedot analysoidaan ja arvioidaan. Konzernin pohjoismaisella yhtiöllä *Dun & Bradstreet Nordicilla* on käytössään yhteinen järjestelmä elinkeinoelämän luottokelpoisuuden määrittämiseksi Pohjoismaissa.

2.2.3. Toimialakohtaiset järjestelmät

Varsinaisten luottotietorekisterien lisäksi riskinhallinnassa käytetään erilaisia sulkulistoja ja väärinkäytösten estämiseen tarkoitettuja rekistereitä (ns. ”mustat listat”), jotka ovat yleensä rajoitetussa käytössä tietyn toimialan sisällä.

Henkilötietoja sisältävistä toimialakohtaisista rekistereistä merkittävimpiä ovat väärinkäytösten estämiseksi tarkoitettut pankkien sekä vakuutusalan rekisterit samoin kuin vakuutusalan vahinkokorvausten tietojenvaihtojärjestelmä. Pankkien käytössä olevaan rekisteriin talletetaan tietosuojalautakunnan luvan mukaisesti mm. tietoja maksuviivästyksistä senkin jälkeen kun asiakassuhde on katkennut. Lupa antaa myös oikeuden käsitellä (ml. luovuttaminen muille hakijoille) väärinkäytöstietoja arvioitaessa henkilön luotettavuutta luoton- ja sitoumustenannon yhteydessä sekä väärinkäytösten ehkäisemisessä.

Vakuutuslaitosten yhteiseen väärinkäytöstietojen käsittelyjärjestelmään talletetaan tietoja vakuutusyhtiöihin ja vakuutusyhdistyksiin kohdistuneista väärinkäytöksistä. Lisäksi vakuutuslaitoksilla on korvaushakemuksia koskeva tiedonvaihtojärjestelmä, jonka tarkoituksena on estää samaa vahinkotapahtumaa koskevan korvauksen nostaminen eri vakuutuksien perusteella monista vakuutusyhtiöistä.

2.3. Luottotietojen käytöstä ja käytön vaikutuksista

2.3.1. Luottotietojen käyttäjäpiirit ja käyttötarkoitukset

Luottotietojen ja niiden sääntelyn vaikutusta eri osapuolten asemaan ei voida jäsentyneesti arvioida kiinnittämättä huomiota luottotietojen käytön konkreettisiin tilanteisiin ja siihen, minkälaisia vaikutuksia luottotietojen käytöllä on. Luottotietojen käytöstä eri yhteyksissä ei ole saatavissa tutkimustietoa. Liitteessä 1 on karkean yleiskuvan saamiseksi luetteloitu toimialoittain ja osin toimintokohtaisesti tilanteita, joissa luottotietoja käsitellään.

Luottotiedot liittyvät lähtökohdiltaan ja perustarkoitukseltaan jo määritelmällisesti luotonantoon. Niiden tarkoituksena on kuvata tiedonkohteen taloudellista asemaa, maksukykyä ja maksuhalukkuutta. Ensisijainen käyttöyhteys liittyy luoton myöntämiseen ja sen valvontaan. Luottoyhteiskuntakehityksen myötä luottotiedoista on tullut alkuperäistä tarkoitustaan laajempi yleisen luotettavuuden mittari. Henkilötietolainsäädäntö sallii henkilöluottotietojen luovuttamisen myös luoton myöntämiseen ja luoton valvontaan verrattaviin tarkoituksiin.

Sopimusvapauden käsitteeseen kuuluu vapaus päättää, kenen kanssa solmii sopimuksen vai solmiiko ollenkaan. Sopimuspakko on poikkeus sopimuksen solmimisen vapaudesta. Sopimuspakko on lakiin perustuva velvollisuus tarjota hyödykkeitä

yleisölle, ja se koskee yleensä tilanteita, joissa kysymys on kansalaisille keskeistä eduista tai joissa hyödykkeen tuotantoon ja jakeluun liittyy erityisiä saatavuutta rajoittavia tekijöitä.

Luottotietojen käyttäjäpiiri on varsin laaja. Luotonantajien lisäksi *henkilöluottotietoja* käyttävät myös välttämättömyyspalveluja tuottavat yritykset, kuten energialaitokset ja teleyhtiöt. Tele- tai kaapelitelevisioyritykset käyttävät luottotietoja tehdessään liittämäsopimuksia. Luottotietoja on ryhdytty 1990-luvun puolenvälin jälkeen käyttämään myös laajasti huoneenvuokra-asioissa ja vuokranvälitystä harjoittavilla yhtiöillä on käyttöyhteys luottotietorekisteriin.

Luottotietoja voidaan käyttää luottoprosessin eri vaiheissa. Henkilöluottotietoja ei saa käyttää markkinoinnissa. Sopimusta edeltävässä vaiheessa kysymys on luotonhakijan maksukyvyyn ja -halukkuuden arvioinnista. Pankkiyhdistyksen antamien ohjeiden mukaan luottotietorekisterien tietoja voidaan pankkitoiminnassa tarvittaessa käyttää tilin avaamisessa ja käyttöoikeuksien myöntämisessä siihen, pankkikortin ja automaattikortin myöntämisessä ja uusimisessa sekä palkattaessa henkilö luottolaitoksen palvelukseen.⁴

Luottotietoja voidaan käyttää myös muissa kuin luotonantoon liittyvissä tilanteissa. Henkilöluottotietojen käyttöä rajoittaa kuitenkin henkilötietolain vaatimus siitä, että tällaisenkin käytön täytyy olla verrattavissa luotonantoon. Tällä viitataan luottosanan ja luottotiedon käsitteen liittymiseen luotettavuuden arviointiin. Lakia säädettäessä lähtökohtana on ollut, että tietoja saa käyttää myös työntekijän valintaa varten silloin, kun valittavan henkilön työtehtäviin liittyy välitön taloudellinen vastuu. Suomen Asiakastieto Oy:n verkkosivuilla olevan kuluttajainformaation mukaan tietoja voidaan käyttää, kun ”työnantaja palkkaa henkilön tehtävään, jossa työntekijä on välittömässä taloudellisessa vastuussa työntäjän omaisuudesta tai kun työsuhde muutoin edellyttää erityistä luottamusta”. Siitä, kuinka laajasti tietoja käytetään yleisen luotettavuuden arvioinnissa, ei ole käytettävissä tutkimus- tai muuta tietoa. Nykyisten rekisterien käytön valvonnan järjestelmistä ei ole saatu tietoa siitä, kuinka paljon luottotietojen kyselyistä on tehty työnhakijan tai -tekijän arvioimiseksi.

Opintotukilain muutoksella vuonna 2001 (1427/2001) laajennettiin luottotietojen käyttö myös opintolainan valtioneuvoston päätöksen mukaan. Lain 15 §:n mukaan valtioneuvoston päätös ei myönnetä opiskelijalle, jolla on luottotietorekisteriin rekisteröity maksuhäiriö, paitsi jos maksuhäiriö on yksittäinen, määrältään vähäinen ja sen rekisteröinnistä on kulunut kohtuullisen pitkä aika tai merkinnän aiheuttanut velka on suoritettu taikka valtioneuvoston päätöksen myöntämiselle on muuten erityisiä syitä.

Yritysluottotietojen käyttö ei ole lainsäädännöllisesti määriteltyä. Käyttötarkoitukset ovatkin laajat, mikä on ymmärrettävää sitäkin taustaa vasten, että rekisterin tietosisällöstä merkittävän osan muodostaa yleinen yritysinformaatio. Raja yritystä yleisesti koskevien tietojen ja yrityksen luottotietojen välillä on vaikeasti määriteltävissä. Joka tapauksessa yrityksen luottotiedoista voidaan puhua silloin kun yritystä koskevia tietoja käytetään sen sitoumusten hoitokyvyn ja taloudellisen aseman arviointiin. Tällaisia tietoja voivat olla yleisesti yrityksen toimintaa koskevat tiedot (toimiala, ikä, aktiivisuus ja rekisteröinti esim. kaupparekisterissä ja alv-rekisterissä), yrityksen taloutta koskevat tiedot (tilinpäätös ja sen perusteella muodostuvat tiedot),

⁴ Rahoitustarkastuksen yleiskannanoton mukaan entiset maksuhäiriöt eivät yleensä saa johtaa kieltäytymiseen tilinavauksessa.

yrittäjien maksutapaa koskevat tiedot (maksuhäiriöt ja -viiveet) sekä yrityksen taustatiedot (omistus, konsernisuhteet ja vastuuhenkilöt). Yritysluottotietoja voidaan siten käyttää paitsi sopimuskumppanin tunnistamiseen ja luotettavuuden arviointiin tai yritystukihakemuksista viranomaisissa päätettäessä myös suoramarkkinoinnin kohdentamiseen, tiedotusvälineiden toimitukselliseen käyttöön ja kilpailijayritysten seurantaan.

2.3.2. Luottotiedoille annettavasta merkityksestä

Yleisesti voidaan todeta luottotiedon käytöllä olevan ainakin seuraavanlaisia vaikutuksia rekisteröidylle. Ennen sopimuksen tekemistä hankittu luottotieto voi johtaa siihen, että luottoa ei anneta tai että rekisteröidyn kanssa ei solmita muuta sopimusta (työsopimus, vuokrasopimus, urakka tms.) tai että rekisteröity jätetään julkisen tuen ulkopuolelle (esim. opintolainan takaus, yritystuet). Jos sopimus tehdään, maksuhäiriömerkintä voi vaikuttaa sopimusehtoihin (tavanomaista suurempi etukäteismaksu). Yritystoiminnassa luottotietojen saatavuus ja käyttö nopeuttavat sopimuksetekoa sekä voivat vaikuttaa sopimusehtoihin myös myönteisesti.

Maksuhäiriömerkintä luottotietorekisterissä ei välttämättä merkitse sitä, että luotonhakija jäisi luotonsaannin ulkopuolelle. Luottosuhteen tai muun sopimussuhteen aikana ulkopuolelta saatu tieto (toisessa sopimussuhteessa tapahtuneesta) maksun laiminlyönnistä voi johtaa sopimuksen palvelun keskeyttämiseen, rajoittamiseen tai jopa irtisanomiseen. Lähtökohtana sopimusoikeudessa on kuitenkin se, ettei sopimusrikkomuksena voida pitää ulkopuolista sopimusrikkomusta, jota luottotietona välitettävä maksuhäiriömerkintä ilmentää, ellei kyse ole ns. ennakoidusta sopimusrikkomuksesta. Luottotietomerkintä voi myös vaikuttaa siihen, miten perintätoimet kohdistuvat rekisteröityyn.

Käytettävissä ei ole tutkimustietoa siitä, minkälaisen merkityksen tiedon käyttäjät antavat luottorekisteristä tai muista ulkoisista lähteistä saamalleen tiedolle. Luottotietoja käyttävät paitsi luottosuhteita ammattimaisesti hoitavat henkilöt myös muut satunnaiset käyttäjät. Tietojen käyttäjillä on myös eri asteisesti käytettävissään muuta rekisteröityä koskevaa informaatiota. Mahdollista onkin, että tiedon käyttäjä, joka joko vakiintuneen asiakassuhteen tai muun informaation perusteella tuntee rekisteröidyn olosuhteet ja jolla on luottoalan asiantuntemusta, osaa suhteuttaa erilaiset maksuhäiriötiedot paremmin kuin tietojen satunnainen käyttäjä, joka tekee ratkaisunsa suppean tietomäärän perusteella. Viimeksi mainitussa tilanteessa luottotietoihin saatetaan suhtautua eriyttävästi ja kategorisesti (esim. yksityishenkilö huoneenvuokranantajana).

Luottotiedon käytön merkitystä koskevan tutkimuksen tarvetta korostettiin jo vuonna 1996 valmistuneessa tutkimuksessa.⁵ Tutkimuksen osana tehdyssä kyselyssä ilmeni mm., että luotollisten korttien peruttaminen oli lähes poikkeuksetta seuraus maksuhäiriömerkinnästä. Selvityksen tarve liittyykin sekä luottotietojen käyttöön asiakassuhteen syntyvaiheessa että luoton seurannassa. Luottotiedon käyttöä ja sille annettavaa merkitystä on ohjeistettu myös toimialan omien periaatteiden avulla.

⁵ Joni Heliskoski – Mirjami Sunila – Jyrki Tala – Minna Varis: Kuluttajien maksuvaikeudet ja välttämättömyyspalvelut. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 131, Helsinki 1996.

Tästä esimerkiksi sopivat Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton kesäkuussa 2002 hyväksymät periaatteet hyvän vakuutustavan toteuttamisesta. Vakuutusyhtiöiden yhteisessä ohjeessa lähtökohta on, ettei maksuhäiriömerkintä sellaisenaan ole vakuutuksen epäämisperuste. Maksuhäiriöt saattavat kuitenkin johtaa siihen, että yhtiö voi edellyttää asiakkaalta käteismaksua, jolloin vakuutus tulee voimaan sen jälkeen kun maksu on suoritettu. Mikäli maksuhäiriöhistorian perusteella voidaan objektiivisesti arvioida, että maksulaiminlyönnit jatkuvat, yhtiö voi kieltäytyä hyväksymästä vakuutushakemusta. Periaatteet koskevat vapaaehtoisia kuluttajavakuutuksia ja ne tulivat voimaan 1.10.2002.

Luottotiedolla lienee erilainen merkitys sen mukaan, annetaanko luottoa varovaisuutta painottaen ja luottotappioriskiä välttämällä vai kasvattamalla luotonannon tuotto-odotuksia ja riskinottoa. Tällöin voivat tulla hyväksytyksi hankkeet, joihin ei varovaisen luotonannon kriteereillä olisi luottotusta myönnetty. Luottotietojen käytössä voidaan luottoriskiä tai muuta riskiä yli- tai aliarvostaa siten, että se johtaa vaatimuksiin luottojen ja muiden palvelujen paremmasta saatavuudesta tai liiallisen luotonannon ongelmiin luottotappio- ja ylivelkaantumisilmiöineen.

3. Luottotietotoimintaa koskeva ja sen kehittämiseen vaikuttava lainsäädäntö

3.1. Luottolaitoksia yleisesti koskevat säännöt

Rahoitusmarkkinoita koskevien säännösten tarkoituksena on ylläpitää luottamusta markkinoihin. Luottolaitostoiminnasta annetun lain (1607/1993) yleisenä tavoitteena on varmistaa se, että luottolaitosta johdetaan ammattitaitoisesti sekä terveiden ja varovaisten liikeperiaatteiden mukaisesti.

Luottolaitoslain 68 § (1340/1997) sisältää yleissäännöksen riskien hallinnasta. Sen mukaan luottolaitos ja sen konsolidointiryhmään kuuluva yritys eivät saa toiminnassaan ottaa niin suurta riskiä, että siitä aiheutuu olennaista vaaraa luottolaitoksen vakavaraisuudelle tai konsolidoidulle vakavaraisuudelle. Luottolaitoksella ja sen konsolidointiryhmään kuuluvalla yrityksellä on oltava toimintaansa nähden riittävä sisäinen valvonta ja riittävät riskienhallintajärjestelmät.

Luottolaitoslaki sisältää säännöksiä luottolaitoksen vakavaraisuudesta ja riskienhallinnasta. Esimerkkinä voidaan mainita lain 70 §:n säännös asiakasriskeistä ja niiden hajauttamisesta. Lain mukaan yhden asiakkaan muodostama luottoriski ei saa ylittää 25 %:a luottolaitoksen omista varoista. Riskienhallintaan voidaan katsoa liittyvän myös luottolaitoslain 95 §:ssä luottolaitoksille säädetty velvollisuus tunnistaa vakituinen asiakas sekä tuntea asiakkaan liiketoiminnan laatu sekä perusteet palvelun käyttämiselle. Riskienhallinnan lisäksi tunnistamisvelvoite liittyy myös rahanpesun estämiseen ja selvittämiseen (rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annettu laki; 68/1998) ja tulevaisuudessa myös terrorismin rahoittamisen estämiseen ja selvittämiseen (HE 173/2002 vp).

Riskienhallintatarkoituksessa on myös säädetty asiakastietojen käsittelystä luottolaitoskonsernin ja konsolidointiryhmän sisällä. Luottolaitoslain 94 §:n 3

momentissa säädetään oikeudesta käsitellä saman ryhmittymän sisällä asiakastietoja muun muassa riskienhallintatarkoituksessa. Kun kulutusluottojen myöntäminen on keskittynyt tällaisiin ryhmittymiin kuuluviin rahoitusyhtiöihin, ovat tiedot voimassaolevista luotoista ja luottokäyttäytymisestä olleet entistä paremmin saatavilla näiden ryhmittymien sisällä.

Rahoitustarkastus on antanut 30.1.1996 yleisohjeen luottoriskien hallinnasta (105.13), jossa käsitellään luottoriskien hallinnan yleisiä periaatteita, asiakkaiden riskiluokittelua ja seurantaa, luottoanalyysiä, luottopäätöstä sekä tiedonkulkua ja valvontaa. Rahoitustarkastus antoi lisäksi 1.6.1999 määräyksen luottolaitosten riskienhallinnasta ja muusta sisäisestä valvonnasta (108.1 ja 108.2).

Luotonannon yleisesti hyväksytyjä ammattitaito- ja huolellisuusvaatimuksia kuvaavat Suomen Pankkiyhdistyksen antamat ”Hyvä pankkitapa” –ohjeet. Hyvään pankkitapaan kuuluu ohjeen mukaan, että pankki tuntee asiakkaansa ja hänen taloudellisen tilansa asiakassuhteen edellyttämässä laajuudessa. Pankin tulee varmistaa, että henkilökunta on tehtäviinsä soveltuvaa ja riittävästi koulutettua ja että toiminta on asianmukaisesti valvottu, ohjeistettu ja johdettu. Ohjeissa korostetaan tarvetta selvittää luottoa myönnettäessä käytettävissä olevilla tiedoilla asiakkaan maksukykyä ja edellyttää asiakkaalta pankin tarpeellisiksi katsomia vakuuksia. Asiakassuhteen todetaan perustuvan molemminpuoliseen rehellisyyteen ja luottamukseen, jota pitkäaikainen asiakassuhde vahvistaa. Ohjeissa todetaan, että pankki noudattaa luottosuhteessa vastuullisuutta ja pyrkii ottamaan huomioon asiakkaan taloudellisen turvallisuuden ja luototettavan toiminnan menestymisen mahdollisuudet.

3.2. Luottosuhteen osapuolten velvollisuuksia koskevista säännöksistä

3.2.1. Luottosopimuksista

Luotonannossa on kysymys sopimussuhteesta, jota säädellään yleisin siviilioikeudellisin säännöksin ja osapuolten sopimuksin. Velkakirjalaki (622/1947) ja oikeustoimilaki (228/1929) ovat keskeisiä siviilioikeudellisia yleissäädöksiä, jotka ovat merkityksellisiä erityisesti yritysten välisten luottosuhteiden kannalta.

Velkakirjalaki sisältää yleisiä säännöksiä velkojan ja velallisen suhteesta sekä erityisiä säännöksiä juoksevista velkakirjoista, tavallisista velkakirjoista sekä rahalaitosten antamista saamistodistuksista. Laki on pääosin tahdonvaltaista oikeutta, josta voi poiketa sopimuksin.

Kulutusluottojen kannalta keskeinen on kuluttajansuojalaki (38/1978), joka koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Kuluttajansuojalainsäädännön taustalla on ajatus suojata heikompaan sopijaosapuolta ja luoda järjestelmä sopimusehtojen yleisen kohtuullisuuden arvioimiseksi.

Kulutusluottoja koskevat erityissäännökset sisältyvät kuluttajansuojalain 7 lukuun. Nämä säännökset laajenivat koskemaan muitakin kuin ns. hyödykesidonnaisia luottoja vuonna 1993 säädetyin lainmuutoksen (88/1993) myötä. Sääntely koskee nykyisin lähtökohtaisesti kaikkia elinkeinonharjoittajien kuluttajille tarjoamia luottoja mukaan lukien asuntolainat, opintolainat ja muut pankkilainat.

Lakiin sisältyy säännökset kulutusluottojen markkinoinnista sekä kulutusluottosuhteesta. Sopimus on tehtävä kirjallisesti tai sähköisesti ja siihen on otettava lain määrittelemät tiedot. Laissa säädetään kohtuullisuusperiaatteen mukaisesti myös sopimuksen purkuoikeuden rajoituksista sosiaalisen suoritusasteen tilanteissa.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain (1607/1993) asiakkaansuojaa koskevassa 10 luvussa säännellään luottolaitoksen harjoittamaa markkinointia ja pankkitoiminnassa käytettäviä sopimusehtoja. Asiakkaansuoja luottolaitostoiminnassa on yleistä kuluttajansuojaa laajempi: muitakin kuin kuluttaja-asiakkaita suojataan.

Osamaksukauppaa sääntelee osamaksukaupasta annettu laki (91/1966). Siviilioikeudellisia säännöksiä velaksiannosta sisältyy myös korkolakiin (633/1982) ja kauppakaaren 9 lukuun sekä vekseli- ja shekkilakeihin (242 ja 244/1932).

3.2.2. Tiedonantovelvollisuuksista luottosuhteissa

Kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan sopimussuhteiden erityinen sääntely liittyy pyrkimykseen suojata sopimussuhteessa ns. heikompa osapuolta. Sopimusoikeudelliseen käsitykseen sopimussuhteesta ja sopimusosapuolista liittyy keskeisesti se, että osapuolet ovat kykeneviä arvioimaan omia etujaan ja päättämään omista asioistaan ja heillä on samanvertaiset mahdollisuudet tehdä rationaalisia valintoja markkinoilla.

Rationaalisen toiminnan mahdolliseksi tekevän tiedon merkitys on tässä yhteydessä keskeinen. Heikomman osapuolen suojaamista voidaan perustella tarpeella varmistaa tällaisen osapuolen tiedolliset mahdollisuudet tehdä rationaalisia päätöksiä. Erityisesti luotonannossa ammattimaisia elinkeinonharjoittajia, kuten luottolaitoksia, on pidetty vahvempana osapuolena ja luotonhakijoita ja velallisia heikompana osapuolena.

Kulutusluottoja koskevien säännösten ottamista kuluttajansuojalakiin vuonna 1987 perusteltiin tarpeella parantaa kuluttajan harkinta-, valinta- ja päätöksentekomahdollisuuksia ennen sopimussuhteeseen sekä vahvistaa kuluttajan oikeussuojaa maksuhäiriötilanteissa. Kuluttajan tiedollisen aseman parantamiseksi luotonantaja veloitettiin ilmoittamaan luottokaupan lisäkustannuksista verrattuna käteiskauppaan sekä huolehtimaan siitä, että kuluttaja saa tiedon tehdyn sopimuksen yksityiskohtaisesta sisällöstä. Kuluttajansuojasäännösten kehitys on lisännyt vahvemman osapuolen tiedonantovelvollisuutta.

Luottosuhteissa vahvemman tiedonantovelvollisuuksien lisääminen on ollut erityisen silmiinpistävää suhteessa vakuudenantajiin eli takaajiin ja vierasvelkapantinantajiin. Takaajaan ja pantinantajaan kohdistuva erityinen tiedonantovelvollisuus ilmeni alun perin kauppakaaren 10 luvun 14 §:stä (540/1994). Voimassa olevat säännökset tiedonantovelvollisuudesta ovat laissa takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta (361/1999) ja koskevat lähinnä ns. yksityistakaajaa tai yksityistä pantinantajaa. Luotonantajan on selvitettävä ennen sitoumuksen tekemistä vakuudenantajalle sitoumuksen sisältö ja oikeudellinen merkitys sekä ilmoitettava luotonhakijan maksukykyyn liittyvistä seikoista, joilla voidaan arvioida olevan merkitystä vakuudenantajalle. Jos tämä tiedonantovelvoite laiminlyödään, voidaan

sitoumusta sovitella. Luotonantaja on lisäksi velvollinen ilmoittamaan vakuudenantajille luoton takaisinmaksussa ilmenevistä velallisen maksuviivästyksistä. Lain 7 §:ssä on kohtuullistamissäännöksessä omaksuttu vastuullisen luotonannon periaate: velkoja ei saa ottaa takaajan maksukykyyn nähden ylimitoitettua takausta.

Kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiä suhteita määrittelevässä kuluttajansuojalainsäädännössä ei ole erityissäännöksiä luotonhakijan tiedonantovelvollisuudesta.

Vertailun vuoksi huomiota voidaan kiinnittää vakuutuslainsäädännön (543/1994) 22 §:ään, jossa säädetään vakuutuksenottajan ja vakuutetun tiedonantovelvollisuudesta. Näiden tulee ennen vakuutuksen myöntämistä antaa oikeat ja täydelliset vastaukset vakuutuksenantajan esittämiin kysymyksiin, joilla voi olla merkitystä vakuutuksenantajan vastuun arvioimisen kannalta. Lisäksi heidän tulee vakuutuskauden aikana oma-aloitteisesti oikaista antamansa, vääriksi tai puutteelliseksi havaitsemansa tiedot sekä vakuutusehtojen mukaisesti ilmoittaa vaaran lisääntymisestä niin vahinko- kuin henkilövakuutuksessa.

Kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisissä suhteissa markkinoinnin lainmukaisuuden ja sopimusehtojen kohtuullisuuden arviointi tapahtuu kuluttajansuojalain 2 ja 3 lukujen yleislausekkeiden nojalla. Kuluttaja-asiamies valvoo markkinointia, sopimusehtoja ja perintää.

Elinkeinonharjoittajien luottotietojen käyttöä koskevia sopimusehtoja arvioidaan kuluttajansuojalain mukaan. Sopimusehdon kohtuullisuutta arvioidaan kuluttajien näkökulmasta tavoitteena elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan aseman tasapainottaminen, jollei erityissäännöksistä muuta johdu. Tässä arvioinnissa merkitystä on sillä, minkälaisesta hyödykkeestä on kysymys.

Kun kysymys on välttämättömyyshyödykkeistä, lähtökohtana on ollut kuluttajan oikeus sopimukseen. Välttämättömyyshyödykkeiden saatavuudesta on säädetty esimerkiksi sähkömarkkinalaissa, vesihuoltolaissa ja hiljattain hyväksytyssä luottolaitoslain muutoksessa. Kuluttaja-asiamiehen neuvottelemisissa vakiosopimusehdoissa on täsmennetty, mitä ehtoja elinkeinonharjoittaja voi asettaa välttämättömyyspalveluja koskevan sopimuksen tekemiselle, mikäli kuluttaja esimerkiksi maksuhäiriötietojensa perusteella arvioidaan riskiasiakkaaksi. Vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan on mahdollista vaatia kohtuullisen suuruisia ennakkomaksuja tai vakuuksia vain, jos elinkeinonharjoittajalla on erityisen painavia syitä epäillä, ettei kuluttaja pysty täyttämään sopimusvelvoitteitaan. Menettelyn syyt on selvitettävä kuluttajalla etukäteen ja pelkästään yksittäinen maksuhäiriö ei voi olla peruste vakuusmenettelylle.

Kun elinkeinonharjoittaja harkitsee sopimuksen tekoa kuluttajan kanssa, voi elinkeinonharjoittaja pääsäännön mukaan muissa kuin välttämättömyyspalveluissa päättää luottotietojen perusteella, tekeekö sopimuksen vai ei, sekä mitkä ovat sopimuksen ehdot. Jos postimyyntiyrittäjä ei halua tarjota maksuerävaihtoehtoa kuluttajalle, jolla on maksuhäiriöitä, ei kuluttajalle tarvitse antaa maksuaikaa. Elinkeinonharjoittajan on kuitenkin annettava markkinoinnissaan oikeaa tietoa

sopimuksen teon edellytyksistä. Jos kuluttaja hyväksyy nimellään tulleen suoramainostarjouksen, elinkeinonharjoittaja ei voi vetäytyä tarjouksesta kuluttajan maksuhäiriötietoihin vedoten, jos tätä varaumaa ei ole ollut markkinoinnissa.

Erityisesti *yritysten välisissä suhteissa* merkityksellinen on oikeustoimilain 33 §, jonka on katsottu olevan ilmaisu yleisemmästä lojaliteettiperiaatteesta. Säännöksen on katsottu suojaavan sopimusosapuolten vilpittömyyttä ja luottamusta: toisen osapuolen on ilmaistava tiedossaan olevat olennaiset ja asiaan vaikuttavat seikat, jotka vastapuolelta puuttuvat. Siten sopijaosapuolilla olisi velvollisuus huolehtia siitä, ettei informaatio sopijaosapuolten välillä ole epäsymmetristä. Vaikka osapuolten on ensisijaisesti itse huolehdittava sopimuksen solmimiseen vaikuttavan tiedon hankkimisesta, voidaan sopijapuolella katsoa olevan velvollisuus antaa tietoja omaaloitteisesti ottaen huomioon, mikä merkitys ko. tiedoilla on ja minkälaiset mahdollisuudet eri osapuolilla on tietojen hankintaan.

Luotonhakijan tiedonantovelvollisuutta arvioitaessa tulee esille kysymys siitä, mitkä ovat olennaisia ja asiaan vaikuttavia tai luotonannossa merkityksellisiä tietoja. Tällaisia merkityksellisiä seikkoja voivat olla yleiset taustatiedot (ikä, sukupuoli, asuinpaikka, sosioekonominen asema), luoton käyttötarkoitus, maksuhäiriöt, takaisinmaksukyky (tulot ja tulonlähteiden pysyvyys ja menot), taloudellinen asema (varallisuus, sen likvidiys ja velat). Tämän tyyppiset tiedot esiintyvät vakiintuneesti luottohakemuslomakkeissa lukuun ottamatta maksuhäiriötietoja, jotka luotonantaja hankkii itse ilman hakijan myötävaikutusta.

Kuluttajansuojalaissa ei ole luotonsaajan tiedonantovelvollisuutta koskevia säännöksiä. Elinkeinonharjoittajien vakiosopimusehdoissa on määritelty kuluttajan tiedonantovelvollisuutta. Vakioehtojen mukaan kuluttaja on velvollinen antamaan itseään koskevia taustatietoja (mm. ikä, siviilisääty, asuinpaikka, työnantaja), muita luottojaan koskevia tietoja sekä takaisinmaksukykyään koskevia tietoja (taloudellinen asema, velkojen määrä tai luottokorttien määrä). Kuluttajan edellytetään vakuuttavan annetut tiedot oikeaksi. Eri elinkeinonharjoittajien laatimissa sopimusehdoissa on joitakin eroja. Useimmat sopimusehdot näyttävät kattavan nimen ja yhteystietojen muutoksesta ilmoittamisen.

Luotonsaajan tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin seurauksista on otettu määräyksiä sopimusehtoihin. Ainakin muutama luotonantaja on ottanut käyttämiinsä vakiosopimuksiinsa ehdon, jonka mukaan velka erääntyy maksettavaksi luotonantajan kirjallisesta vaatimuksesta, jos velallinen on antanut luotonantajalle harhaanjohtavia tietoja, jotka ovat voineet vaikuttaa velan myöntämiseen tai sen ehtoihin. Kuluttajansuojalaki kuitenkin rajoittaa sopimusvapautta. Kuluttajansuojalain 7 luvun 16 §:n mukaan sopimusrikkomuksesta johtuviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä vain silloin, kun kuluttajan muusta kuin maksuviivästyksestä johtuva sopimusrikkomus on olennainen.

Luotonantajan tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin sopimusoikeudellisista seurauksista on säädetty lähinnä takaajan ja vierasvelkapantinantajan osalta. Takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta annetun lain mukaan luotonantajan tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin johdosta takaajan tai vierasvelkapantinantajan vastuuta voidaan sovitella.

Jos elinkeinonharjoittaja havaitsee elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisen sopimussuhteen aikana – olipa kyse välttämättömyshyödykkeestä tai tavallisesta kulutushyödykkeestä – kuluttajan maksuhäiriömerkinnän, ei elinkeinonharjoittaja voi muuttaa sopimuksen sisältöä tai irtisanoa sopimusta. Sopimusmuutokset tai sopimuksen irtisanominen edellyttävät aina nimenomaan kyseisessä sopimussuhteessa tapahtuneita olennaisia laiminlyöntejä.

3.3. Henkilötietolainsäädäntö

3.3.1. Sääntelyn yleispiirteet

3311. Sääntelyn kehittyminen

Ensimmäinen ehdotus luottotietotoiminnan sääntelemiseksi syntyi 1970-luvulla toimineen tietojärjestelmäkomitean luottotietojaoston työn tuloksena. Komitean vuonna 1975 tapahtuneen lakkauttamisen jälkeen luottotietolainsäädännön valmistelua jatkettiin oikeusministeriössä virkatyönä, jonka tuloksena valmistui *ehdotus luottotietolaiksi* (oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 27/1975). Säännösehdotus kattoi sekä henkilö- että yritysluottotiedon. Lisäksi luottotietotoimintaa ehdotettiin luvanvaraiseksi elinkeinoksi ja sen valvonta pankkitarkastusvirastolle. Ehdotus ei johtanut lainsäädäntötoimiin.

Toinen ehdotus luottotietotoiminnan sääntelemiseksi sisältyi vuonna 1980 asetetun *tietosuojakomitean* mietintöön (KM 1981:66). Tämän valmistelutyön pohjalta annettiin vuonna 1987 *henkilörekisterilaki* (471/1987) ja -asetus. Henkilörekisterilaki kumottiin vuonna 1999 säädetyllä henkilötietolailla (523/1999).

3312. Soveltamisala ja keskeiset käsitteet

Henkilötietolain taustalla ovat ennen muuta vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus ja samana vuonna annettu EY:n henkilötietojen suoja koskeva direktiivi 95/46/EY. Henkilötietolaki on henkilötietojen käsittelyä sääntelevä yleislaki. Sitä sovelletaan sekä viranomaisten että yksityisen sektorin toteuttamaan henkilötietojen käsittelyyn.

Henkilötieto määritellään laajasti, ja se kattaa luonnollisia henkilöitä koskevat tiedot riippumatta siitä, missä roolissa henkilö kulloinkin esiintyy. Elinkeinoelämässä toimivaa henkilöä koskevat tiedot kuuluu siten – toisin kuin henkilörekisterilain mukaan – lain soveltamisalan piiriin. *Henkilötietojen käsittelyllä* tarkoitetaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, käyttöä ja luovuttamista sekä kaikkia niitä muitakin toimintoja, joita henkilötietoihin voi kohdistua.

Henkilörekisteri on henkilötietolain mukaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuva henkilötietoja sisältävä tietojoukko, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta.

Rekisterinpitäjä on sellainen henkilö, yhteisö, laitos tai säätiö, jonka käyttöä

varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä. Rekisterinpito voidaan myös säätää lailla jonkun tehtäväksi.

Rekisteröidyllä tarkoitetaan henkilötietolaissa sitä henkilöä, jota henkilötieto koskee.

3313. Henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset

Henkilötietolaki sisältää yleiset säännökset siitä, milloin henkilötietojen käsittely on ylimalkaan sallittua (8 §). Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevat erityisrajoitukset (12 §). Arkaluonteisia tietoja ovat muun muassa henkilön rikollista toimintaa sekä terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia kuvaavat tiedot. Arkaluonteisia tietoja ei saa käsitellä luottotietotoiminnassa. Käsittelyperusteita on useita: käsittely voi perustua rekisteröidyn suostumukseen tai lakiin taikka esim. asiakas- ja palvelusuhteeseen.

Henkilötietolakiin sisältyvät myös säännökset henkilötietojen käsittelystä erityisiä tarkoituksia, kuten tutkimusta, tilastotarkoituksia ja luottotietotoimintaa varten.

Henkilötietolaki määrittelee ne yleiset velvoitteet, jotka on otettava huomioon henkilötietojen käsittelyssä. Näitä ovat huolellisuusvelvoite, henkilötietojen käsittelyn suunnittelu, henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuus, käsiteltävien tietojen tarpeellisuusvaatimus sekä käsiteltävien tietojen virheettömyysvaatimus.

Tarpeellisuusvaatimus ja tietojen virheettömyysvaatimus ovat keskeisiä periaatteita myös luottotietotoiminnan kannalta. Henkilöluottotietoja saa käyttää vain silloin, kun se niiden käyttötarkoituksen kannalta on tarpeen. Siten henkilöluottotietoja ei saa käyttää luoton valvomiseksi sellaisessa tilanteessa, jossa rekisteröity on hoitanut velvoitteensa luotonantajaan asianmukaisesti.

Käsiteltävien henkilötietojen tulee olla virheettömiä. Virheettömyyden arvioinnissa otetaan huomioon tietojen käyttötarkoitus. Silloin, kun henkilötietoja käytetään rekisteröityä koskevassa päätöksenteossa, tietojen laadulla on korostunut merkitys. On huomattava, että tieto voi henkilötietolain mukaan olla virheellinen, vaikka se vastaisikin tosiseikkoja (esim. yksipuolinen tuomio on annettu), jos se kuitenkin asianomaisessa käyttöyhteydessä antaa harhaanjohtavan kuvan seikoista, jota sen on määrä kuvata (esim. maksukykyä ja -halua).

3314. Rekisteröidyn oikeudet

Rekisteröidyn oikeuksiin kuuluu oikeus vaikuttaa itseään koskevien tietojen käsittelyyn sekä oikeus päättää tällaisten tietojen käytöstä, jollei laissa ole toisin säädetty. Näiden oikeuksien käyttäminen edellyttää, että rekisteröity tietää tietojensa käsittelystä. Rekisterinpitäjällä on velvollisuus toimittaa rekisteröidylle oma-aloitteisesti tietoa henkilötietojen käsittelystä laissa osoitetuin tavoin. Rekisteröidyllä on oikeus tarkastaa rekisteriin talletetut itseään koskevat tiedot ja saada virheelliset ja vanhentuneet tiedot korjatuiksi tai poistetuiksi sekä oikeus kieltää tietojensa käsittely määrättyihin tarkoituksiin.

3315. Automatisoidut päätöksentekojärjestelmät

Laissa on säädetty tarkemmat edellytykset automatisoitujen päätöksentekojärjestelmien käytölle. Näillä tarkoitetaan automatisoidun tietojenkäsittelyn avulla tehtäviä päätöksiä rekisteröidyn tiettyjen ominaisuuksien arvioimiseksi. Jos päätöksestä aiheutuu rekisteröidylle oikeudellisia vaikutuksia tai jos se voi muuten vaikuttaa häneen merkittävällä tavalla, käsittely on sallittu vain laissa osoitetuissa tapauksissa. Jos päätös tehdään sopimuksen tekemisen tai täytäntöönpanon yhteydessä, edellytyksenä on, että rekisteröidyn oikeuksien suojaaminen varmistetaan tai että rekisteröity on pyytänyt sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa.

3316. Ohjaus ja valvonta

Henkilötietolaissa korostetaan rekisterinpitäjien ja näitä edustavien järjestöjen osuutta toimialakohtaisen hyvän tietojenkäsittelytavan luomisessa. Järjestöt voivat laatia toimialakohtaisia käytännesääntöjä lain soveltamiseksi ja hyvän tietojenkäsittelytavan edistämiseksi. Tietosuojavaltuutettu voi vahvistaa käytännesäännöt.

Tietosuojaviranomaisia ovat henkilötietolain mukaan tietosuojavaltuutettu ja tietosuojalautakunta. Tietosuojavaltuutetun tehtävänä on antaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä valvoa henkilötietojen käsittelyä henkilötietolain tavoitteiden toteuttamiseksi. Tietosuojavaltuutetun päätökset tiedon korjaamisesta ja tarkastusoikeuden toteuttamisesta ovat asianosaisia velvoittavia.

Tietosuojalautakunta toimii lupaviranomaisena henkilötietojen käsittelyyn liittyvissä asioissa. Tietosuojalautakunta voi laissa säädetyillä edellytyksillä myöntää yksittäisissä tapauksissa luvan henkilötietojen käsittelyyn. Luvan myöntämistä koskevien säännösten avulla varmistetaan, että tällainen menettely täyttää tietosuojadirektiivin ja perustuslain asettamat vaatimukset.

3.3.2. Luottotietotoimintaa koskevat erityissäännökset

Henkilötietolain luottotietorekistereitä koskevat erityissäännökset sisältyvät lain 4 lukuun. Laissa on myös erityissäännökset luottotietorekisterin pitäjää ja luottotietojen käyttäjää koskevista informointivelvoitteista.

3321. Käsiteltävät henkilöluottotiedot ja niiden säilyttämisajat

Henkilötietolain 3 §:n mukaan *luottotietorekisterillä* tarkoitetaan henkilöluottotietoja sisältävää henkilörekisteriä. *Henkilöluottotiedolla* puolestaan tarkoitetaan yksityisen luonnollisen henkilön taloudellisen aseman, sitoumusten hoitokyvyn tai luotettavuuden arvioimisessa käytettäväksi tarkoitettuja henkilötietoja.

Henkilöluottotiedon määritelmä merkitsee sitä, että sääntely koskee kuluttajien luottotietoja. Henkilötietolain luottotietotoimintaa koskevien erityissäännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäävät siten tiedot, jotka koskevat henkilöiden yhteyttä elinkeinotoimintaan ja elinkeinotoiminnassa syntyneitä maksuhäiriöitä. Elinkeinoiminnan vastuuhenkilöiden mainittuihin tietoihin tulevat kuitenkin sovellettaviksi henkilötietolain yleiset säännökset. Näitä säännöksiä tarkastellaan lähemmin jäljempänä jaksossa 3.3.5.

Henkilötietolain 20 §:ssä säädetään luottotietorekisteriin tallettavista tiedoista. Henkilötietolain mukaan henkilöluottotietorekisteriin saa tallettaa henkilön perustietojen (nimi, henkilötunnus, yhteystiedot) lisäksi tietoja laissa määrittelyistä maksuhäiriöistä sekä tietyt henkilön toimikelpoisuutta koskevat tiedot samoin kuin tieto maksuhäiriömerkinnän aiheuttaneen maksun suorittamisesta.

Toimikelpoisuutta koskevina tietoina rekisteriin voidaan tallettaa tiedot holhouksesta sekä rekisteröidyn itsensä ilmoittama luottokielto.

Holhottavaksi julistaminen tai uskotun miehen nimeäminen. Henkilötietolaissa käytetyt käsitteet eivät vastaa voimassaolevan holhouslainsäädännön käsitteitä. Aikaisemman lain mukaan henkilö voitiin julistaa holhottavaksi. Joulukuussa 1999 voimaantullut laki holhoustoimesta (442/1999) ei enää tunne käsitettä holhottavaksi julistaminen. Henkilö voidaan julistaa vajaavaltaiseksi. Vajaavaltaisella ei ole oikeutta vallita omaisuuttaan eikä tehdä sopimuksia tai muita oikeustoimia. Vajaavaltaiseksi ei julisteta, jos henkilön edut voidaan turvata lievemmin keinoin, joita ovat lain mukaan tiettyjen oikeustoimien rajaaminen toimintakelpoisuuden ulkopuolelle tai yhteisvallinta edunvalvojan kanssa.

Itse ilmoitettu luottokielto. Merkinnän avulla on mahdollista estää henkilötietojen väärinkäyttö (esim. kiusanteko tilaamalla tavaraa tietyn henkilön nimissä, anastettujen henkilötodistusten käyttö).

Maksuhäiriötietoina rekisteriin saa tallettaa viranomaisen toteamat maksuhäiriöt, velallisen tunnustamat maksun laiminlyönnit sekä tietyt velkojan ilmoittamat maksuhäiriöt.

Viranomaisen toteamat ja viranomaisessa todettavat maksuhäiriöt. Rekisteriin voidaan tallettaa tieto sellaisen maksun tai suorituksen laiminlyönnistä, joka on todettu tuomioistuimen päätöksellä tai ulosottoviranomaisen toimenpiteellä. Näitä ovat lainvoimainen tuomio, yksipuolinen tuomio, ulosottoviranomaisen toimitus, vekseliprotesti tai ulosottomenettelyssä todettu varattomuus. Käytännössä merkittävimmät näistä maksuhäiriötyypeistä ovat yksipuolinen tuomio ja ulosottovarattomuus.

Lainvoimaisuusvaatimuksella on pyritty siihen, etteivät riittaisat velkomuskanteet aiheuttaisi maksuhäiriömerkintää tai sen uhkaa ennen kuin riita on tuomioistuimessa ratkaistu. Aikaisemman lainsäädännön mukaan tuomioistuimen päätös saatiin rekisteröidä vain, jos se oli lainvoimainen. Henkilötietolaissa lainvoimaisuusvaatimuksesta luovuttiin kysymyksen ollessa yksipuolisista tuomioista. Muutos johtui vuonna 1993 toteutetusta summaarista menettelyä koskevasta uudistuksesta.

Viranomaisen toteamat maksuhäiriömerkinnät on poistettava henkilötietolain 21 §:n 1 kohdan mukaan neljän vuoden kuluttua siitä kun ne on todettu.

Rekisteriin voidaan merkitä myös konkurssia koskevia tietoja. Konkursstitiedot on poistettava henkilötietolain 21 §:n 2 kohdan mukaan viiden vuoden kuluttua konkurssihakemuksen jättämisestä.

Velallisen tunnustama maksuhäiriö. Lain mukaan luottotietorekisteriin voidaan tallettaa tieto maksuhäiriöstä, jonka velallinen on kirjallisella ilmoituksella tunnustanut velkojalle. Tämä on aika harvoin esiintyvä maksuhäiriötyyppi ja sitä on usein käytetty ns. vapaaehtoisissa velkajärjestelyissä (esim. Takuusäätiö), joista ei muuten tulisi luottotietomerkintää.⁶

Velallisen tunnustama maksuhäiriö on poistettava henkilötietolain 21 §:n 3 kohdan mukaan viimeistään kahden vuoden kuluttua maksuhäiriön tunnustamisesta.

Velkojan ilmoittama maksuhäiriö. Luottotietorekisteriin voidaan tallettaa myös ns. kulutusluottomaksuhäiriö. Kysymys on viivästyksestä, jota osamaksukauppalaan ja kuluttajansuojalain mukaan pidetään sellaisena sopimusrikkomuksena, jonka perusteella osamaksukauppalaan myyjällä on oikeus ottaa takaisin myyty esine tai jonka perusteella luotonantajalla on kuluttajansuojalain mukaan oikeus purkaa muu kulutusluottosopimus. Säännösviitaukset kohdistuvat osamaksukauppalaan (91/1966) 2 §:ään ja kuluttajansuojalain 7 luvun 16 §:ään (541/1994).

Henkilötietolain 20 §:n 2 momentissa on säädetty, millä edellytyksillä kulutusluottoon liittyvät maksuhäiriöt saadaan tallettaa. Henkilötietolain 21 §:n 4 kohdan mukaan velkojan ilmoittamat maksuhäiriöt on poistettava viimeistään kahden vuoden kuluttua maksuhäiriön rekisteröimisestä.

Velkajärjestelyä koskevat tiedot. Henkilötietolain 20 §:n 3 momentin mukaan luottotietorekisteriin saa tallettaa tiedon velkajärjestelyrekisterissä olevista merkinnöistä.

Maksuhäiriömerkinnän täydennyksenä voidaan tallettaa *tieto maksuhäiriömerkintään johtaneen saatavan suorittamisesta.*

Rekisteriin merkityn laiminlyödyn maksun suorittaminen ei johda välittömästi maksuhäiriötä koskevan tiedon poistamiseen rekisteristä. Maksuhäiriöön johtaneen saatavan tai maksun suorittamista myöhemmin on kuitenkin pidetty sellaisena lisätietona, jolla on katsottu olevan merkitystä henkilön takaisinmaksukykyä ja -halua arvioitaessa.

3322. Henkilöluottotietojen käyttö ja luovuttaminen

Henkilötietolain mukaan henkilöluottotiedon saa luovuttaa ainoastaan luottotietotoimintaa harjoittavalle rekisterinpitäjälle sekä sille, joka tarvitsee tietoa luoton myöntämistä tai luoton valvontaa varten taikka muuhun tähän verrattavaan tarkoitukseen (20 §:n 4 mom.). Tällainen muuhun luotonantoon tai valvontaan verrattavissa oleva tarkoitus on kysymyksessä henkilötietolain valmisteluasiakirjojen mukaan (HE 96/1998 vp.) mukaan esimerkiksi silloin, kun työntekijää valitaan työtehtävään, jossa hän on välittömässä vastuussa työnantajan omaisuudesta tai työsuhte vaatii muutoin erityistä luottamusta.

⁶ Velkasovinto-ohjelmassa on mainittu mahdollisuus merkitä luottotietorekisteriin tieto velkojan ja velallisen tekemästä sovinnosta.

3323. Rekisteröidyn oikeudet luottotietotoiminnassa

Henkilötietolaissa on rekisteröidyn yleisiä tiedonsaantioikeuksia luottotietotoiminnassa täsmentävät erityissäännökset (25 §:n 1 ja 2 mom., 26 §:n 2 mom.). Luottotietotoimintaan sovelletaan lain yleisiä rekisteröidyn oikeuksia koskevia säännöksiä, kuten oikeutta saada virheellinen tieto oikaistuksi (29 §).

Henkilötietolain 25 §:n 1 momentissa säädetään luottotietorekisterin pitäjän velvollisuudesta tehdä ns. *ensirekisteröinti-ilmoitus*: rekisterinpitäjän on tehtävä rekisteröidylle ilmoitus siitä, kun rekisteröityä koskevat tiedot ensimmäistä kertaa merkitään luottotietorekisteriin.

Velvollisuus ilmoittaa henkilöluottotiedon käytöstä päätöksenteossa puolestaan koskee tilanteita, joissa luoton epääminen tai muu kielteinen päätös johtuu saaduista henkilöluottotiedoista (25 § 2 mom.).

Rekisteröidyllä on laissa taattu *tarkastusoikeus myös luottotietojen tietolähdettä ja luovutuksia koskeviin tietoihin*: luottotietorekisterinpitäjän on rekisteröidyn pyynnöstä annettava tieto siitä, kenelle tai mihin tätä koskevia henkilöluottotietoja on kuuden viimeisen kuukauden aikana luovutettu ja keneltä tai mistä rekisteröityä koskevat tiedot ovat peräisin (26 § 2 mom.).

3324. Elinkeinotoimintaan liittyvien henkilötietojen käsittelyyn sovellettavat säännökset

Henkilörekisterilaissa henkilötiedon määritelmä rajasi käsitteen koskemaan vain yksityisiä luonnollisia henkilöitä. Siten henkilörekisterilakia ei sovellettu liikkeen- tai ammatinharjoittajaa koskeviin luottotietoihin eikä sellaista henkilöä koskeviin luottotietoihin, jolla omistuksen tai asemansa perusteella on huomattava merkitys yrityksen toiminnan tai taloudellisen aseman kannalta. Määritelmällä pyrittiin kuvaamaan niitä yksityiselämän piiriin kuuluvia tietoja, joita lailla oli tarkoitus suojella.

Henkilötietolain myötä tilanne muuttui: henkilötiedolla tarkoitetaan nykyisin kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan koskevia merkintöjä (3 § 1 k). Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki tiedot, jotka voidaan tunnistaa tiettyä luonnollista henkilöä koskeviksi, kuuluvat henkilötietolain soveltamisalaan. Henkilöluottotiedon määritelmää ei laajennettu kattamaan myös elinkeinotoiminnan vastuhenkilöiden elinkeinotoimintaan liittyviä yhteys- ja maksuhäiriötietoja, vaan niiden sääntely jäi henkilötietolain yleisten henkilötietojen laillista käsittelyä koskevien säännösten varaan.

Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, jos on kysymys henkilön asemaa, tehtäviä ja niiden hoitoa julkisyhteisössä tai elinkeinoelämässä kuvaavista yleisesti saatavilla olevista tiedoista ja näitä tietoja käsitellään rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeuksien ja etujen turvaamiseksi. Henkilötietolain hallituksen esityksen (96/1998 vp.) mukaan säännös mahdollistaisi esimerkiksi ammatin- tai elinkeinonharjoittajien luottotietojen käsittelyn. Yleisesti saatavilla olevilla tiedoilla tarkoitetaan muun muassa

liiketoimintakieltorekisteriin, konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteriin sekä kaupparekisteriin sisältyviä tietoja, jotka ovat julkisia.

Suomessa toimivat luottotietoyhtiöt – Dun&Bradstreet Finland Oy ja Suomen Asiakastieto Oy – ovat laatineet yhteistyössä eri etutahojen ⁷ kanssa henkilötietolain soveltamisesta elinkeinotoiminnan vastuuhenkilöitä koskeviin tietoihin 19.6.2001 päivätyt *käytännesäännöt* (19.6.2001): ”Yrityshenkilöiden henkilötietojen käsittelyn käytännesäännöt luottotietotoiminnassa”. Käytännesäännöt on laadittu henkilötietolain 42 §:ssä tarkoitetuiksi toimialakohtaisiksi käytännesäännöiksi ja luottotietoyritykset ovat ilmoittaneet toimivansa niiden mukaisesti. Tietosuojavaltuutettu ei ole käytännesääntöjä vahvistanut.

Käytännesäännöissä on määritelty yrityshenkilön käsite. Yrityshenkilöä koskevat tiedot on jaettu yrityshenkilön luottotietoihin ja yrityshenkilön yhteystietoihin. Yrityshenkilön luottotiedot ovat käytännesääntöjen määritelmän mukaan tietoja, jotka kuvaavat yrityshenkilön taloudellista asemaa, sitoumusten hoitokykyä tai luotettavuutta. Pääosin tiedot ovat käytännesääntöjen mukaan henkilökohtaisia maksuhäiriöitä, joiden osalta noudatetaan samoja periaatteita kuin henkilöluottotiedoissa (ensirekisteröinti-ilmoitus, tallennusajat jne). Yrityshenkilöiden luottotietoja käytetään myös mm. niiden yritysten arviointiin, jossa henkilö toimii tai on toiminut yrityshenkilönä.

Käytännesäännöissä on lähdetty siitä, että yrityshenkilöä koskevien tietojen luovutus perustuu henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 8 kohtaan. Tämän mukaisesti tietoja voidaan luovuttaa mm. asiakkaan, tavarantavara- tai muun toimittajan sekä muun yhteistyökumppanin valintaa ja seurantaa varten samoin kuin viranomaistoimintaa ja työhönottoa sekä toimituksellisia tarkoituksia varten.

3325. Tietosuojalautakunnan lupakäytännöstä

Tietosuojalautakunta voi henkilötietolain 43 §:n nojalla antaa luvan muuhunkin kuin henkilötietolain yleisten säännösten sallimaan henkilötietojen käsittelyyn, jos käsittely on tarpeen rekisteröidyn elintärkeän edun suojaamiseksi muussa kuin yksittäistapauksessa taikka yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai sellaisen julkisen vallan käyttämiseksi, joka kuuluu rekisterinpitäjälle tai sivulliselle, jolle tiedot luovutetaan. Lupa voidaan myöntää myös rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeutetun edun toteuttamiseksi edellyttäen, ettei tietojen tällainen käsittely vaaranna henkilön yksityisyyden suojaa ja oikeuksia. Lupa arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn voidaan antaa tärkeää yleistä etua koskevasta syystä.

Lupa voidaan antaa määräajaksi tai toistaiseksi ja siihen on liitettävä rekisteröidyn yksityisyyden suojaamiseksi tarpeelliset määräykset. Määräyksiä voidaan tietosuojavaltuutetun tai luvan saajan hakemuksesta muuttaa tai täydentää, jos se muuttuneiden olosuhteiden vuoksi on tarpeen.

⁷ Valmistelussa olivat mukana Suomen Yrittäjät, Keskuskauppakamari, Suomen Pankkiyhdistys, Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry, Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto, Kaupan Keskusliitto, Luottomiehet – Kreditmännens ry, Luottokunta Oy, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto ry ja Suomen Suoramarkkinointiliitto ry.

Tietosuojalautakunta on henkilötietolain ja aikaisemman henkilörekisterilain nojalla antanut luvan luotto- ja muiden riskien pienentämiseen käytettäviin informaatiojärjestelmiin. Luvat kattavat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tietyn toimialan, kuten pankkitoiminnan, vakuutusalan, videovuokraamoalan tai rakennuskonevuokraamot.

Vanhimpia järjestelmiä ovat pankkien asiakashäiriötietojen käsittelyjärjestelmä sekä vakuutusyhtiöiden väärinkäytöstietojen käsittelyjärjestelmä. Näissä järjestelmissä on sallittua tallettaa ja vaihtaa toimialaan kuuluvien yksiköiden kesken mm. tietoja epäillyistä rikoksista. Tietojen tallentamisen edellytyksenä on lupaehtojen mukaan se, että epäilystä on tehty rikosilmoitus.

Vakuutusyhtiöt ja vakuutusyhdistykset ovat saaneet ns. väärinkäytösrekisterin lisäksi luvan vahinkoilmoitusjärjestelmän toteuttamista varten. Vahinkotietojen vaihdon avulla pyritään ennalta ehkäisemään vakuutuspetoksia. Luvansaajat saavat luovuttaa toisilleen tietoja korvaushakemuksista päätöksessä tarkemmin määritellyin ehdoin. Tietojenvaihdon piiriin eivät kuulu esim. vahingot, joita on haettu luotto-, takaus-, oikeusturva- ja sairausvakuutuksista eikä tapaturmavakuutuslain mukaisista sellaisista vakuutuksista, joiden ottaminen on pakollista. Tietoja saa luovuttaa ainoastaan silloin, kun tiedot saavalle toiselle vakuutuslaitokselle on tehty korvaushakemus tai muutoin ilmenee sellaista uutta tietoa, jonka perusteella tehty korvauspäätös on otettava uuteen käsittelyyn virheellisten tai puutteellisten tietojen vuoksi. Tietoja saavat vakuutuslaitoksessa käsitellä vain korvausasioita tai vakuutuslaitoksiin kohdistuvia rikoksia käsittelevät ja tutkivat henkilöt.

Vakuutusalan väärinkäytös- ja vahinkoilmoitusjärjestelmät pohjautuvat vakuutuslainsäädäntöön. Vakuutusyhtiölain 18 luvun 6 b §:n (49/2002) mukaan vakuutusyhtiöllä on oikeus luovuttaa vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja vakuutusyhtiöön kohdistuneista rikoksista sekä sille ilmoitetuista vahingoista toisille vakuutuslaitoksille vakuutuslaitoksiin kohdistuvan rikollisuuden ehkäisemiseen liittyvän tärkeän edun vuoksi siten kuin tietosuojalautakunta henkilötietolain 43 §:n 3 momentin nojalla tarkemmin määrää. Vastaavat säännökset on annettu muita vakuutuslaitoksia koskevissa säännöksissä.

3.4. Yritystä koskevien tietojen suojaan vaikuttavasta lainsäädännöstä

Yritysten tietosuojasta ei ole Suomessa yhtenäistä lainsäädäntöä. Tietojen suoja rakentuu eri alojen lainsäädäntöön sisältyvien säännösten varaan.

Julkishallinnossa sovelletaan julkisuusperiaatetta, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat tiedot ovat julkisia, jollei toisin ole säädetty. Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta määrittelevässä yleislaissa suojataan paitsi liike- ja ammattisalaisuuksia, myös muitakin yrityksen taloudelliseen asemaan vaikuttavia tietoja (L viranomaisten toiminnan julkisuudesta; 621/1999). Taloudellisten etujen suoja ei kuitenkaan ole ehdoton. Vaikka yrityksen taloudelliselle eduille aiheutuisikin haittaa, tiedot ovat julkisia, jos kysymys on kuluttajien terveyden ja ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Viranomaiset ylläpitävät yrityksiä koskevia tietoja sisältäviä rekistereitä, joiden tiedot

ovat julkisia. Viranomaisten rekisterit ovatkin merkittävä luottotietotoiminnassa käytetty tietolähde.

Perusrekisterit ovat merkittäviä oikeussubjektien kompetenssin osoittajina: kaupparekisteri (ylläpitäjänä patentti- ja rekisterikeskus) osoittaa paitsi yrityksen olemassaolon, myös sen, kuka sen puolesta on oikeutettu toimimaan ja mikä yrityksen toimiala on. Kaupparekisteriä monipuolisempi on yritys- ja yhteisörekisteri, jota patentti- ja rekisterihallitus yhdessä verohallituksen kanssa ylläpitää (yritys- ja yhteisötunnuslaki; 244/2001). Sen merkinnöillä ei kuitenkaan ole samaa oikeustoimikelpoisuutta luovaa vaikutusta kuin kaupparekisterimerkinnöillä.

Tilastolain 17 §:n (1293/2001) mukaan tilastokeskuksen liike- ja yhteisörekisterissä ovat julkisia tiedot yritysten, konsernien, yhteisöjen ja ammatinharjoittajien yritys- ja yhteisötunnuksesta ja sen voimassaoloajasta, nimestä, kielitunnuksesta, kotikunnasta ja osoitteesta, oikeudellisesta muodosta, toimialasta, toiminnan sijainnista, toimipaikoista, pääasiallisista hyödykkeistä, liikevaihdon suuruusluokasta, henkilökunnan kokonaismäärästä ja henkilökunnan määrästä kunnittain, ulkomaankaupan harjoittamisesta sekä konsernien osalta konsernisuhteista.

Liiketoimintakieltorekisterin tarkoituksena on estää konkurssi- ja muihin talousrikoksiin syyllistyneen liiketoiminta; rekisteröinti toisin sanoen poistaa kompetenssin tietyin osin (A liiketoimintakieltorekisteristä; 121/1998). Riskinhallintaa palvelee myös mm. yrityssaneerausrekisteri (L yrityksen saneeruksesta 100 §, 1029/1993).

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) mukaan julkisia ovat yrityksen tunnistetietojen lisäksi mm. tiedot verotettavasta tulosta ja varallisuudesta ja maksuunpannun veron yhteismäärästä. Tilinpäätöstiedoista julkisia ovat osakeyhtiöiden, osuuskuntien, keskinäisten vakuutusyhtiöiden ja vakuutusyhdistysten tuloslaskelma ja tase. Muiden verovelvollisten tuloslaskelma ja tase ovat julkisia, jos verovelvollinen ilmoittaa olevansa velvollinen kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 9 §:n mukaan ilmoittamaan tilinpäätöksensä rekisteröitäväksi.

Elinkeinotoiminnassa ei sovelleta julkisuusperiaatetta, vaan lähtökohtana on pikemminkin salassapitoperiaate. Yritystä koskevia tietoja suojaavat toimiluvanvaraisia elinkeinoja koskevaan lainsäädäntöön sisältyvät asiakkaan suojaksi säädetyt nimenomaisesti salassapitosäännökset, kuten pankkisalaisuutta ja vakuutussalaisuutta koskevat säännökset. Muilta osin sääntely rakentuu yleisen yritystoimintaan koskevan lainsäädännön sekä rikoslain varaan.

Luottolaitoslain mukaan pankkisalaisuus ei estä sen piirin kuuluvien tietojen käyttämistä luottolaitoksen luottotietotoiminnassa eikä laissa määriteltyjen tietojen luovuttamista luottotietotoimintaa varten. Näitä tarkastellaan lähemmin seuraavassa jaksossa. Luottolaitos ei saa luovuttaa tilitapahtumista saatavia tietoja ulkopuolisille.

Yrityssalaisuudella tarkoitetaan rikoslaissa liike- tai ammattisalaisuutta taikka muuta vastaavaa elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa, jonka elinkeinonharjoittaja pitää salassa ja jonka ilmaiseminen on omiaan aiheuttamaan taloudellista vahinkoa joko hänelle tai toiselle elinkeinonharjoittajalle, joka on uskonut tiedon hänelle (RL 30:11). Yrityssalaisuudelle pidetään tunnusomaisena, että se sisältää elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa. Yrityssalaisuuteen kuuluvat liike- ja ammattisalaisuudet. Yrityssalaisuus voi koskea paitsi tuotteiden valmistusmenetelmiä ja tuotekehittelyä myös mm. kaupallis-taloudellisia tietoja. Rikoslaissa tarkoitettuna yrityssalaisuuden tunnusmerkkejä ovat myös tiedon haltijan salassapitotahto ja salassapitointressi sekä tiedon tosiasiallinen salassapito.

Niihin tietoihin, jotka voivat olla liike- ja ammattisalaisuuden piirissä, on oikeuskirjallisuudessa luettu mm. yritysten väliset suhteet ja sopimukset. Elinkeinotoiminnan laajuutta kuvaavat tiedot eivät ole liike- ja ammattisalaisuuden piirissä. Sellaisina ei myöskään voi pitää esim. tietoja, jotka käyvät ilmi julkisista rekistereistä. Seikkoja, jotka kuuluvat liike- ja ammattisalaisuuden piiriin, on lueteltu sopimattomasta elinkeinotoiminnasta annetun lain (1061/1978) 4 §:n 3 momentissa, joka kieltää liiketarkoituksessa uskotun teknisen esikuvan tai teknisen ohjeen luvattoman ilmaisemisen tai hyväksikäytön.

Luottotietotoiminnassa noudatettavan käytännön perusteella voitaisiin tehdä se johtopäätös, että elinkeinonharjoittajat eivät katso sopimuskumppanin maksutapoja koskevien tietojen kuuluvan liike- ja ammattisalaisuuden suojan piiriin.

Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa kieltää elinkeinotoiminnassa käyttämästä totuudenvastaista tai harhaanjohtavaa toisen elinkeinotoimintaa koskevaa ilmaisua, joka on omiaan vahingoittamaan toisen elinkeinotoimintaa. Rikoslain 30 luvun 2 §:ssä (769/1990) säädetään kilpailumenettelyrikkoksesta, johon tuomitaan se, joka elinkeinotoiminnassa käyttää omaa tai toisen elinkeinotoimintaa koskevaa totuudenvastaista tai harhaanjohtavaa ilmaisua ja siten aiheuttaa toiselle elinkeinonharjoittajalle vahinkoa.

Rikoslain 24 luvun 9 §:ssä säädetään kunnianloukkauksesta. Kunnianloukkauksesta tuomitaan sen joka esittää toisesta valheellisen tiedon tai vihjauksen siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä loukatulle taikka häneen kohdistuvaa halveksuntaa taikka muuten halventaa toista. Kunnianloukkauksena ei pidetä arvostelua, joka kohdistuu toisen menettelyyn mm. elinkeinoelämässä taikka muussa lainkohdassa tarkoitettussa julkisessa toiminnassa ja joka ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä.

3.5. Luottolaitoslainsäädäntöön sisältyvät luottotietotoimintaa koskevat säännökset

Luottolaitoslain 20 §:n mukaan luottolaitos saa harjoittaa muun muassa luottotietotoimintaa. Luottolaitostoinnassa muutoin noudatettava salassapitovelvollisuus ei estä tietojen luovuttamista osana luottotietotoimintaa (94 § 4 mom.). Pankeilla ei enää pariin vuosikymmeneen ole ollut erillisiä luottotietorekistereitä. Vuonna 2000 luovuttiin pankkien välisestä yksityishenkilöiden luottotietojen välittämisestä sekä vuonna 2002 yrityksiä tai yrittäjiä koskevien tietojen vaihdosta eri pankkien välillä. Aikaisemmin noudatettuna menettelyn mukaan

yksityishenkilöstä annettiin tietoja yleisenä arviona, joka koski taloudellista asemaa, sitoumusten hoitotapaa, luottokelpoisuutta ja pankkisuhteen kestoa.

Luottolaitoslain 94 a §:n (570/1996) mukaan luottolaitoksella ja sen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvalla rahoituslaitoksella on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus luovuttaa luottotietotoiminnan harjoittajalle luottotietorekisteriin merkitsemistä varten tarpeelliset tiedot voimassa olevista luottosopimuksista ja takaussitoumuksista mukaan lukien tiedot luottojen maksamatta olevasta määrästä. Luottolaitoslain mukaan pankkisalaisuus ei siis estä tiedon luovuttamista luottotietotoimintaa varten. Henkilötietolain luottotietorekisteriä koskevat säännökset eivät kuitenkaan salli tällaisten tietojen tallettamista henkilöluottotietorekisteriin.

Rahoitustarkastuslain 19 §:n 2 momentin mukaan rahoitustarkastuksella on oikeus ilmoittaa valvottaville, jos samalla velallisella havaitaan olevan niiltä huomattavia sitoumuksia tai velvoitteita taikka jos on syytä epäillä jonkun niiden asiakkaan toiminnan aiheuttavan niille vahinkoa.

Rahoitustarkastuksella on oikeus saada pyynnöstä valvontatehtävässään tarvitsemiaan tietoja. Lisäksi luottolaitoslain 69 §:n mukaan luottolaitoksen on ilmoitettava vähintään neljä kertaa vuodessa ns. suurista asiakasriskeistä, joka tarkoittaa vähintään 10 %:a luottolaitoksen omista varoista.

3.6. Luottotietolainsäädännön uudistamiseen vaikuttavat säännöt ja hankkeet

3.6.1. Perusoikeussäännöstö

Suomessa toteutettiin laaja perusoikeusuudistus elokuun 1 päivänä 1995 voimaan tulleella hallitusmuodon muutoksella (969/1995). Tarkoituksena on ollut parantaa yksilön asemaa kehittämällä perinteisiä vapausoikeuksia samoin kuin säätämällä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeuksista. Perusoikeudet eivät kuitenkaan ainoastaan rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan asettavat sille myös aktiivisia toimintavelvoitteita, esim. tietyn oikeuden edistämismääräyksen, minkä lisäksi julkiselle vallalle on asetettu yleinen velvoite turvata perusoikeuksien toteutuminen. Vuoden 1999 perustuslakiuudistuksessa perusoikeussäännökset otettiin perustuslain (731/1999) 2 lukuun.

Luottotietojen käsittelyn ja luottotietotoiminnan sääntelyllä on välittömät liittymäkohdat perustuslaissa säädettyyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä oikeuteen työhön ja elinkeinon harjoittamiseen. Myös oikeudella asuntoon voi olla merkitystä luottotietolainsäädännön kehittämisen kannalta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään lainkohdan mukaan tarkemmin lailla. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan "säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä" (HE 309/1993 vp., s. 53).

Säännöksen lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää perusoikeusuudistuksen tarkoituksen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp., s. 6/I) lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta se jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Tällainen

perusoikeussäännös sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa vähemmän kuin sen tapainen sääntelyvarauksen sisältävä säännös, jossa perusoikeuden todetaan olevan olemassa sen mukaan kuin lailla säädetään. Lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa lähtökohtaisesti suojatun yksityiselämän piiriin.

Henkilötietojen käsittelystä on säädettävä lailla. Jos on tarkoitus toimia toisin kuin henkilötietolaissa säädetään, on säännökset otettava lakiin. Lain tasoista sääntelyä tarvitaan, jos kysymys on erityissäännöksistä, jotka koskevat rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, henkilötietojen sallittuja käyttötarkoituksia, mukaan luettuina tietojen luovutettavuus, henkilörekisterien yhdistämistä sekä tietojen antamista teknisen käyttöyhteyden avulla ja tietojen säilytysaikaa.

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksessä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate. Oikeus valita vapaasti työnsä liittyy myös yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon. Siten toista palvelukseen otettaessa on noudatettava tasapuolisen kohtelun vaatimusta.

Perustuslakiin ei sisälly säännöksiä, jotka määrittelisivät yleisesti, millä edellytyksillä perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, osaksi eräisiin perusoikeuksiin liitettyjen rajoituslausekkeiden perusteella. Perustuslakivaliokunnan mukaan yleisiä edellytyksiä rajoittaa perusoikeuksia ovat esimerkiksi lakitasoisuus (rajoitusten tulee perustua lakiin; toimivaltaa ei saa delegoida alemmalle säädöstasolle; tavallisella lailla ei voi säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvia rajoituksia), rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja rajoitusperusteiden hyväksyttäviä (painava yhteiskunnallinen tarve); rajoitusten tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä ja etteivät rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Julkisen vallan on perustuslain mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kysymys on perusoikeuksien, kuten henkilötietojen suojan ja elinkeinon harjoittamisen vapauden tosiasiallisista toteuttamisedellytyksistä. Julkisen vallan on suojattava perusoikeuksia ulkopuolisilta loukkauksilta, kuten toisten yksilöiden tai yhteisöjen sellaisilta toimenpiteiltä, jotka estävät perusoikeuden toteutumista. Turvaamisveloitteeseen kuuluu myös tosiasiallisten edellytysten luominen perusoikeuksien toteutumiselle.

Julkisen vallan turvaamisveloitteella on merkitystä arvioitaessa luottotietotoimintaa koskevan sääntelyn tarvetta. Lainvalmistelu- ja lainsäädäntötyössä on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri sääntelykeinot toteuttavat yksilöiden mahdollisuuksia toteuttaa oikeuttaan hankkia toimeentulonsa valitsemaan työllä, ammatilla ja elinkeinolla.

3.6.2. Kansainväliset sopimukset ja muut säädökset

Luottotietotoimintaan vaikuttavista kansainvälisistä instrumenteista merkityksellisiä ovat henkilötietojen suoja koskevat sopimukset ja muut säädökset sekä EU:ssa vireillä oleva kulutusluottodirektiivin uudistaminen.

3621. Henkilötietojen suojaa koskevat kansainväliset instrumentit

Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY (henkilötietodirektiivi) tavoitteena on turvata yksilöiden perusoikeudet ja -vapaudet henkilötietojen käsittelyssä samoin kuin taata henkilötietojen vapaa liikkuminen EU:n jäsenvaltioiden välillä. Suomi on toteuttanut direktiivin edellyttämät lainsäädännölliset toimenpiteet erityisesti henkilötietolain kautta.

Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden vuonna 1981 tekemä yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä (SopS 36/1992, jäljempänä tietosuojasopimus) on direktiiviä yleispiirteisempi, mutta sisältää kuitenkin samat tietosuojan yleisperiaatteet kuin henkilötietodirektiivi.

Tietosuojan yleisiä periaatteita ovat :

- tietojen keräämisen avoimuus ja asianmukaisuus;
- käyttötarkoitussidonnaisuus;
- tietojen tarpeellisuus käyttötarkoituksen kannalta ja arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajoittaminen;
- tietojen virheettömyysvaatimus;
- rekisteröidyn tiedonsaanti- ja valvontaoikeuksista huolehtiminen
- tietoturvasta huolehtiminen.

Euroopan neuvoston pyrkii harmonisoimaan henkilötietojen käsittelyä suositusten avulla. Vuonna 1990 on annettu suositus henkilötietojen suojaamisesta maksutapahtumissa ja muissa niihin liittyvissä toimissa käytettävien henkilötietojen suojelemisesta (Protection of personal data used for payment and other related operations; R (90) 19/13.9.1990).

3622. Kulutusluottodirektiivin tarkistaminen

Kulutusluotoista annetulla direktiivillä 87/102/ETY vahvistettiin kulutusluottoja koskevat yhteisön lainsäädäntöpuitteet, joiden tavoitteena oli luoda luottoalalle yhteismarkkinat ja antaa kuluttajansuojaa koskevat yhteiset vähimmäissäännöt.

Komissio esitti vuonna 1995 direktiivin soveltamisesta kertomuksen, josta kuultiin eri tahoja. Näiden perusteella komissio tuli siihen tulokseen, että direktiivi ei enää vastaa riittäväällä tavalla kulutusluottomarkkinoiden nykytilannetta ja että tämän vuoksi sitä olisi syytä tarkistaa. Komissio katsoo myös teetättämänsä kulutusluottomarkkinoiden analyysin osoittavan, että markkinat ovat kehittyneet vain marginaalisesti ja että nykyisiä lainsäädäntöpuitteita olisi tarkistettava, jotta kuluttajat ja yritykset voisivat hyödyntää täysimääräisesti sisämarkkinoita.

Komissio on tehnyt syyskuussa 2002 ehdotuksen kuluttajalle myönnettäviä luottoja koskevaksi direktiiviksi KOM (2002) 443 lopullinen. Ehdotus on ollut pitkään valmisteltavana ja valmistelutyön aikana on eri tahoja konsultoitu ja tilannetta

analysoitu laajasti. Voimassa olevaa kulutusluottodirektiiviä pidetään vanhentuneena, se ei mm. kata kaikkia kuluttajien käyttämiä luottoja.

Ehdotus on luonteeltaan sisämarkkinoiden kehittämiseen liittyvä ja sen tavoitteena on nykyistä pitemmälle menevä yhdenmukaistaminen. Uudistamisen tarpeeseen vaikuttaa se, että monissa jäsenvaltioissa on säännöksiä monista sellaisista luottomuodoista, joita direktiivi ei kata. Monet jäsenvaltiot ovat myös uudistamassa lainsäädäntöään. Selvänä on pidetty, että luotot ovat sen luontoinen riskialtis tuote että sitovaa lainsäädäntöä tarvitaan eivätkä käytäntösäännöt ja itsesääntelytoimenpiteet ole riittäviä.

Direktiivin tarkistustyö perustuu seuraaviin kuuteen yleiseen periaatteeseen:

- 1) soveltamisalan määrittäminen uudelleen markkinoiden nykytilanteen mukaisesti;
- 2) sääntelyssä otetaan luotonantajien lisäksi huomioon myös luotonvälittäjät;
- 3) luotonantajien käyttöön annetaan tiedonsaantijärjestelyjä, joiden avulla he voivat nykyistä paremmin arvioida riskejä;
- 4) kuluttajien ja takaajien oikeuksia tiedonsaantiin parannetaan;
- 5) nykyistä oikeudenmukaisempi vastuunjako kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välillä;
- 6) maksuhäiriötilanteissa noudatettavien sääntöjen ja käytäntöjen parantaminen sekä kuluttajien että luotonantajien kannalta.

Ehdotuksessa käytetään käsitettä *vastuullinen luotonanto*. Vastuullisen luotonannon mahdollistamiseksi on tarpeen parantaa luotonantajan mahdollisuuksia saada tietoja kuluttajan ja takaajan luottotiedoista erityisesti rajat ylittävissä tapauksissa. Tämän mahdollistamiseksi direktiiviehdotuksessa edellytetään, että kaikissa jäsenvaltioissa on oltava *ns. negatiivinen luottotietokanta*. Tietokanta voi olla yksityinen tai julkinen. Tietokantaan sisältyviä tietoja ei ehdoteta harmonisoitaviksi. Positiivisen tietokannan luominen jää jäsenvaltioiden kansalliseen harkintaan. Ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus myös turvata luottotietojen liikkuminen rajojen yli.

Ehdotuksessa on kiinnitetty huomiota myös takaajan asemaan. Tietojen keräämisen ja keskustietokannan osalta takaajista tulee voida saada luotonantajan käyttöön samat tiedot kuin luotonantaja-kuluttajasta.

3.6.3. Kehittämishankkeita

Kauppa- ja teollisuusministeriö käynnisti vuoden 2000 alussa hallitusohjelmaan kuuluvan *hallituksen yrittäjyys-hankkeen*. Hallituskauden loppuun jatkuvan hankkeen tavoitteena on uusien yritysten perustaminen ja yritysten kasvun ja kilpailukyvyn lisääminen. Hankkeessa tarkastellaan yrityksen koko elinkaarta.

Yrittäjyys-hanke toteutetaan yhdeksän ministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä. Työssä ovat keskeisesti mukana myös työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä elinkeinoelämän sidosryhmät. Hanke sisältää noin 130 konkreettista toimenpidettä, jotka suunnataan yrityksen menestymisen kannalta kriittisiin elinkaaren vaiheisiin.

Yhtenä yrittäjyys-hankkeen toimenpidealueena on yritystoiminnan uudelleen aloittamisen helpottaminen konkurssin jälkeen. Luottotietojen ja erityisesti konkurssitietojen käyttöä on pidetty liian leimaavana estäen yritystoiminnan uudelleen aloittamisen, vaikka

konkurssiin ei olisikaan sisällynyt lainvastaista menettelyä. Näiltä osin tämän työryhmän toiminta on osa yrittäjyushanketta.

EU:n komissio on tammikuussa 2003 julkaissut vihreän kirjan ”*Yrittäjyys Euroopassa*”, jonka tarkoituksena on herättää keskustelua siitä, miten yrittäjyyttä ja yrittämistä voidaan tukea. Yhtenä yrittäjyyttä vaikeuttavana tekijänä pidetään sitä, että epäonnistunut yrittäjä joutuu huonoon maineeseen, vaikka epäonnistumista voidaan pitää luonnollisena osana talouselämää ja kilpailua. Rehellisen yrittäjän tulisi voida aloittaa uudelleen. Jotta yrittäjyyden riskit ja siitä saatavat palkkiot olisivat paremmin yrittämiseen kannustavia tulisi muun muassa konkurssien negatiivisia vaikutuksia vähentää.

Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purkaututtua sääntelyssä ja valvonnassa painopiste on siirtynyt rahoitusmarkkinoiden vakautta turvaaviin keinoihin kuten pankkien vakavaraisuuden turvaamiseen. Keskeinen vakavaraisuutta kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla koskeva asiakirja on ns. *Baselin pankkikomitean* (Basel Committee on Banking Supervision; BCBS) vuonna 1988 julkaisema Basel Capital Accord, jonka mukaisesti on muun muassa EU:ssä harmonisoitu luottolaitosten *vakavaraisuussäännöksiä*. Komitea toimii BIS:n (Bank for International Settlements) yhteydessä. Suomi ei ole sen jäsen.

Tammikuussa 2001 komitea julkaisi ehdotuksen uudesta Baselin Capital Accordista, jossa on aikaisempaa enemmän kiinnitetty huomiota valvottavien omiin riskinhallintamenetelmiin. Erilaiset menetelmät ovat mahdollisia riskinoton luonteen ja riskienhallintajärjestelmien laadun mukaisesti. Uudistuksella pyritään kannustamaan luottolaitoksia vaativamman ja tarkemman laskentatavan käyttämiseen: mitä paremmin luottolaitos tuntee asiakasriskinsä, sitä vähemmän se tarvitsee omaa pääomaa vakavaraisuusvaatimusten täyttämiseksi. Uudistuksen toteuttamisessa joudutaan määrittelemään yksityiskohtaisemmat edellytykset sen arvioimiseksi, minkälaisia riskienhallintajärjestelmiä voidaan pitää riittävinä. Tarkasteluun tulee tällöin kysymys siitä, missä määrin asiakasriskiluokat voivat perustua luottolaitoksen omaan tiedonhallintaan ja missä määrin luokitusta varten voidaan hankkia tieto- ja tietämyspalveluja ulkopuolisista lähteistä, kuten luottotietoyhtiöiltä.

4. Työryhmän arvioinnin ja ehdotusten perusteista

4.1. Uudistukseen vaikuttavista yleisistä tekijöistä

Luottotietojen käsittely on kehittynyt luotonannon myötä tarpeesta arvioida henkilöiden tai yritysten luottokelpoisuutta. Luotonantoon ja luotonhakijan asemaan ovat viime vuosikymmenten aikana vaikuttaneet monet eri tekijät. Yleisesti vaikuttavia tekijöitä ovat olleet tieto- ja viestintätekniikan kehitys, rahoitusmarkkinoiden vapautuminen ja kansainvälistyminen, epäsuotuisa talouskehitys ja pankkikriisi sekä kotitalouksien ja yritysten ylivelkaantuminen ja uudet keinot hoitaa maksukyvyttömyysongelmia (velkajärjestely ja yrityssaneeraus) sekä talousrikollisuuden torjunta.

Luottosäännöstelyn purkaminen ja erilaisten kulutusluottomuotojen synty ovat olennaisesti muuttaneet luottomarkkinoita ja parantaneet luotonhakijoiden luotonsaantimahdollisuuksia. Luotonsaannin piiriin on tullut myös uusia väestöryhmiä. Aikaisemmin yleisellä osamaksukaupalla on merkitystä nykyisin lähinnä auto- ja

venekaupassa. Pankkien vuonna 2001 myöntämistä luotoista kotitalouksille myönnetty luotot muodostivat 56 %:a ja yrityksille myönnetty luotot 28 % :a luottokannasta. Kotitalouksille myönnettyistä luotoista yli 70 %:a on asuntolainoja ja loput olivat kulutusluottoja sekä opintolainoja.

Luotto- ja maksuaikakortit ovat muodostuneet kenties merkittävimmäksi kotitalouksien lyhytaikaisen kulutusluoton muodoksi. Tällaiset tililuotot ovat usein rahoitusyhtiöiden hallinnoimia, vaikka ne koskisivat vain tiettyä kauppaa tai kauppaketjua. Merkittävin osa rahoitusyhtiöistä kuuluu johonkin luottolaitosryhmään. Luotonantoprosessit ovat muuttuneet kehityksen myötä summaarisemmiksi eikä etukäteissäätämistä asuntolainoissakaan edellytetä samaan tapaan kuin säännöstelyn aikana.

Yritystoiminnan rahoitus tapahtuu paitsi oman pääoman hankinnan myös vieraspääoman kautta. Laman jälkeen yritykset ovat vähentäneet vieraan pääoman määrää taseissaan. Runsaasti riskirahoitusta tarvitsevat esim. uuden tekniikan yritykset hankkivat rahoitusta paitsi sijoitusyrityksiltä myös isompien yritysten tapaan osakeanneilla. Pankit ovat erityisesti pienen ja keskisuuren yritystoiminnan rahoittajia ja likviditeetin turvaajia. Pankkiluottojen lisäksi merkittäviä ovat yritysten väliset tavarantoimituksiin liittyvät luotot.

Kansainvälisen kehityksen myötä myös Suomessa käteisyhteiskunta on muuttunut enenevässä määrin luottoyhteiskunnaksi. Luottoyhteiskunnan kehityspiirteisiin näyttää kuuluvan kasvava tarve tietojen hankintaan sopijaosapuolten ulkopuolisista lähteistä ja pyrkimys luottotietojen käyttöön yleisenä luotettavuutta osoittavana tekijänä esimerkiksi työelämässä ja sopimuskumppanina. Luottotiedot ovat muodostumassa yleisemmin luotettavuutta osoittaviksi tiedoiksi.

Rahoitusmarkkinoiden kansainvälistyminen on muun ohella lisännyt tarvetta parantaa luottolaitosten vakavaraisuutta ja sen valvonnan tehokkuutta ja tarkkuutta samoin kuin luotonhakijoita koskevien tietojen saatavuutta sisämarkkinoilla. Tätä ilmentävät mm. pankkitoiminnan vakavaraisuussäännösten kehittäminen ja EU:n kulutusluottodirektiivin tarkistus sisämarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Luottoriskien parempi hallinta luottolaitoksissa nähdään tärkeäksi tekijäksi mm. pankkitoiminnan valmisteilla olevissa kansainvälisissä ohjeistoissa (ns. Baselin pankkikomitea). Luottolaitosten on nykyistä tarkemmin luokiteltava asiakasriskinsä täyttääkseen vakavaraisuusvaatimukset.

Liiketoiminnan ja kilpailun tehostuminen ja taloudellisten toimintaedellytysten kapeneminen ovat osaltaan myötävaikuttaneet erilaisten toimintojen aikaisempaa suurempaan ulkoistamiseen ja toimintojen uudelleenjärjestelyyn myös luottolaitostoimialalla. Pankit ovat esim. lopettaneet toimintaansa kuuluneen keskinäisen luottotietorekisteritietojen vaihdon ja luottotietorekisterien ylläpidon siinä tarkoituksessa, että luottotietoja luovutettaisiin muille luotonantajille. Kuten aikaisemmin on todettu, on luottotietojen hankkiminen keskittynyt nykyisin luottotietoyhtiöihin. Muiden luotonantajien toiminnassa kehitys on saattanut johtaa pidemmälle menevään ulkoistamiseen jopa niin, että myös luottihakemusten käsittely voi olla ulkoistettu. Käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, ettei luotonhakija aina kohtaa luotonantajaa henkilökohtaisesti luottosuhteen aikana.

Tieto- ja viestintätekniiikan kehittyminen on mahdollistanut laajojen tietomäärien hallinnan ja jakelun. Syntyneet asiakas- ja maksuhäiriöaineistot ovat olleet perustana uusien ensisijassa tilastollisiin menetelmiin perustuvien luotonhakija-aineistojen arviointimenetelmien ja -ohjelmistojen kehittämiseen ja käyttöön. Tällaiset kunkin luottohakemuksen pisteyttävät järjestelmät ovat mahdollistaneet luottopäätösten yksinkertaisen ohjauksen ja siten käsittelyn siirtämisen osin jopa yritysten ulkopuolelle. Myös muunlainen informaatioon liittyvä palvelujen tarjonta on lisääntynyt. Perimistöimialalla on havaittavissa toiminnan laajentamista luottopäätöspalvelujen tuottamisen suuntaan.

Vapailla rahoitusmarkkinoilla velkaongelmia esiintyy enemmän kuin säännöstelyn oloissa, joskaan 1990-luvun ylivelkaantumiseen liittyvät ongelmat eivät kaikilta osin johtuneet vain säännöstelyn purkamisesta. Ylivelkaantumisen kuvaamiseen käytettävissä olevat tilastot osoittavat tilanteen muuttumiseen 1997 - 1998 aikana: sekä kyselytutkimuksien avulla tehdyt selvitykset ylivelkaantumisen subjektiivisesti kokeneista että esim. tilastot luottotietorekisterien maksuhäiriömerkinnöistä saaneista alenivat sanottuna ajankohtana.⁸ Niiden henkilöiden määrä, joilla on maksuhäiriömerkintöjä, on jälleen kääntynyt kasvuun. Maksuhäiriöt ovat kasvamassa myös nuorilla. Poiketen muista ikäryhmistä nuorilla syynä yleensä ovat olleet maksamattomat puhelinliittymälaskut.

4.2. Lainsäädännön ja käytännön arviointi

Luonnollisten henkilöiden, yritysten ja yhteisöjen sitoumusten hoitokyvyn arviointia koskevaa menettelyä ja siinä käytettävien tietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö on nykyisin hajanaista ja osin puutteellista.

Yksityiskohtaisemmat säännökset koskevat vain kuluttajan asemassa olevien luonnollista henkilöä koskevien tietojen (henkilöluottotiedot) käsittelyä. Tämäkin sääntely kohdistuu lähinnä vain erityisiin luottotietorekistereihin talletettujen tietojen käsittelyyn. Elinkeinotoimintaan liittyvien luonnollista henkilöä koskevien tietojen käsittelyä sääntelevät henkilötietolain yleiset säännökset, jotka ovat tulkinnanvaraisia ja joiden sisällöstä ja vaikutuksesta vallitsee erilaisia käsityksiä.

Henkilötietolain valmistelun yhteydessä ei ollut mahdollista ennakoida väärinkäytösten ehkäisemiseen liittyviä tarpeita. Eri toimialoilla on nähty tarpeelliseksi luoda toimialan sisäisiä sulkulistoja ja varoitusjärjestelmiä. Tällaisten rekisterien ja niiden tietojen käsittelyn edellytysten yksityiskohtaisempi määrittely on jäänyt tietosuojalautakunnan lupamenettelyjen varaan silloinkin, kun tietojen luovuttamisesta on erikseen säädetty. Henkilötietolainsäädäntöä ei ole myöskään sovellettu erilaisiin tilastollisiin analyysihin perustuviin arviointijärjestelmiin, joiden merkitys kuitenkin käytännön luotonannossa on ilmeisesti kasvanut.

Lainsäädännössä ei ole lainkaan säännöksiä yrityksiä koskevien luottotietojen käsittelystä. Yrityksillä ei ole siten käytettävissään lainsäädäntöön perustuvia oikeuksia esimerkiksi tarkistaa itseään koskevat luottotietorekistereihin sisältyvät tiedot eikä mahdollisuuksia vaatia ja saada virheelliset tiedot oikaistuiksi. Avoimuus ei

⁸ Vesa Muttilainen: Luottoyhteiskunta. Kotitalouksien velkaongelmat ja niiden hallinnan muodonmuutos luottojen säännöstelystä velkojen järjestelyyn 1980 - ja 1990-luvun Suomessa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 189. Helsinki 2002.

välttämättä toteudu myöskään annettaessa tietoja luottotietorekisteriin tai niitä sieltä luovutettaessa.

Yrityksen yhdenkin vastuuhenkilön, esimerkiksi hallituksen jäsenen, henkilökohtaisten maksuhäiriömerkintöjen ja yritysyhteyksien painoarvo on joissakin järjestelmissä suuri. Henkilön, jolla on henkilökohtaisia maksuhäiriöitä tai joka on toiminut konkurssiin mennessä yrityksessä, toimiminen toisessa yrityksessä alentaa tämän yrityksen luottokelpoisuusluokkaa riippumatta siitä, miten tämä arvioitava yritys on hoitanut sitoumuksensa. Arviointimenetelmä ei välttämättä vastaa muissa maissa noudatettuja käytäntöjä. Esimerkiksi Tanskassa ei ole saatavilla yritysten luottoluokitusta varten vastuuhenkilöiden henkilökohtaiseen luottohistoriaan liittyviä tietoja.

Yrityksen vastuuhenkilöiden maksuhäiriötietojen ja konkurssiyhteyksiä koskevien tietojen edellä kuvatun kaltaisen käytön yrityksen luottoluokituksessa on katsottu vaikeuttavan yrityskokemuksen hyödyntämistä yritystoiminnassa.⁹ Konkurssia koskevien tietojen säilyttämisaika koetaan pitkäksi. Tämän yhdessä vastuuhenkilöiden taustatietojen painoarvon kanssa on pelätty vaikeuttavan uuden yritystoiminnan käynnistymistä rahoitusmahdollisuuksien puuttumisen tai riskin mukaan kasvaneiden luottokustannusten vuoksi. Yrittäjän luottotietomerkinnän vaikutuksesta yrityksen luottotietoihin voi seurata, että henkilö ei voi harjoittaa elinkeinotoimintaan omalla nimellään – luottotietomerkintä toimii näin tosiasiallisena liiketoimintakieltana. Välikäsiin turvautuminen puolestaan voi vähentää yritystoiminnan läpinäkyvyyttä ja edistää harmaan talouden syntymistä sekä siten vaarantaa yleistä luottamusta liiketoimintaan.

Ylivelkaantumista ja yleensäkin velkaongelmia koskevassa keskustelussa on tuotu usein esiin luotonantajan vastuu selvittää luotonhakijan kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta. Euroopan unionissa vireillä olevassa kulutusluottodirektiivissä korostetaan vastuullisen luotonannon periaatetta yhtenä keskeisenä yhteisö sääntelyn periaatteena. Jos direktiivi hyväksytään komission ehdottamassa muodossa, Suomen lainsäädäntöä saattaa olla tarpeen täydentää siten, että se vastaa vastuullisen luotonannon periaatteen toteuttamista.

Velkaongelmien estämisessä luottotietorekisteristä saatavalla tiedolla on oma merkityksensä, joskin 1980-luvun loppupuolella tehdyt selvitykset osoittivat, etteivät useatkaan maksuhäiriömerkinnät johtaneet luoton epäämiseen. Lainsäädäntöön ei sisälly nimenomaisia säännöksiä luotonantajien tai muiden sopijapuolten velvollisuudesta tarkastaa toisen sopijapuolen luottotietoja. Luottolaitosalaa koskevat huolellisuuden ja hyvän pankkitavan vaatimukset ovat olemassa ensisijaisesti siitä syystä, ettei luotonannossa oteta luotonantajan vakavaraisuutta vaarantavia riskejä. Näin ollen nämä vaatimukset eivät sellaisenaan merkitse sitä, että luotonantajalle syntyisi vastuu velallisen ylivelkaantumisesta. Velkojan omassa intressissä on selvittää luotonhakijan kyky vastata sitoumuksistaan ja viime kädessä turvata luoton takaisinmaksu erilaisin vakuuksin.

⁹ Suomen Asiakastieto Oy:n selvityksen (Kimmo Pulkkinen: Yrityskonkurssissa mukana olleiden vastuuhenkilöiden nykyiset yrityskytkennät ja maksuhäiriömerkinnät, Velkakierre n:o 26, 2001) mukaan noin 70 %:lla vuosina 1993 tai 1994 konkurssiin menneiden yritysten silloisilla toimitusjohtajilla ja hallituksen puheenjohtajilla oli yrityskytkentöjä vuonna 2001. Käytettävissä olevien tietojen pohjalta ei ole arvioitavissa, mitkä syyt ovat johtaneet siihen, että noin 30 %:a konkurssissa aikaisemmin mukana olleista eivät ko. ajankohtana enää olleet yritystoiminnassa mukana.

Vastuullisen luotonannon käsitteellä halutaan kuitenkin korostaa velkojan velvollisuutta omaa sopimussuhdetta laajemmin selvittää velallisen tilanne ja edellytykset hoitaa velvoitteensa asianmukaisesti. Luottolaitos- ja vakuutuslalla on voimassa yleiset riskienhallintaa koskevat säännökset. Vastuullisen luotonannon periaate on yleisesti hyväksytty luottomarkkinoilla, vaikka tästä ei lainsäädäntöön sisällykään nimenomaista säännöstä. Luotonantajan ammattitaitovaatimuksen ja lojaliteettiperiaatteen voidaan katsoa ilmentävän vastuullisen luotonannon periaatetta.

Vastuullisen luotonannon ja velallisen suojan toteuttamisessa luottotietorekisterillä on oma merkityksensä. Säädetävän lain kannalta on kuitenkin tarpeellista kiinnittää huomiota siihen, että luottotietorekisterien tietosisällön sääntelyllä ei puututa luotonantajan tiedonsaantimahdollisuuksiin ja -oikeuksiin. Luotonantajan tiedonsaannista voidaan huolehtia muillakin tavoin. Suomen lainsäädännössä ei ole määritelty luotonhakijan tiedonantovelvollisuutta vastaavalla tavalla kuin esim. vakuutuksenhakijan tiedonantovelvollisuudesta on säädetty.

Luottotietotoiminnan yleisiä edellytyksiä ei Suomessa ole säännelty. Luottotietojen tallettamista ja niiden luovuttamista elinkeinotoimintana voi harjoittaa kuka tahansa eikä esim. luottotietotoiminnan harjoittajan ja tämän henkilöstön asiantuntemusta ja luotettavuutta koskevia vaatimuksia ole lainsäädännössä määritelty.

Nykyinen lainsäädäntö on luotonhakijan ja luottotietorekisteriin merkityn oikeusturvan ja aseman kannalta puutteellinen. Tässä yhteydessä on erityistä huomiota kiinnitettävä vuonna 1995 toteutettuun perusoikeusuudistukseen. Perustuslain näkökulmasta kysymys on toisaalta henkilötietojen suojasta, toisaalta oikeudesta elinkeinon harjoittamiseen. Henkilötietojen suojassa on turvattava keskeiset kansainväliset tietosuojaperiaatteet, kuten vaatimus tiedon virheettömydestä. Oikeus elinkeinotoiminnan harjoittamiseen ja siihen liittyvä julkisen vallan velvollisuus edistää perusoikeuksien toteuttamisesta merkitsee lainsäätäjän velvollisuutta huolehtia siitä, ettei henkilöitä aseteta tosiasialliseen kieltoon toimia elinkeinotoiminnassa ainakaan ilman lainsäädännöstä ilmeneviä perusteita.

4. 3. Työryhmän toimeksiannon vaikutuksesta ehdotuksiin

Uudistuksen keskeisin sisältö on määritelty työryhmän toimeksiannossa. Tarkoituksena on saada aikaan lainsäädäntö, joka kattaa luottotietotoiminnan riippumatta siitä, onko kysymys henkilöluottotiedoista, elinkeinotoiminnan vastuuhenkilöitä koskevista luottotiedoista vai yrityksiä ja yhteisöjä koskevista luottotiedoista. Siten keskeisenä vaatimuksena suunniteltavalle uudistukselle on sen *kattavuus*.

Työryhmän toimeksiantoon ei sisälly kannanottoa siitä, miten lainsäädännön ulottaminen yritystoimintaan liittyviin luottotietoihin olisi toteutettava. Tämä on mahdollista joko säätämällä yleinen luottotietolaki tai säilyttämällä luonnollisiin henkilöihin liittyvät säännökset henkilötietolaisissa. Lainsäädännön rakennetta on arvioitu jaksossa 5.6.

Toimeksiannon mukaan laadittavassa ehdotuksessa sääntely tulee kohdistaa ensisijaisesti niihin tilanteisiin, joissa rekisteröidyn sitoumusten hoitokykyä arvioidaan yksityisten ulkopuolisten käyttöä varten pitämien rekisterien avulla. Siten työryhmän

ehdotukset koskevat pääosin varsinaisiin luottotietorekistereihin perustuvaa luottotietotoimintaa. Työryhmä voi kuitenkin käsitellä muitakin piirteitä luottotietotoiminnassa.

Toimeksiannossa on edellytetty rekisteröityjen oikeusturvajärjestelmän rakentamista toimeksiannossa määriteltyjen säännösten varaan. Ehdotettavaan sääntelyyn tulisi siten sisältyä säännökset:

- rekisterin käyttötarkoituksesta ja sen tietojen luovuttamisesta
- rekisterinpitäjän velvollisuudesta tiedottaa rekisteröinnistä rekisteröidylle
- rekisteröidyn oikeudesta tarkastaa itseään koskevat tiedot
- rekisterinpitäjän velvollisuudesta oikaista virheelliset rekisteritiedot
- rekisteröidyn oikeudesta saattaa viranomaisen ratkaistavaksi tarkastusoikeutta ja virheen oikaisua koskeva asia, jos rekisterinpitäjän kanssa ei päästä yhteisymmärrykseen.

Työryhmän tulee myös selvittää, miten ns. positiivisten luottotietojen sääntelyä tulisi kehittää ottaen huomioon EU:ssa vireillä oleva kulutusluottodirektiivin uudistus. Komission esittämään direktiiviehdotukseen ei sisälly säännöksiä positiivisista luottotiedoista. Kulutusluottodirektiivin uudistamisesta aiheutuvia vaikutuksia on arvioitu komission ehdotuksen (KOM (2002) 443 (lopullinen) pohjalta.

4. 4. Vaihtoehtojen muodostamisesta ja niiden vertailusta

Työryhmän tehtävänä on ensimmäisessä vaiheessa esittää pääpiirteinen suunnitelma uudistuksesta. Tarkoituksena on toimeksianto yksityiskohtaisemmin kartoittaa luottotietotietojen sääntelyyn liittyviä kysymyksiä ja niiden ratkaisuvaihtoehtoja sekä asiasta lausuntomenettelyn ja muutoin yleisen keskustelun kautta täsmentää uudistuksen tavoitteenasettelua ja sen vaikutusarviointia.

Työryhmän mielestä pääpiirteinen suunnitelma on esitettävissä ilman konkreettisia säädösehdotuksia. Uudistuksen suuntaviivat voidaan luoda selvittämällä ne kysymykset, joihin annettavilla säädöksillä olisi otettava kantaa, kartoittamalla lisäselvityksiä vaativia kysymyksiä sekä laatimalla erilaisia ratkaisumalleja sääntelyn toteuttamiseksi.

Työryhmän toimeksiannon mukaan työryhmän on valmistelun seuraavassa vaiheessa laadittava hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus luottotietojen sääntelyksi siten, että se kattaisi paitsi henkilötiedot myös yrityksiä ja yritystoimintaan liittyviä henkilöitä koskevien luottotietorekistereiden sääntelyn. Muilta osin toimeksiantoon ei sisälly uudistuksen tavoitteisiin liittyvää ohjausta.

Erilaisia säädösvaihtoehtoja voidaan vertailla vain suhteessa niihin tavoitteisiin, joita uudistuksella on tarkoitus saavuttaa pitäen samalla silmällä eri vaihtoehtoihin mahdollisesti sisältyviä ei-toivottuja vaikutuksia. Vaihtoehtojen vertailussa on otettava huomioon yleiset lainvalmistelun vaikutusten arviointiin liittyvät tekijät ja reunaehdot. Tällaisia ovat ensinnäkin ehdotusten arviointi perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kannalta. Toiseksi on arvioitava ehdotusten taloudelliset

ja hallinnolliset vaikutukset, vaikutukset eri kansalaisryhmien ja eri sukupuolten asemaan, vaikutukset yritystoimintaan sekä ympäristövaikutukset.

Työryhmä on pitänyt valmistelun tässä vaiheessa keskeisimpinä uudistuksen eri vaihtoehtojen vertailukriteereinä tekijöitä, jotka vaikuttavat siihen, miten uudistus:

- turvaa tarpeellisten luottotietojen saatavuuden
- turvaa oikeutta elinkeinon harjoittamiseen;
- täyttää rekisteröidyn oikeusturvalle asetettavat vaatimukset;
- ehkäisee velkaongelmia.

Tavoitteet ovat keskenään osin jännitteisiä. Säädetävän lain kannalta kysymys onkin sellaisen keinovalikoiman löytämisestä, joka tasapainoisimmalla tavalla ottaa huomioon erilaiset asiaan liittyvät intressit.

Tavoite turvata tarpeellisten luottotietojen saatavuus korostaa luottotietotoimintaan liittyviä yleisiä etuja. Tehokas ja oikeaan osunut riskien arviointi luo edellytyksiä sekä yritysten että yksityistalouksien rahoitusmahdollisuuksien parantamiselle ja luottokustannusten pitämiseksi alhaisina. Luotto- ja rahoitusmarkkinat, jotka kanavoivat säästövaroja investoinneiksi ja kulutusmahdollisuuksiksi, ovat keskeinen osa nykyaikaista markkinataloutta. Riskienhallintajärjestelmien toimivuus palvelee luottamuksen säilyttämistä rahoitusmarkkinoihin.

Luottotietojen saatavuus parantaa yritysten toimintamahdollisuuksia rahoituksen järjestämisessä sekä sopimussuhteisiin liittyvien riskien vähentämisessä mm. tavaraluototuksessa sekä palvelu- ja urakkasopimusten hallinnoinnissa. Luottotiedoilla on erityistä merkitystä yrityksille, joilla ei ole riskinkantokykyä eikä riskienhallinnallista erityisosaamista. Tavoite merkitsee sitä, että yritysluottotiedoista säädettyä on otettava huomioon sääntelyn vaikutukset ja merkitys elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksille.

Elinkeinotoiminnan harjoittamisen oikeuden turvaaminen merkitsee sitä, että lainsäätäjä edistää sellaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja, joiden avulla voidaan estää perusteeton puuttuminen elinkeinonharjoittamisen käytännön edellytyksiin. Kysymys on yritystoiminnassa jo saadun kokemuksen hyödyntämisestä esim. käynnistyvässä yritystoiminnassa samoin kuin elinkeinonharjoittajien mahdollisuudesta nopeasti ja mahdollisimman vähäisin kustannuksin tunnistaa toinen sopijaosapuoli ja tämän luotettavuus. Tämä on erityisen tärkeätä yritysten välisessä toiminnassa, jossa myös luoton määrät voivat nousta suuriksi.

Rekisteröidyn oikeusturva valmisteltavan lain tavoitteina edellyttävät säännöksiä sen turvaamiseksi, että rekisteröityä arvioidaan oikeiden ja relevanttien tietojen perusteella kussakin tilanteessa; että hänellä on mahdollisuus valvoa itseään koskevien tietojen laatua ja käyttöä sekä vaikuttaa niihin, ja että häntä koskevat tiedot eivät ulotu ilman hänen myötävaikutustaan syvemmillä hänen yksityiselämäänsä kuin yhteiskunnassa hyväksytty etu välttämättä vaatii. Luottotiedot ovat merkittäviltä osin luonteeltaan historiatietoja. Tämän ja luottotietotoiminnan massamuotoisuuden vuoksi on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, miten voidaan huolehtia siitä, että talletettava ja edelleen luovutettava tieto ei anna harhaanjohtavaa kuvaa rekisteröidyn sitoumusten hoitokyvystä. Rekisteröidyn yksityisyyden suojan ja oikeusturvan toteuttaminen

edellyttävät myös riittävien oikeussuojakeinojen olemassaoloa sekä toimivaa seuraamusjärjestelmää.

Tavoitteen velkaongelmien vähentämisestä voi nähdä osaltaan kuuluvaksi velallisen suojaan. Tavoite korostaa vastuullisen luotonannon merkitystä. Luotonantoon liittyy aina epävarmuus, jota ei luottotiedoilla ole poistettavissa. Ylivelkaantumisongelmat ja niiden synty kytkeytyvät usein muihin toimeentulovaikeuksiin (pitkäaikaistyöttömyys, sairaudet) sekä elämäntilanteen muihin muutoksiin (esim. avioero), jotka eivät ole luottosuhteita ja luottotietojen käyttöä sääntelemällä korjattavissa. Yritystoiminnassa esiin tulleet vaikeudet heijastuvat myös kotitalouksiin mm. takausvastuiden vuoksi. Yritystoiminnan velkaongelmien syntyyn vaikuttavat mm. yleinen talouskehitys. Työryhmä korostaakin, että luottotietojen merkitystä ylivelkaantumisen estämisessä ei tule yliarvioida.

Työryhmä on pyrkinyt valmistelun seuraavaa vaihetta varten kartoittamaan ne tekijät, jotka näyttävät keskeisiltä suunniteltaessa luottotietoja koskevan lainsäädännön kehittämistä. Havaittuja sääntelytarpeita on jouduttu arvioimaan eri tavoin. Osa valmistelussa ratkaistavista kysymyksistä nostetaan esiin lisäselvityksiä vaativina, osasta työryhmä on laatinut erilaisia ratkaisumalleja luottotietojen käsittelyn kehittämiseksi ja osasta työryhmä esittää yleisen kannanottonsa.

Sääntelyn vaihtoehtona voi olla muutoksen aikaansaaminen myös itsesääntelyn keinojen avulla. Näitä ei tässä yhteydessä ole tarkasteltu erikseen. Itsesääntelyä voidaan tarvittaessa arvioida vielä työryhmän myöhemmässä vaiheessa.

Tarkastelussa on esityksen johdonmukaisuuden vuoksi nykytilan säilyttäminen (0-vaihtoehto) silloinkin, kun työryhmän toimeksiannossa on edellytetty asiaa koskevien säännösten laatimista. Tämä merkitsee muun ohella sitä, että arvioinnin piiriin tulee myös se vaihtoehto, ettei oikeushenkilöitä koskevista luottotiedoista säädettäisi lainkaan. Vastaava vaihtoehto ei olisi aito kysymyksen ollessa henkilöluottotiedoista, koska tällainen vaihtoehto ei Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten ja perusoikeussäännösten vuoksi ole mahdollinen.

Esitettäviä vaihtoehtoja on jossain määrin pyritty peilaamaan edellä esitettyihin uudistuksen tavoitteisiin. Tarkastelu ei kuitenkaan ole seikkaperäinen eikä valmisteluvaiheenkin huomioon ottaen kattavaksi tarkoitettu. Niiden avulla on kuitenkin pyritty luomaan edellytyksiä käydä muistion pohjalta keskustelua uudistuksen suuntaviivoista ja uudistuksen sisältöön vaikuttavista kysymyksistä.

5. Uudistuksen sisältö ja sääntelyvaihtoehdot

5.1. Uudistuksella säänneltävät keskeiset kysymykset

Uudistuksen pääpiirteisen sisällön määrittelemiseksi työryhmä on laatinut luettelon kysymyksistä, joihin valmistelutyössä on otettava kantaa. Luottotietotoiminnan sääntelyjärjestelmä voidaan rakentaa joko ongelmien ennalta ehkäisyyn (elinkeinotoiminnallinen valvonta, rekisteritietojen sääntely, rekisteröidyn tiedonsaanti- ja valvontaoikeudet) tai jälkikäteisten keinojen (vahingonkorvaus, rangaistukset) varaan. Työryhmän tässä valmisteluvaiheessa esittämät vaihtoehdot painottuvat ennalta

ehkäisevien keinojen käyttöön. Valittua lähestymistapaa voidaan puoltaa sillä, että luottotietotoiminnassa rekisteröidyt – etenkin kuluttajat ja pienemmät yritykset ja niissä toimivat vastuuhenkilöt – ovat heikommassa asemassa suhteessa luottotietotoiminnan harjoittajiin ja liiketoimintana luotonantoa harjoittaviin yrityksiin. Luonnollisella henkilöllä on kansainvälisten velvoitteiden vuoksi oltava riittävät tiedonsaantioikeudet sekä mahdollisuus saada itseään koskevat virheelliset tiedot oikaistuksi. Myöhemmässä vaiheessa arvioidaan yksityiskohtaisemmin, voidaanko ja miltä osin, yhteisöjä koskeva sääntely jättää yksinomaan jälkikäteisten keinojen varaan.

Keskeisimpinä asiakokonaisuuksina säädettävän lain kannalta työryhmä on pitänyt ratkaisuja siitä, miten:

- 1) sääntely kohdennetaan
- 2) luottotietorekistereitä säännellään
- 3) rekisteröidyn oikeudet turvataan
- 4) valvonta- ja seuraamusjärjestelmä toteutetaan.

Luotonannossa ja muussa luotettavuuden arvioinnissa käytetään nykyisin laajasti muitakin rekistereitä ja arviointimenetelmiä kuin perinteisiä luottotietorekistereitä. Luottotietolainsäädäntöä uudistettaessa on tarpeen arvioida, onko lainsäädännön kohdentaminen nykyisellä tavalla tarkoituksenmukaista.

Luottotietorekisterien sääntelyssä esiin tulevat osakysymykset on pääosin määritelty työryhmän toimeksiannossa. Siten tarkastelun kohteena ovat luottotietojen käytön määrittelyä, luottotietorekisterien sisältöä ja tietojen säilyttämisaikoja sekä luottotietotoiminnassa käytettäviä tietolähteitä koskevat sääntelyt.

Rekisteröidyn oikeuksia koskevassa sääntelyssä tarkastellaan erityisesti rekisteröidyn tiedonsaantioikeuksia, oikeutta saada virhe oikaistuksi sekä oikeusturvajärjestelmää. Työryhmän toimeksiannossa on määritelty osin valvonta- ja seuraamusjärjestelmän perusteita koskevia kysymyksiä.

Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin, minkälaisia erilaisia vaihtoehtoja eri asiakokonaisuuksien ratkaisemiseksi on käytettävissä.

5.2. Sääntelyn kohdentaminen ja soveltamisala

Luottotietojen sääntely kohdistuu nykyisin vain erityisiin luottotietorekistereihin talletettaviin tietoihin ja niiltäkin osin vain henkilöluottotietojen sääntelyyn. Yritysten vastuuhenkilöitä koskevien tietojen käsittely perustuu henkilötietolain yleisiin säännöksiin. Kuten työryhmän selvityksestä ilmenee, sääntely kattaa vain osan siitä Työryhmä katsoo, että sääntelyn kohdentamisessa on neljä sääntelymallia, joista voidaan luonnollisesti muodostaa erilaisia vaihtoehtoisia yhdistelmiä.

työryhmä pitää tärkeänä, että valmistelun tässä vaiheessa käydään keskustelua sääntelyn kattavuudesta, josta työryhmä esittää jäljempänä vaihtoehtoja.

Työryhmä katsoo, että sääntelyn kohdentamisessa eräänlaisena perusmallina on nykyisenlainen rekisteriperusteinen sääntely, jota voidaan laajentaa kolmessa eri suhteessa. Näitä kaikkia tarkastellaan jäljempänä jaksoissa 5.2.2 – 5.2.5.

5.2.1. Soveltamisalan kannalta keskeisistä käsitteistä

Käsitelmäärityksellä on mm. soveltamisalan osoittamisessa keskeinen asema. Tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista esittää luetteloa tarvittavista määritelmistä. Työryhmän esityksen ymmärtämiseksi on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota joihinkin yleisiin työryhmän seuraavassa käyttämiin määrittelyihin.

Informaatio-oikeudellisessa lainsäädännössä *tietojen käsittelyllä* on laaja sisältö. Sillä tarkoitetaan kaikkia informaation elinkaareen liittyviä toimintoja, kuten tietojen keräämistä, tallettamista, yhdistämistä, muuttamista, käyttöä, luovuttamista, siirtämistä, suojaamista sekä arkistointia ja hävittämistä. Työryhmä ei ole katsonut tarpeelliseksi poiketa tästä yleisestä määrittelytavasta.

Luottotietotoiminnan määrittelyn kannalta keskeisiä käsitteitä ovat *luottotiedon* käsite. Seuraavassa sillä tarkoitetaan ulkopuolisesta lähteestä tai erityisen käsittelyohjelmiston kautta saatua tietoa, jota käytetään tiedon kohteen maksuhalukkuuden ja -kyvyn sekä luotettavuuden arvioinnissa.

Seuraavassa *yritysluottotietoina* on pidetty sekä yritystä että ns. yrityshenkilöitä koskevia luottotietoja. Yrityshenkilö-käsitettä ei jäljempänä käytetä. Niistä luonnollista henkilöä koskevista luottotiedoista, joita voidaan käyttää ja muutoin käsitellä arvioitaessa yrityksen ja yhteisön luottokelpoisuutta, käytetään ensisijassa käsitettä *elinkeinotoiminnan vastuuhenkilöitä koskeva luottotieto*.

Työryhmän toimeksiannossa korostuu tarve selvittää ns. positiivisia luottotietoja koskevan sääntelyn tarve. Käsite on epäselvä ja se voi kattaa monia eri asioita, minkä vuoksi työryhmä ei vaihtoehtoja esitellessään käytä tätä käsitettä. Työryhmä pitääkin suositeltavana *sitä, että henkilöluottotietorekisterin tietosisältöä koskevissa kannanotoissa mahdollisimman tarkkaan määritellään, mitä tietoja kulloinkin tarkoitetaan. Tämä näyttäisi välttämättömältä uudistuksesta käyttävän keskustelun selkeyden vuoksi*. Työryhmä on itse tässä yhteydessä tarkastellut tietoja maksujen suorittamisesta, luottoluokituksesta, maksutavasta sekä luotoista.

Muiden käsitteiden tarpeen arviointi jää siihen vaiheeseen, jossa on selkeytynyt käsitys säädettävän lain soveltamisalasta ja keskeisistä säännöksistä. Koska sääntely jo työryhmän toimeksiannon mukaisesti kohdistuu ensisijaisesti erityisiin luottotietorekistereitä varten kerättyjen ja siihen talletettavien tietojen käsittelyyn, saattaa olla tarpeen, että säädettävään lakiin on otettava sekä *luottotietorekisterin* että *luottotietotoiminnan harjoittamisen määritelmät*.

5.2.2. Rekisteriperusteinen sääntely

Nykyisen lainsäädännön lähtökohtiin pitäytyvänä mallina on luottotietorekistereihin kohdistuva sääntely. Tässä sääntelymallissa säädettävä laki sisältäisi luottotietorekisterien ylläpitoa ja niihin talletettujen tietojen käsittelyä (ml. rekisteröidyn oikeuksia määrittelevät säännökset) koskevat säännökset. Sääntelyn

kohteena rekisteriperusteisessa lainsäädännössä on luottotietorekisterin pitäjä ja tämän toteuttamat tietojenkäsittelyt. Sääntely ei kuitenkaan rajoitu vain luottotietojen keräämistä, tallettamista ja luovuttamista koskeviin edellytyksiin, vaan sääntelyn avulla määritellään myös luottotietoa käyttävän velvollisuudet.

Sääntelymallissa on kaksi vaihtoehtoa:

- sääntely koskee *vain luonnollisia henkilöitä koskevia luottotietoja* tai
- sääntely koskee – kuten työryhmän toimeksiannossa edellytetään – *myös yritysluottotietoja.*

Yritysluottotietorekisterien jättämistä kokonaan sääntelyn ulkopuolelle puoltavina syinä voitaisiin pitää sitä, että luottotietotoiminnasta johtuvia vahingonkorvausasioita ei tuomioistuimissa juuri esiinny ja että sääntelytarvetta ei tällä perusteella näyttäisi olevan. Sääntely voisi myös lisätä rekisterinpidon kustannuksia ja siten vaikuttaa luottotietojen hintaan. Tässä vaihtoehdossa on kuitenkin otettava huomioon, että elinkeinotoiminnan vastuuhenkilöitä koskevista tiedoista on henkilötietojen perustuslain suojan vuoksi säädettävä lailla.

Sääntelyn laajentamista toimeksiannon edellyttämällä tavalla yritysluottotietoihin puoltavina syinä voidaan pitää yritystoiminnan vastuuhenkilöiden sekä yritysten oikeusturvan parantumista toiminnan avoimuuden sekä rekisteröidyn tiedonsaantioikeuksien ja tietojen laadun valvontamahdollisuuden tehostumisen myötä sekä niiden toteuttamiseksi käytettävissä olevien oikeusturvateiden samoin kuin seuraamusjärjestelmien luomisen kautta. Yritysluottotietoihin liittyvänä epäkohtana on pidetty vastuuhenkilöiden maksuhäiriötietojen painottumista eräissä yritysten luottoluokitusjärjestelmissä. Niihin puuttuminen voi edistää yrittäjyyttä ja yritystoiminnassa saadun kokemuksen hyödyntämistä elinkeinoelämässä sekä siten edistää oikeutta elinkeinon harjoittamiseen.

Työryhmä on pitänyt luottotietojen saatavuuden turvaamista yhtenä luottotietolainsäädännön tavoitteena. Tämän tavoitteen toteuttamiseen vaikuttaa ennen muuta yritysluottotietorekistereiden pitämistä ja yritysluottotietojen käsittelyä koskevat sääntelyt. Kaikki työryhmän laatimat vaihtoehdot yritysluottotietojen sääntelyksi on laadittu pitäen silmällä luottotietotoiminnan merkitystä luotonannossa ja yleensäkin elinkeinoelämässä. Yritysluottotiedoista säätäminen ei siten merkitse rajoituksia yritysluottotietojen saatavuuteen tai yritysluottotietoja tarjoavien yritysten yleisiin toimintaedellytyksiin.

Yritysluottotiedoista voidaan säätää monella eri tavalla. Sääntely voi olla varsin yleispiirteistä siten, että säädettävään lakiin otetaan vain yleiset velvoitteet tietojen virheettömyydestä ja tietojenkäsittely jää ohjautumaan pelkän vahingonkorvausvastuun ja yleisen tiedon oikeellisuusvaatimuksen varaan. Laissa ei toisin sanoen säänneltäisi lainkaan esim. rekisterien tietosisällöstä eikä säännöksissä rajoitettaisi lainkaan niitä tarkoituksia, joihin tietoja luovutetaan. Työryhmän esittämät kannanotot rekisterien tietosisällöstä eivät merkitsisi muutosta nykyiseen tilanteeseen, kuten jäljempänä kohdasta 5.3.4. tarkemmin ilmenee.

5.2.3. Toimialakohtaiset väärinkäytösrekisterit

Henkilörekisterilakia 1980-luvun keskivaiheilla valmisteltaessa ja säädettäessä ei ollut käytettävissä tietoja kaikista tuolloin käytössä olleista henkilörekistereistä. Tämän vuoksi lakiin otettiin säännökset poikkeuslupamenettelystä, jolla mahdollistettiin sellainenkin rekisterinpito, joka ei täyttänyt laissa säädettyjä yleisiä rekisterinpidon edellytyksiä. Tietosuojalautakunta myönsikin henkilörekisterilain voimassa ollessa useamman luvan erilaisiin väärinkäytöstietoja sisältävien rekisterien pitämiseen ja rekistereihin liittyvään tietojenkäsittelyyn. Henkilötietolakiin ei enää sisälly säännöksiä poikkeuslupamenettelystä. Tietosuojalautakunta voi kuitenkin laissa säädettyin edellytyksin edelleenkin antaa luvan tietojenkäsittelyyn, joka ei täytä laissa säädettyjä yleisiä tietojenkäsittelyn sallittavuutta koskevia edellytyksiä.

Henkilötietojen suojasta on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla. Henkilötietolakia säädettäessä nostettiinkin lain tasolle (4 luku) aikaisemmin asetuksessa säädetyt tiettyjä erityisrekistereitä koskevat säännökset. Henkilötietolakia valmisteltaessa ei henkilötietodirektiivin täytäntöön panemiseksi säädetyin määräajan puitteissa ollut mahdollista yksityiskohtaisesti analysoida tietosuojalautakunnan lupakäytäntöä ja siitä pääteltävissä olevia pysyviä ja hyväksyttäviä henkilötietojen käsittelytappeita.

Käytännön kokemukset lupamenettelystä osoittavat, että väärinkäytösten estämiseksi sekä erilaisten toimialakohtaisten varoitusjärjestelmien käyttöön on pysyvä peruste. Asianmukaisen lainsäädäntökäytännön mukaista henkilötietojen suojan perustuslain suoja huomion ottaen olisi, että lainsäätävä määritteli henkilötietojen suojan tason tällaisissakin tietojenkäsittelyjärjestelmissä.

Väärinkäytösten estämiseen käytettävien rekisterien sisällyttämistä annettavaan lakiin puoltaisi siten perustuslain vaatimus henkilötietojen suojan turvaamisesta lailla sekä lainsäädännön johdonmukaisuus. Lain säätämistä puoltaisi myös varmuus tietojenkäsittelyn jatkumisesta tulevaisuudessakin. Samalla olisi myös helpompi varmistaa eri tiedontarvitsijatahojen yhdenvertainen kohtelu.

Myöhemmässä valmistelussa tarkastelun piirissä on edelleen se vaihtoehto, että *toimialakohtaisia väärinkäytösrekistereitä koskevaan sääntelyyn ei puututa (0-vaihtoehto)*.

Nykyistä lupamenettelyä voidaan puoltaa sillä, että kutakin hanketta arvioidaan erikseen ja lupaehdoiksi voidaan ottaa kuhunkin hankkeeseen tarpeellisenä pidetyt käsittelyvaatimukset.

Jos sääntelyyn ryhdytään, sääntelyn kohdentamisessa on kaksi vaihtoehtoa, jotka voidaan toteuttaa samanaikaisesti. Pankki- ja vakuutusalan erityispiirteiden ja niitä jo muutoinkin koskevan sääntelyn näkökulmasta luontevana vaihtoehtona on, että *pankki- ja vakuutusalaa koskevista käsittelyjärjestelmistä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti asianomaisia toimialoja koskevassa erityislainsäädännössä (vaihtoehto 1)*.

Lainsäätävä määritteli paitsi poikkeukset salassapitosäännöksistä, myös näin luovutettavien tietojen myöhemmästä käytöstä. Sääntelyllä ei todennäköisesti olisi merkittäviä taloudellisia ja muita yleisiä vaikutuksia.

Perustuslain yhtenä lähtökohtana on henkilötietojen suojan lakitasoisuus. Vaikka henkilötietolaissa onkin asianmukaista mahdollistaa luvan myöntäminen sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka ei täytä henkilötietolain yleisiä vaatimuksia, toimintojen jättäminen lupamenettelyn varaan silloin, kun tietojenkäsittelyn tarve on yleistä ja jatkuvaa, ei ole hyvän lainsäädäntökäytännön mukaista. Sen, että toimialakohtaisia väärinkäytös- ja varoitusjärjestelmiä varten on ollut tarpeen hakea lupaa, voidaan katsoa osoittavan, että niiden käyttöön on pysyvä tarve. Edellä olevien syiden vuoksi tarkastelun piiriin olisi asianmukaista ottaa sekin vaihtoehto, että *lainsäädäntöön otetaan yleiset säännökset toimialakohtaisista henkilötietojen käsittelyyn perustuvista järjestelmistä (vaihtoehto 2)*.

Tässä sääntelymallissa väärinkäytös- ja varoitustietojen rekisteröinti ja käsittely sallittaisiin muillekin kuin elinkeinotoimintana luottotietotoimintaa harjoittaville. Rekisterinpidon yleiset edellytykset näyttäisi olevan mahdollista muotoilla ottamalla huomioon lupakäytännössä syntyneet varsin vakiintuneina pidettävät lupaehdot. Sääntelyvaihtoehdon toteuttamista vastaan puhuvina syinä voitaisiin pitää esim. sitä, että säännökset ovat omiaan edistämään tällaisten rekisterien syntyä ja että ihmisille tulee entistä vaikeammaksi hahmottaa luotettavuuden arvioinnissa käsiteltäviä järjestelmiä, vaikka voitaisiinkin ajatella, että laissa sääntely osaltaan yleisesti voisi lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä.

5.2.4. Luottoriskien arviointipalvelut

Luotonannossa käytettävät palvelut ovat kehittyneet viimeisen viidentoista vuoden aikana. Luottotietotoimintaa koskeva lainsäädäntö ei tunnista näitä henkilöiden ja yritysten arviointiin ja näitä koskevassa päätöksenteossa käytettäviä järjestelmiä. Tämä paitsi heikentää henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön läpinäkyvyyttä, voi myös vaarantaa tiedon kohteiden oikeusturvaa ja oikeutta tulla arvioiduksi oikeiden tietojen perusteella.

Luottoriskien arviointipalveluihin on tässä muistiossa luettu kuuluviksi tilastollisiin menetelmiin perustuvat luotonhakijan luottoluokitus- ja pisteytysjärjestelmät. Käsitteellä viitataan lisäksi sellaisiin palveluihin, joissa palvelujen antaja arvioi luotonhakijoiden luottokelpoisuutta omien rekisteriensä avulla.

Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat esim. credit-scoring -menetelmät samoin kuin yritysten luottoluokitukset. Jälkimmäisestä palvelusta esimerkkinä on perimistoimiston tarjoama luottopäätöspalvelu, jossa hyödynnetään perimistoimiston perintätehtävissään saamia yrityksen taloudellista asemaa koskevia tietoja.

Credit-scoring järjestelmät perustuvat tilastolliseen menetelmään, jossa luotonhakijat voidaan pisteyttää heitä ja heidän henkilökohtaisia olojaan ja elämäntilannettaan koskevien tietojen avulla. Perustana on tieto niistä henkilöistä, joilla on ollut maksuhäiriöitä. Henkilön elämäntilanne, esim. se, onko hän yksinäinen vai parisuhteessa elävä, vaikuttaa hänelle järjestelmän kautta tulevaan pisteytykseen.

Tarkastelussa voidaan yhtenä vaihtoehtona pitää sitä, että *asia jää nykyisen tilanteen varaan (vaihtoehto 0)*.

Nykyinen henkilöluottotietoja koskeva lainsäädäntö ei tunnista luotonhakijaa koskevien tietojen tilastollista käsittelyä. Luottotietorekisteriin saa tallettaa vain tietyt lähinnä maksuhäiriöitä koskevat laissa määritellyt tiedot. Säännökset eivät siten mahdollista menettelyjä, joissa rekisteröityä koskevien tietojen pohjalta luodaan ja yhdistetään rekisteröidyn luottokelpoisuutta kokonaisuutena kuvaavaa tietoa.

Esim. EU:n tietoyhteiskuntahankkeessa korostetaan tarvetta informaatioteollisuuden ja sen palvelujen kehittämiseen. Parhaillaan käsiteltävänä olevan julkisen sektorin tietojen kaupallista hyödyntämistä koskevan direktiiviehdotuksen (KOM (2002) 207 final) lähtökohtana on, että viranomaisten tietoaaineistot muodostavat merkittävän raaka-ainelähteen informaatioteollisuudelle.

Luottoriskien arviointipalvelujen jättäminen lainsäädännön ulkopuolelle saattaa heikentää alalla toimivien mahdollisuuksia kehittää jo nykyisen lainsäädännön mukaisessa tilanteessa henkilöluottotietoihin perustuvia palvelujaan. Esimerkkinä voidaan todeta, että luottotietorekisterin pitäjän antaman luottotietomerkintöjen painoarvoa koskevan tietopalvelun antamista saatettaisiin pitää tulkinnanvaraisena suhteessa henkilötietolain luottotietorekisterien tietosisältöä koskeviin velvoitteisiin, koska sen avulla tuotetaan tietoa, jonka luovuttamisesta ei laissa säädetä. Tilannetta ei voitane pitää luottotietojen käytön kannalta asianmukaisena. Merkintöjen painoarvoa ja niille annettavissa olevan merkityksen oikeaa ymmärtämistä koskevan palvelun tarjoamista on työryhmän käsityksen mukaan pidettävä hyväksyttävänä ja oikean suuntaisena palveluna eikä sen sallittavuus saisi jäädä tulkinnanvaraiseksi.

Säännösten ulottaminen luottoriskien arviointipalveluihin tehostaisi luotonhakijoiden oikeusturvaa sekä lisäisi avoimuutta luotonantoprosessissa. Säännökset selkeyttäisivät myös henkilötietodirektiivin automaattisia päätöksentekojärjestelmiä koskevien velvoitteiden toteuttamista.

Jos sääntelyyn päädytään, sääntelyn kohdentamisessa on kaksi eri vaihtoehtoa. Sääntely voidaan ensinnäkin kohdistaa vain *kuluttajia koskeviin arviointijärjestelmiin (vaihtoehto 1)*.

Credit-scoring on henkilötietojen suojaa koskevien periaatteiden ja kansainvälisten velvoitteiden kannalta merkityksellinen useammassa eri suhteessa. Sen lisäksi, että henkilöä arvioidaan välittömästi häntä koskevien tietojen perusteella, voidaan tällaisessa pisteytyksessä antaa merkitystä erilaisille ryhmäominaisuuksille, joita on havaittu hyviä ja huonoja maksajia tutkittaessa. Yksilölliset tiedot liittyvät muun muassa tulonlähteisiin (maksukyky), tuloihin suhteessa menoihin (maksuvara) ja miten sitoumuksia on aikaisemmin hoidettu (maksukäyttäytyminen). Ryhmäominaisuudet (esim. ikä, sukupuoli, ammatti, asuinalue) antavat yleisesti merkityksellistä tilastotietoa tässä tapauksessa maksuhäiriöistä ja velkaantumisesta. Kun ryhmäominaisuutta koskevia tietoja hyödynnetään henkilöitä koskevassa päätöksenteossa, voi tietty henkilö tulla tällaisessa menettelyssä tai päätöksenteossa arvioiduksi virheellisen tiedon perusteella, koska hän täyttää nämä yleiset kriteerit esim. huonolle maksajalle, vaikka yksilöllisesti tarkasteltuna ei ole ryhmänsä tyypillinen edustaja.

Menettely merkitsee käytännössä ja tosiasiallisesti sellaista automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tapahtuvaa päätöksentekoa, johon liittyviä tietosuojaongelmia on pyritty sääntelemään EU:n henkilötiedodirektiivin 15 artiklassa. Tämän sääntelyn ideana on ollut kiinnittää huomiota ei ainoastaan tällaiseen prosessiin sisään syötettyjen tietojen tarpeellisuuteen ja oikeellisuuteen vaan myös prosessin käsittelysääntöihin ja lopputuloksen oikeellisuuteen. Keskeisenä arviointikriteerinä voidaan käyttää myös yhdenvertaisuutta ja syrjäntäkieltoa koskevia periaatteita, jotka merkitsevät sitä, että jos ryhmäominaisuudella (esim. ikä, sukupuoli, asuinalue) ei ole merkitystä ratkaistavassa asiassa, ei sen tulisi miltään osin vaikuttaa tällaisessa päätöksenteossa. Käytännön ongelmana on usein se, että tällaiset pisteytysjärjestelmät upottavat tällaiset kriteerit monien arviointiperusteiden joukkoon, jolloin on vaikea erottaa yhden kriteerin merkitystä.

Vähimmäistasona luottopäätöksen tukijärjestelmien tarjoamisessa ja käytössä voitaneen pitää henkilötiedodirektiivin ja siihen perustuvan henkilötietolain mukaisia menettelyjä.

Toisena vaihtoehtona on, että *sääntely kattaa kaikki yrityksiä koskevat arviointimenetelmät (vaihtoehto 2 a)*. Tätä laajempaa vaihtoehtoa voitaisiin puoltaa yritysten oikeusturvalla. Nykyisin käytössä olevien menetelmien yrityksen luottokelpoisuusluokkaan merkittävästi vaikuttavia tekijöitä on yritystoiminnassa mukana olevien henkilökohtaiset maksuhäiriöt riippumatta siitä, missä asemassa henkilö yrityksessä toimii. Siten sääntely voitaisiin rajoittaa kohdistumaan vain elinkeinotoiminnassa toimivien tietojen käyttöön yrityksiä koskevissa arviointijärjestelmissä (*vaihtoehto 2 b*).

Työryhmä pitää alustavien arviointiensa perusteella suppeampaa vaihtoehtoa (*vaihtoehto 2 b*) tarkoituksenmukaisempana. Luottoluokituksissa, jotka perustuvat vain yritystä ja sen toimintaa koskeviin tunnuslukuihin, ei ole esitetty olevan epäkohtia. Luokituksen kehittämiseen tulee välillisesti vaikuttamaan myös pankkien vakavaraisuusvalvonnan tehostuminen. Luokittelulla on merkitystä mm. arvopaperimarkkinoiden valvonnassa, joka kuuluu rahoitustarkastukselle.

Joidenkin perimistöimistöjen luottopäätöspalvelussa näyttäisi olevan kysymys luottotietotoimintaan rinnastettavasta toiminnasta. Perimistöimistöille kertyy niiden saamien toimeksiantojen perusteella tietoja velallisista ja niiden taloudellisesta tilanteesta ja maksukäyttäytymisestä.

Jos yritysluottotiedoista säädetään,

on elinkeinonharjoittajien tasavertaisen kohtelun vuoksi tarpeen selvittää, miten perimistöiminnassa saatuja tietoja voidaan käyttää luottoriskien arviointipalveluissa.

5.2.5. Luottotietotoiminnan elinkeinovalvonnallinen sääntely

Luottotietotoiminnan harjoittamiselle ei Suomessa ole asetettu toimintaan liittyviä vaatimuksia luottolaitoslaissa tarkoitettua luottotietotoimintaa lukuun ottamatta. Esimerkiksi muissa pohjoismaissa edellytetään toimilupaa.

Elinkeinovalvonnallisen valvonnan ulottamista luottotietotoiminnan harjoittajiin (ja muihin luotonannon tukipalveluja antaviin) puoltaisi luottotietojen kasvamassa oleva merkitys julkishallinnon päätöksenteossa (opintolainan takaus), luottolaitosten vakavaraisuusvalvonnan kansainvälisestä ohjauksesta syntyvä luottoluokituksen korostunut merkitys samoin kuin luottotietorekistereiden merkityksen muutos, joka saattaa seurata EU:n kulutusluottodirektiivistä. Kehitys johtanee siihen, että luottotietotoimintaan kohdistuu nykyistä selvemmin viranomaisen julkiseen rekisteriin verrattava luotettavuusvaatimus. Nämä kaikki tekijät korostavat sitä, että toiminnan tulee nauttia yleistä luotettavuutta, minkä vuoksi on tarpeen harkita, tulisiko toimintaa yleisimminkin säännellä. Luottomarkkinoiden kansainvälistymisen myötä on tarve turvata yleisesti suomalaisia koskevien tietojen asianmukainen käsittely.

5.3. Luottotietorekistereitä koskeva sääntely

5.3.1. Sääntelyssä ratkaistavat kysymykset

Luottotietorekistereitä koskevassa sääntelyssä keskeisiä kysymyksiä ovat rekisterin käyttötarkoituksen ja tietosisällön määrittely samoin kuin se, kuinka kauan merkintöjä rekisterissä voidaan tallettaa. Rekisterin merkityksen muuttuminen, esim. se, että sen käyttö tulee pakolliseksi laissa määritellyissä tilanteissa, voi vaikuttaa sääntelyn tarpeeseen mm. perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen vuoksi. Tietojen luovuttamista rekisteröintiä varten ei voida julkiselle vallalle säädetyin perusoikeuksien turvaamisvelvoite huomioon otettuna jättää vapaaehtoisuuden varaan, vaan siitä on tarpeen säätää laissa.

5.3.2. Luottotietojen käsittelyn sääntely

5321. Käyttötarkoituksen määrittely

Työryhmälle annetun toimeksiannon mukaan valmisteltavissa säädöksissä on määriteltävä luottotietorekisterin käyttötarkoitus. Käyttötarkoitussidonnaisuus ja käyttötarkoituksen määrittelyn velvoite johtuu henkilötietojen käsittelyn kysymyksessä ollen jo kansainvälisistä velvoitteista (EN:n tietosuojasopimus, EY:n henkilötiedodirektiivi). Käyttötarkoituksen merkitys on keskeinen määriteltäessä henkilörekisterien tietosisältöä. Rekisteriin saa tallettaa vain sen käyttötarkoituksen kannalta tarpeelliset tiedot. Käyttötarkoitussidonnaisuus ulottuu myös rekisteritietojen käsittelyyn; tietoja ei saa käsitellä tavalla, joka ei sovi yhteen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.

Valmisteltavassa sääntelyssä voidaan lähteä *voimassa olevan lainsäädännön mukaisista määrittelyistä kysymyksen ollessa henkilöluottotiedoista (vaihtoehto 0)*. Henkilötietolain henkilöluottotiedon määritelmässä korostuu henkilön arvioinnissa kolme eri ulottuvuutta: taloudellinen asema, sitoumusten hoitokyky ja luotettavuus.

Käyttötarkoituksen täsmentäminen (vaihtoehto 1). Taloudellinen asema ja sitoumusten hoitokyky ovat olennaisia osia maksukykyyn ja -halukkuuden arvioinnissa. Luotettavuus voidaan nähdä näistä tekijöistä muodostuvana kokonaisuutena, mutta myös taloudenhoitokyvystä erillisenä kysymyksenä. Tämän vuoksi seuraavassa valmisteluvaiheessa on tarpeen yksityiskohtaisemmin arvioida, onko sääntelyssä tarpeen enää mainita luotettavuutta erillisenä arvioitavana tekijänä tai ainakaan taloudellisten

sitoumusten hoitamisesta erillisenä luottotietojen käyttöä määrittelevänä tekijänä. Muutos olisi omiaan korostamaan luottotietojen alkuperäistä (primaaria) käyttötarkoitusta.

Jos sääntelyä laajennetaan *yritysluottotietoihin*, käyttötarkoituksen määrittelyssä näyttäisi olevan tarpeen ottaa huomioon se, minkälaisista tiedoista on kysymys. Yrityksiä koskevien tietojen käyttöä ei välttämättä ole tarpeen rajoittaa samalla tavalla kuin henkilötietojen. Yritysluottotiedoista henkilötietoja ovat elinkeinotoiminnan vastuuhenkilöitä koskevat tiedot.

Työryhmän alustavien arviointien perusteella näyttäisi todennäköiseltä, että

yritysluottotietojen käyttötarkoitusta ei olisi tarpeen lailla rajoittaa lukuun ottamatta elinkeinoelämän vastuuhenkilöitä koskevia maksuhäiriötietoja.

Tätä lähtökohtaa puoltaa se, että vastaavat tiedot ovat useimmiten saatavissa viranomaisten julkisista rekistereistä. Usein yritys erillisenä oikeushenkilönä on olemassa tällaisen rekisteröinnin kautta. Yritystoiminnassa perustietojen saanti palvelee ensisijassa yrityksen tunnistamista ja niiden luovuttamisessa on kysymys pikemminkin yleisestä yritysinformaatiosta kuin luottotietotoiminnasta. Tässä suhteessa lähtökohtana yritystä koskevien tietojen käsittelyssä on niiden yleinen saatavuus toisin kuin henkilötietojen osalta. Yrityksiä koskevilla tiedoilla ei siten ole samanlaista perustuslain suojaa kuin henkilötiedoilla, minkä vuoksi käyttötarkoituksen määrittelyn ei muutoinkaan ole tarpeen olla yhtä tarkkarajaista kuin kysymyksen ollessa henkilöluottotiedoista.

5322. Rekisteritietojen luovutusedellytysten sääntely

Voimassa olevan henkilötietolain mukaan henkilöluottotietoja saa luovuttaa ainoastaan luottotietotoimintaa harjoittavalle rekisterinpitäjälle sekä sille, joka tarvitsee tietoa luoton myöntämistä tai luoton valvontaa varten taikka muuhun tähän verrattavaan tarkoitukseen (20 § 4 mom.). Luottotietojen käyttö luoton myöntämistä ja luoton valvontaa varten on luottotietojen käytön ydinaluetta ja tällainen luottotietojen käyttötarkoituksen määrittely ei ole ongelmallista. Sen sijaan säännöksessä oleva yleislauseke "muuhun tähän verrattavaan tarkoitukseen" on jo ongelmallisempi.

Työryhmän keskusteluissa ja osin myös käytännöstä saatujen tietojen perusteella on tullut viitteitä siitä, että henkilöluottotietojen käyttö olisi nykyisin suhteellisen laajaa varsinaisen luotonannon ulkopuolella. Työryhmällä ei kuitenkaan käytettävissä olevan ajan ja muiden resurssien puitteissa ole ollut mahdollisuuksia selvittää henkilöluottotietojen käytön laajuutta. Nykyisen käytännön tunteminen on kuitenkin tärkeätä, minkä vuoksi työryhmä esittää, että

valmistelun seuraavaa vaihetta varten varataan riittävät resurssit henkilöluottotietojen käytön laajuutta, käyttöyhteyksiä ja luottotiedolle annettavaa merkitystä koskevaan selvitystyöhön.

Säädettävässä laissa on tarpeen määritellä vähintäänkin ne tarkoitukset, joihin henkilöluottotietoja saa luovuttaa käytettäväksi. Ilmeiseltä myös näyttää, että

työryhmän työn seuraavassa vaiheessa on tarpeen yksityiskohtaisemmin arvioida henkilöluottotietojen käytön nykyistä tarkempaa sääntelyä siitä, mitä käyttötarkoituksia luottolaitostoiminnan ulkopuolella voidaan pitää hyväksyttävänä.

Uudelleenarviointiin on useampiakin syitä. Ehdotus kuluttajille myönnettäviä luottoja koskevaksi direktiiviksi saattaa vaikuttaa luovutusedellytyksiin. Ehdotuksen mukaan luottotietorekisterin olisi oltava kaikkien luotonantajien käytettävissä. Direktiivin täytäntöön paneminen edellyttäisi säännöstä, joka velvoittaa luottotietorekisterin pitäjän luovuttamaan tieto kaikille luotonantajille. Direktiivistä riippumatta on myöhemmän valmistelun aikana selvitettävä, tarvitaanko lainsäädäntötoimia sen turvaamiseksi, että kuluttaja saa yritystä koskevia luottotietoja esim. taloelementtitoimittajista.

Yksityisyyden suojaa työelämässä on tehostettu henkilötietolain säätämisen jälkeen erityislilla. Sääntelyn johdonmukaisuuden sekä suhteellisuusperiaatteen vuoksi huomiota voidaan kiinnittää myös muuhun lainsäädäntöön. Silloin, kun henkilön luotettavuusvaatimuksista on säädetty laissa, henkilön taloudelliseen vastuuseen liittyvien sopivuuteen ja luotettavuuteen vaatimukset on yleensä muotoiltu varsin yleisiksi.

Esim. perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annetun lain (517/1999) 4 §:n mukaan toimiluvan hakijaa pidetään vakavaraisena, jos on ilmeistä, että hakija kykenee vastaamaan taloudellisista velvoitteistaan. Luottolaitoslain muuttamista koskevan esityksen mukaiset luottolaitoksen vastuuhenkilöitä koskevien luotettavuusvaatimusten katsotaan täytyvän, jos henkilön toimikelpoisuutta ei ole rajoitettu tai hän ei ole konkurssissa (ks. esim. HE 175/2002 vp, lakiehdotus no 2, 17 a §).

Seuraavassa valmisteluvaiheessa olisi tarpeen arvioida, tulisiko säädettävään lakiin ottaa nykyistä täsmällisemmät säännökset niistä työtehtävistä, joihin valittavista henkilöistä voidaan tarkistaa luottotiedot.

Henkilöluottotietojen merkityksestä ja painoarvosta luottoa myönnettäessä tai muuta rekisteröityä koskevaa päätöstä tehtäessä ei laissa ole erityissäännöksiä, vaan maksuhäiriömerkinnän arviointi jää kussakin tilanteessa luottotiedon käyttäjän harkintaan. Peruspalvelujen, kuten sähkön ja viestintäyhteyksien epäminen vähäisenkin ja jo poistumassa olevan merkinnän perusteella voi merkittävästi vaikeuttaa rekisteröityjen asemaa.

Jos annettavaan lakiin sisällytetään kuluttajien luottosuhteita koskevia tietoja, on tarpeen arvioida, onko näiden tietojen käyttöä säänneltävä yksityiskohtaisemmin kuin maksuhäiriötietojen käyttöä.

Yritysluottotietoja koskevassa sääntelyssä näyttää olevan tarpeen erottaa yritystoiminnan vastuuhenkilöiden asema yksityishenkilönä ja kuluttajana, toisaalta hänen julkinen roolinsa elinkeinoelämässä. Yritystoimintaan liittyvien tietojen käyttö yksityistalouteen liittyvissä asioissa ei ole sopusoinnussa henkilötietojen suojaa koskevien kansainvälisten säännösten kanssa eikä suojaa koskevan rajoituksen tekeminen näyttäisi olevan mahdollista.

Käyttötarkoituksella on keskeinen merkitys varmistettaessa henkilötietojen käsittelyn laillisuutta. Tämän vuoksi näyttäisi olevan asianmukaista selvittää,

onko säädettävässä laissa tarpeen täsmentää säännöksiä luottotietojen käytön valvonnasta. Säätely saattaa olla tarpeen erityisesti silloin, jos annettavaan lakiin tulevat säännökset luottosuhteita laajasti kuvaavien tietojen tallettamisesta luottotietorekisteriin.

Lainsäädäntöön ei nykyisin sisälly nimenomaisia säännöksiä luotonantajan velvollisuudesta hankkia ja käyttää luottotietoja ennen luottopäätöksen tekemistä. Työryhmä toteaa, että kulutusluottodirektiivistä voi johtua velvollisuus säätää luottotietojen käyttöä koskeva velvoite.

5.3.3. Henkilöluottotietorekisteriin tallettavat tiedot ja niiden laatu

5331. Tunnistamista, toimikelpoisuutta ja maksuhäiriötä koskevat tiedot

Suomessa henkilöluottotietorekisterit voivat henkilötietolainsäädännön mukaan olla luonteeltaan lähinnä ja ensisijaisesti maksuhäiriörekisteriksi luonnehdittavissa olevia rekistereitä. Luottotietorekisteriin saa nykyisen lainsäädännön mukaan tallettaa henkilöluottotietoina rekisteröidyn yksilöintitietojen lisäksi tietoja todetuista maksuhäiriöistä sekä tiedon rekisteröidyn maksuhäiriön aiheuttaneen saatavan suorittamisesta. Toimikelpoisuustietoina rekisteriin saa tallettaa tiedon henkilön julistamisesta holhottavaksi tai uskotun miehen nimeämisestä henkilölle hänen taloudellisten asioidensa hoitoa varten sekä henkilön itsensä ilmoittaman tiedon luottokiellon.

Työryhmä toteaa, että

selvitysten perusteella ei näyttäisi olevan tarvetta asiallisesti muuttaa tunnistamistietojen ja toimikelpoisuutta koskevien tietojen käsittelyä koskevia säännöksiä; vajaavaltaisuutta koskevat ilmaisut on kuitenkin asianmukaista muuttaa vastaamaan nykyisen holhoustoimesta annetun lain käsitteistöä.

Maksuhäiriötietojen tallettamista koskevat säännökset näyttävät pääosin asianmukaisilta. Selvittämistarvetta on kuitenkin kahdessa eri suhteessa.

Vuonna 1993 toteutetun summaarista menettelyä koskevan uudistuksen jälkeen velallinen ei voi enää estää yksipuolisen tuomion antamista pelkällä ilmoituksella. Tuomioistuimien voi ratkaista asian yksipuolisella tuomiolla, jos vastaaja ei ole määräajassa vastannut taikka ei ole vastauksessaan esittänyt perustetta kiistämislle tai vetoaa vain sellaiseen perusteeseen, jolla ei ole vaikutusta asian ratkaisemiseen. Yksipuolista tuomiota koskeva päätös voidaan tallettaa maksuhäiriönä odottamatta takaisinsaantikanteelle säädetyn määräajan kulumista. Jos vastaaja ei tiedä menettelyn merkitystä yksipuolinen tuomio voidaan antaa sellaisissakin asioissa, joissa maksusta pidättäytyminen on johtunut erimielisyyksistä kantajan suorituksesta. Vastaajalla voi olla myös väärä käsitys maksun suorittamisen vaikutuksista. Tilanne voi olla ongelmallinen takaajan kannalta – varsinkin usein samalla kun haetaan päävelallista vastaan ulosottokelpoista päätöstä haetaan päätöstä myös takaajien osalta. Yksipuolisen

tuomion rekisteröimiseen lainvoimaa vailla olevana saattaa siten sisältyä riski siitä, että merkintä on harhaanjohtava. Työryhmä pitääkin tärkeänä, että

seuraavassa valmisteluvaiheessa selvitetään yksityiskohtaisemmin yksipuolisen tuomion rekisteröintiin liittyvät oikeusturvariskit.

Kulutusluottomaksuhäiriötä koskevat tiedot tulevat luottotietorekisteriin velkojan ilmoittamina. Ennen henkilötietolain säätämistä kulutusluottohäiriöiden merkitsemistä koskivat varsin yksityiskohtaiset tietosuojalautakunnan päätöksen määräykset. Maksuhäiriön merkitsemiselle henkilötietolaissa (20 § 2 mom.) säädetyt edellytykset ovat osin yleisyytensä vuoksi aiheuttaneet jonkin verran tulkintaongelmia. Työryhmä katsoo, että valmistelun seuraavassa vaiheessa on tarpeen arvioida

tulisiko velkojien ilmoittamia maksuhäiriöitä koskevien tietojen tallettamista ja noudatettavia menettelyjä koskevia säännöksiä ja käytäntöjä selkeyttää siten, että maksuhäiriötietoa ei tallettaisi, jos velallinen ja velkoja ovat tehneet uuden maksusopimuksen. Samoin tulisi arvioida, onko tarpeen määrittellä aika, jossa maksuhäiriömerkintä tulisi tehdä samoin kuin se, tulisiko säännöksistä ilmetä, miten sosiaalisen suoritusasteen olemassaolo selvitetään rekisteröinnissä.

Maksuhäiriötietojen laatuun vaikuttavia kysymyksiä tarkastellaan jäljempänä jaksossa 5.3.5.

5332. Hyvää maksutapaa ja luottoja koskevat tiedot

Työryhmän tehtävänä on selvittää, miten positiivisten luottotietojen rekisteröintiä koskevaa sääntelyä kehitetään ottaen huomioon direktiivin 87/102/ETY vireillä oleva kokonaistarkistus sekä sen aikataulu. Komission ehdotukseen (KOM (2002) 443 lopullinen) ei sisälly säännöksiä luottojen määrää taikka maksukäyttäytymistä koskevien tietojen rekisteröinnistä. Tällaisten tietojen rekisteröinnin sallittavuus jää kokonaan kansallisen lainsäädännön varaan.

Positiivisilla luottotiedoilla voidaan tarkoittaa useammanlaista informaatiota. Työryhmä pitää välttämättömänä, että asiassa käytävässä keskustelussa mahdollisimman tarkkaan osoitetaan, mitä positiivisilla luottotiedoilla kulloinkin tarkoitetaan. Työryhmä katsoo, että kysymys on hyvää maksutapaa ja luottoja koskevasta informaatiosta. Seuraavassa hyvää maksutapaa koskevaan tietotyypin on luettu tieto rekisteröidyn maksuhäiriömerkinnän aiheuttaneen saatavan suorittamisesta.

Luottotietotoiminta on kehittynyt monin tavoin viime vuosikymmenellä informaatioteollisuutena, mikä on ollut mahdollista teknisen kehityksen johdosta. Siten olisi ajateltavissa, että kuluttajillekin luotaisiin erityinen luottoluokitus. Työryhmä on käsitellyt jäljempänä myös tätä vaihtoehtoa.

Tässäkin yhteydessä on otettava tarkasteluun se vaihtoehto, että *lainsäädäntö jää nykyiselleen (vaihtoehto 0)*. On myös mahdollista ottaa huomioon se, että tietojen saamisessa luotonantajan käyttöön voidaan käyttää erilaisia tapoja tietojen luottotietorekisteriin merkitsemisen sijasta. Luotonantajat voisivat esimerkiksi hankkia tarvitsemansa tiedot suoraan luotonhakijalta pyytämällä tätä esittämään todistuksen

luottosuhteistaan tai hankkimalla tiedot rekisteröidyn suostumuksella. Luottosuhteita koskevien tietojen tarkistamisessa voitaisiin käyttää verohallinnon tietoja. Verotustodistukseen merkittävien velkatietojen käyttöarvoa heikentää kuitenkin se, että ne kuvaavat tilannetta, joka on vallinnut noin puolitoista vuotta aikaisemmin. Jos verottajan rekistereitä halutaan hyödyntää, olisi luotava menettelyt tietojen nykyistä paremmaksi ajan tasalla pitämiseksi sekä niiden saamiseksi luotonantajien käyttöön. Verotustietojen käytössä tietosuoja näyttäisi olevan järjestettävissä tehokkaasti hyödyntämällä sähköisen henkilökortin mahdollisuuksia. Sähköisellä henkilökortilla saattaa olla muitakin sovellusmahdollisuuksia, joita työryhmän on tarkoitus myöhemmässä valmisteluvaiheessa selvittää.

Jos maksutapaa ja luottoja koskevien tietojen tallettaminen luottotietorekisteriin sallitaan, käytettävissä on useita erilaisia vaihtoehtoja. Seuraavassa olevat vaihtoehdot on ryhmitelty siten, että ensin esitetään maksutapa- ja luottoluokitusinformaatiota koskevat vaihtoehdot ja sen jälkeen luottosopimusinformaatiota koskevat vaihtoehdot.

Luotonantajan ja muun sopijakumppanin kannalta luottotiedoilla lienee suurin merkitys silloin, kun kysymys on uudesta asiakkaasta. Näissä tilanteissa merkitystä voi olla sillä, että saadaan henkilön maksutavoista tieto. Yksinkertaisimmillaan tämä on luottotietorekisterissä oleva *tieto asianmukaisesti hoidetusta luotosta (vaihtoehto 1)*. Rekisteriin talletettaisiin tieto siitä, että henkilöllä on tai on ollut luottoja, jotka hän on hoitanut asianmukaisesti.

Tiedon tallettaminen siitä, että henkilöllä on asianmukaisesti hoidettuja luottosuhteita muuttaisi henkilöluottotietorekisteriä maksutaparekisterin suuntaan. Vaihtoehto merkitsisi muun ohella sen täsmentämistä, minkälaisista lähteistä tieto kerättäisiin (luottolaitokset/muut). Rekisterin kattavuuden ja rekisteröityjen yhdenvertaisuuden vuoksi olisi ilmeisesti tarpeen säätää asianomaisille tahoille tiedonantovelvollisuus.

Tieto henkilön yleisestä luottokelpoisuudesta (vaihtoehto 2). Rekisteriin talletettaisiin tieto siitä, miten henkilön luottokelpoisuutta voidaan arvioida eri tekijöiden tuloksena. Kysymys olisi rekisterinpitäjän muodostamasta tiedosta, luottoluokituksesta. Tässä sääntelymallissa otettaisiin huomioon mahdollisuudet "jalostaa" suoraan velkojalta saatavaa tietoa sitä tarvitsevan luotonantajan käyttöä helpottavaan muotoon. Vaihtoehdon mukaisessa menettelyssä voitaisiin myös suojata luottosopimukseen liittynyttä luottamuksellisuutta. Vaihtoehto edellyttäisi säännöksiä, jotka oikeuttaisivat rekisterinpitäjän saamaan luottosuhteita ja niitä koskevia tietoja sekä rekisteröimään ja muutoin käsittelemään merkinnän tekemistä varten tarvittavia tietoja.

Positiivisilla luottotiedoilla voidaan tarkoittaa myös *tietoja rekisteröidyn luotoista (vaihtoehto 3)*. Sen mukaan, kuinka yksityiskohtaisia tietoja luotoista talletetaan, on muodostettavissa useampia vaihtoehtoja.

Vähimmillään kysymys voisi olla *tieto siitä, kuinka monta luottosopimusta henkilöllä on (vaihtoehto 3 a)*. Tieto luottosopimusten määrästä täyttäisi luotonantajien tarpeen tarkistaa luotonhakijan antamien tietojen paikkansa pitävyys yleisellä tasolla. Luoton määrää koskevat tiedot voitaisiin hankkia luotonhakijan suostumuksella tai luotonhakija voisi esittää niistä itse todisteet.

Tieto henkilöllä olevista voimassa olevista luottosopimuksista ja luotonantajasta; luottosuhdetieto (vaihtoehto 3 b). Merkinnän tekemistä siitä, että henkilöllä on voimassa olevia luottosuhteita ja siitä, kuka on velkojana, voitaisiin puoltaa luotonantajan tarkastusmahdollisuuden helpottamisella. Luotonhakijalta pyydetään säännönmukaisesti tieto voimassa olevista luottosopimuksista ja velkojista. Merkinnän avulla luotonantaja voisi tarkistaa annettujen tietojen paikkansa pitävyyden sekä selvittää myös tarvittaessa luotonhakijan suostumuksella luoton määrän suoraan velkojalta. Tässäkin vaihtoehdossa on määriteltävä se, minkälaisista luotoista (luottolaitoksen antamat luotot, muut luotot/tietyn markkamäärän ylittävät luotot) merkintä tehdään samoin kuin velkojan tiedonantovelvollisuus.

Tieto henkilöllä olevista luotoista ja niiden euromäärästä (vaihtoehto 3 c). Luottosuhteisiin liittyviä tietoja voidaan ajatella laajennettavaksi luottorekisteriksi (vaihtoehto 3 d), joka sisältäisi tiedot myönnettyistä luotoista, niiden määrästä ja maksuaikataulusta. Tässäkin vaihtoehdossa on tarpeen harkita, mihin luottosopimukseen rekisteröinti kohdistuu samoin kuin säätää luotonantajien ilmoituskentekovelvollisuudesta.

Edellä esitettyjen vaihtoehtojen mukaiset tietotyypit ja niihin liittyvät tietojenkäsittelyt poikkeavat toisistaan. Vaihtoehdossa 2 ja 3 a sen sijaan perustiedot talletettaisiin vain luottotietotoiminnan harjoittajan rekisterinpitäjän käytössä olevaan rekisteriin ja tiedot tulisivat luotonantajien käyttöön rekisteriin vasta rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn jälkeen. Muissa kohdissa tarkoitetut tiedot merkitään sellaisenaan luottotietorekisterin pitäjän luotonantajien käyttöä varten pitämään rekisteriin.

Maksutapaa ja erityisesti luottoja koskevien tietojen tallettamista koskevassa sääntelyssä joudutaan pohtimaan toisaalta rekisteröidyn yksityisyyden suojan tasoa ja toisaalta luotonantajan tiedontarvetta. Sääntelyyn liittyy myös muita suoraan vaikuttavia intressejä, kuten luottotietotoiminnan harjoittajien liiketoiminnalliset edut.

Positiivisten luottotietojen tallettamista perustellaan usein ylivelkaantumisella tai ainakin velkaongelmien estämisellä sekä sillä, että tällaisia tietoja sisältävät rekisterit ovat muissa Euroopan maissa yleisiä. Kotitalouksien maksuvaikeuksien on tutkimuksessa todettu syntyvän tulojen laskemisesta jyrkästi ja pitkäksi aikaa etenkin työttömyyden johdosta. Kulutusluotot ovat siten sangen harvoin maksuhäiriöiden syynä.¹⁰

Väitteet siitä, että Suomi olisi jotakuinkin ainoa maa Euroopassa, jossa ei sallita positiivisia luottotietorekistereitä, eivät näytä työryhmän alustavien selvitysten mukaan pitävän täysin paikkaansa, vaan kuva tilanteesta eri maissa on huomattavasti monimuotoisempi. Esimerkiksi Ruotsissa luottosuhteita koskevien tietojen käsittely on sallittu vain pankkien omistuksessa olevalle yhtiölle, joka puolestaan voi luovuttaa näitä tietoja vain pankeille ja niiden kanssa samaan ryhmittymään kuuluville rahoitusyhtiöille. Pankkien antamien luottojen rekisteröinti luottotietoina on kielletty myös mm. Saksassa.

¹⁰ Jani Erola: Maksuhäiriöllisyys lamanjälkeisessä Suomessa. Turku 2000.

Yhdysvalloissa positiivisten luottotietojen rekisteröintiä on perusteltu kilpailun edistämiseksi: luotonantajan ei tarvitse kerätä tietoa velanhoitokokemuksesta itse, vaan se on saatavilla luottotietorekisteristä. Tämä edistää kilpailijoiden tuloa luottomarkkinoille ja voi lisätä nimenomaan ei-pankkisidonnaista luottotarjontaa.

Luottoja koskevien tietojen rekisteröinnin vaikutus ylivelkaantumisen estämiseen perustuu ajatukseen siitä, että luotonantaja voi paremmin arvioida uuden luoton takaisinmaksuvaran, jos tiedossa on luotonhakijaa jo rasittavat velat. Tällaisia tietoja kysytään säännönmukaisesti suoraan luottihakemuksessa tai epäsuorasti maksuvaralaskelmassa. Ongelmana pidetäänkin sitä, ettei luotonhakija ole luotettava tietolähde.

Vaikka keskitettyä luottosuhteita koskevia tietoja sisältävää rekisteriä ei olisi, ei tämä merkitse sitä, etteikö luotonantajalla olisi mahdollisuutta selvittää luotonhakijan maksukykyä. Kysymys on siitä, miten luotonhakijan tietojen tarkistaminen käytännössä toteutetaan. Tietojenhankinta voi perustua rekisteröidyn suostumukseen tai jo olemassa olevien tietovarantojen käyttöön. Luotonhakijalta saatavan tiedon oikeellisuuden varmistamisessa merkitystä on myös sillä, miten lainsäädännössä määritellään luotonhakijan tiedonantovelvollisuus. Tiedonantovelvollisuutta ei ole selkeästi voimassa olevassa lainsäädännössä määritelty.

Tietojen rekisteröintitarpeeseen ja tietojen merkitykseen luotonannossa vaikuttanevat monet eri tekijät, kuten yleinen maksumoraali. Tutkimukset näyttävät osoittavan, että väitteet maksumoraalin rapautumisesta Suomessa olisivat aiheettomia, vaikka ylivelkaantumisongelmien ratkaisussa on otettu käyttöön velkajärjestely ja yrityssaneeraus.

Luottoja koskevien tietojen on katsottu tarjoavan lisävälineitä luottojen riskiluokitteluun, millä lienee vaikutusta luottojen hinnoitteluun. Eduskunnan talousvaliokunta on mietinnössään (TaVM 7/2000vp/VNS 4/1999 vp) esittänyt selvitettäväksi positiivisen luottorekisterin perustamista osana henkilökohtaista konkurssia koskevaa selvitystyötä. Jos tällainen veloista vapautuminen toteutettaisiin lainsäädännössä, kasvaa luotonannon riskit entisestään, jolloin luotonantajalla tulisi olla välineitä tarkistaa nimenomaan luototettavan sen hetkiset luotot. Henkilökohtaista konkurssia koskevaa valmistelua ei ole toistaiseksi aloitettu.

Yhtenä luottoja koskevien tietojen rekisteröintiin liittyvänä haittavaikutuksena on pidetty sitä, että niiden rekisteröinti voi hämärtää luottotietorekisterin maksumoraalia tai -kuria ylläpitävää merkitystä. Yleisesti käytettävät informaation käsittely- ja jakelujärjestelmät voivat myös vähentää luotonantajien ponnistuksia ja sijoituksia luototettavia kohteita koskevaan tietojen hankintaan ja käsittelyyn. Luotonantajalla ei ole kannusteita kehittää tietojen hankintaa ja käsittelyä, kun samat tiedot ovat kaikkien markkinoilla toimivien käytössä. Luottotietojärjestelmää on pidetty luottomarkkinoiden kilpailun näkökulmasta kartellimaisena järjestelyinä: se vakioi käsiteltävän tiedon ja estää tiedonhallinnan kehittymisen sellaiseksi strategiseksi keinoksi, jolla voitaisiin hankkia kilpailuetua suhteessa kilpailijoihin. Laajentuneista ja keskittyneistä tietojärjestelmistä saatava hyödyn vastapainona olisi siten kilpailun puute luottomarkkinoilla.

Maksutapaa ja luottosuhteita koskevien tietojen saatavuutta arvioitaessa ja vaihtoehtoja vertailtaessa merkitystä lienee annettava sille, minkälaisissa luotonantotilanteissa tietoja on tarkoitus käyttää. Asuntolaina on merkittävin pitkäaikainen kuluttajan tekemä luottosopimus, ja siinä sopijaosapuolena on yleensä pankki. Pankkialan keskittyminen ja luottolaitosryhmittymien synty on myös merkinnyt lainsäädännössä tehtyjen muutosten myötä, että tällaisiin ryhmittymiin kuuluvilla pankeilla on varsin laaja tietopohja käytettävissään asuntolainapäätöstä tehdessään. Lainanhakijan antamia tietoja voidaan tarkistaa myös hänen suostumuksellaan.

Tavanomaiseen kulutukseen käytettävät muut kulutusluotot ovat nykyisin valtaosaltaan luottokortteja, jotka voivat olla maksuaikakortteja (maksuaikaa siirretään kuukausi eteenpäin) tai niissä voi olla myös luotto-ominaisuus. Luottokorttiyhtiöistä osa kuuluu luottolaitosryhmittymiin, joissa käytössä ovat koko ryhmittymän asiakastiedot. Vuonna 2001 korttiluottotappiot olivat noin prosentin koko velkakannasta, mikä merkitsee tutkimuksissa esitettyjä kriteereitä soveltaen varsin optimaalista tilannetta luotonannossa.

Maksutapaa ja luottoja koskevien tietojen sääntelyssä on, kuten jo edellä on todettu, *tarpeen kiinnittää huomiota myös siihen, mihin tarkoituksiin mahdollisia luottosuhteita koskevia tietoja voidaan käyttää.* Erityissäännösten tarve on riippuvainen siitä, minkälaisia tietoja saisi käsitellä. Erityissäännösten tarve on erityisen suuri silloin, kun kysymys on rekisteröityjen luottosuhteita kattavammin kuvaavista tiedoista (vaihtoehdot 3 c ja 3 d).

Edellä oleva argumentointi tuo esiin enemmän luottosuhteita koskevien tietojen luottotietorekisteriin tallettamista vastustavia kuin sitä puoltavia näkökohtia.

5.3.4. Yritysluottotiedot

5341. Elinkeinotoiminnan vastuuhenkilöitä koskevat tiedot

Sillä, kuka on elinkeinotoiminnassa vastuullisissa tehtävissä ja miten hänen luotettavuuttaan arvioidaan, on merkitystä myös yrityksen luotettavuutta arvioitaessa ja muutoinkin yritystä koskevassa päätöksenteossa. Sen vuoksi elinkeinotoiminnassa toimivien henkilöiden tiedot kuuluvat osana yritys- ja yritysluottotietojen käsittelyyn.

Elinkeinotoiminnan vastuuhenkilöt voidaan valmistelutyön tässä vaiheessa alustavasti määritellä seuraavasti:

- osakeyhtiön tai sen emoyhtiön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen sekä toimitusjohtaja
- osuuskunnan hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen ja toimitusjohtaja
- avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies ja toimitusjohtaja
- kaupparekisterilaissa perusilmoituksen tekemiseen velvoitetun yhdistyksen tai säätiön nimenkirjoittamiseen oikeutetut.

Elinkeinoelämän vastuuhenkilönä voidaan pitää myös yhtiössä merkittävää määräämisvaltaa käyttävää osakasta (esim. se, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään kolmasosa osakkeista tai osakkeiden tuomasta äänimäärästä taikka vastaava omistus- tai

määräämisvalta muussa yhteisössä). Tällaisten tietojen ajan tasalla pito ei ole mahdollista viranomaisten rekisterien avulla, minkä vuoksi niiden rekisteröintiin liittyy erilaisia ongelmia tietojen laadun vuoksi.

Jos yritysluottotiedoista säädetään, työryhmä katsoo, että

määritelmän piiriin kuuluvista henkilöistä on tarpeen tallettaa perustietoina tiedot nimestä, henkilötunnuksesta sekä tiedot yrityksestä, jossa hänellä on edellä tarkoitettu tehtävä sekä tehtävästä (yrityskytkentä ja sen laatu). Toimikelpoisuutta koskevana erityistietona on perusteltua tallettaa tieto henkilön määräämisestä liiketoimintakieltoon.

5342. Yritystä koskevat tiedot

Yritystä koskevana *perustietoina* voidaan pitää niitä tietoja, jotka ovat jokaisen saatavissa viranomaisten yleistä käyttöä varten pitämistä rekistereistä. Tällaisia tietoja ovat patenti- ja rekisterihallituksen sekä verohallituksen yritys- ja yhteisötunnusrekisterin julkiseen osaan sekä sen taustalla oleviin perusrekistereihin sisältyvät tiedot samoin kuin tilastokeskuksen liike- ja yhteisörekisteriin sisältyvät tiedot.

Jos yritysluottotiedoista säädetään, työryhmä toteaa, että

säädettävässä laissa yritysten perustietojen tallettamista ei ole tarpeen rajoittaa nykyisestä käytännöstä. Sama koskee yritysten tilinpäätöstietoja.

Luottotietoyhtiöt keräävät *maksutapatietoja* velkojayrityksiltä, jotka ovat tehneet asiasta sopimuksen luottotietotoiminnan harjoittajan kanssa. Menettelyä ei ole tarpeen arvioida henkilötietojen suojan kannalta etenäkään silloin, kun kysymys on yhtiömuodossa harjoitettavasta elinkeinotoiminnasta.

Jos yrityksiä koskevista luottotiedoista säädetään työryhmä toteaa, että

säädettävässä laissa ei näyttäisi olevan yleistä tarvetta rajoittaa yritysten maksutapatietoja koskevien tietojen käsittelyä nykyisestä.

Seuraavassa valmisteluvaiheessa on kuitenkin tarpeen arvioida,

tulisiko rekisteröityjen oikeusturvan ja tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyden vuoksi säädettävän lakiin ottaa säännökset siitä, minkälaiset maksun viivästymiset on oikeus tallettaa rekisteriin edelleen luovutusta varten ja tulisiko tietojen keräämisestä säätää velvollisuus informoida rekisteröityä.

Yritysten viranomaisten toteamina maksuhäiriötietoina ja yrityssaneerausta koskevana tietoina talletetaan samankaltaisia tietoja kuin kuluttajista. Jos yritysluottotiedoista säädetään, työryhmä toteaa, että

alustavissa selvityksissä ei ole tullut esiin syitä, joiden vuoksi säädettävällä lailla olisi tarpeen rajoittaa viranomaisten toteamien maksuhäiriöiden tallettamista luottotietorekisteriin.

Yritysluottotietorekisteriin sisältyvät tiedon yrityksen *luottokelpoisuusluokasta*, joka tuotetaan ja päivitetään yritystä koskevien muiden tietojen perusteella. Ainakin yhdessä käytössä olevassa luokituksessa luokitukseen eniten vaikuttavana tekijänä on yrityksen vastuuhenkilöiden luottotiedot.

Ensimmäisenä vaihtoehtona on, että sääntelyssä ei aseteta erityisiä edellytyksiä luottokelpoisuusluokkaa koskevan tiedon muodostamiselle ja rekisteröinnille (*vaihtoehto 0*). Jos yritysluottotiedoista muutoin säädetään, jokainen rekisteröity valvoisi tässä sääntelymallissa oikeusturvaansa lähinnä vahingonkorvausoikeudellisin keinoin tai hakemalla virheen oikaisua tietosuojavaltuutetulta.

Toisena vaihtoehtona on, että *luottokelpoisuusluokkaa koskevasta tiedon käsittelystä säädetään tarkemmin (vaihtoehto 1)*. Tämä voisi tapahtua esim. siten, että rekisterinpitäjä veloitetaan antamaan erikseen vastuuhenkilöriskeihin perustuva luokitus ja erikseen yritystä muutoin koskeva luokitus.

5.3.5. Luottotietojen laatuun liittyvät kysymykset

Henkilöluottotietojen käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset henkilötietojen virheettömyydestä ja oikeudellisuudesta merkitsevät muun ohella sitä, etteivät käsiteltävät tiedot saa olla harhaanjohtavia. Luottotietorekisterin tietojen jonkinasteisen virheettömyysvaatimuksen voitaneen katsoa olevan voimassa myös yritysluottotietoja, vaikka asiasta ei nimenomaista säännöstä olekaan.

Luottotietojen käyttöön liittyviä merkittävimpiä riskejä rekisteröidyn kannalta ovatkin kaikki sellaiset menettelyt, jotka voivat johtaa harhaan rekisteröidyn maksukykyä ja – halua arvioitaessa. Henkilöt ja yritykset voivat tietoisesti pidättäytyä maksusta, vaikka näillä olisikin maksukykyä. Maksusta pidättäytyään sen vuoksi, että vastapuolen suoritusta ei pidetä sopimuksenmukaisena. Nykyisissä käytännöissä on olemassa ainakin jonkinasteinen riski sille, että rekisteriin talletetaan maksuhäiriönä tai –viivenä tieto sellaisistakin tilanteista, joissa rekisteröidyllä voidaan katsoa olleen oikeus kieltäytyä maksusta ja/tai joissa suoritus on riittävä. Yksipuolinen maksuhäiriömerkintään johtava tuomio saatetaan antaa joko sen vuoksi, että rekisteröity ymmärtää tilanteen väärin tai että velkoja ei toimita sopimuksesta tietoa tuomioistuimelle. Myös yritysten reskontratietojen välittämiseen perustuvassa yritysluottotietotoiminnassa voi syntyä vastaavankaltaisia tilanteita.

Nykyisin samaa saatavaa koskevat eri asteiset maksuhäiriömerkinnät näkyvät kukin toisistaan erillisinä merkintöinä. Velkojan uusiessa ulosottoyrityksen rekisteriin merkitään uusi ulosottoa koskeva merkintä. Rekisteritietoja käytävällä ei ole mahdollisuutta tietää, minkälaisesta tilanteesta on kysymys.

Ylivelkaantumisongelmien syntyyn on selvitysten mukaan vaikuttanut muun ohella takausvastuiden laukeaminen. Luottotietorekisteristä ei ilmene tietoa siitä, että merkintä johtuu rekisteröidyn asemasta takaajana. Vaikka takaukset olisivatkin omavelkaisia,

takaajan asemassa olevalla on käytännössä usein huonommat mahdollisuudet huolehtia luoton hoitamisesta takaajana kuin olleessaan itse luotonottaja.

Edellä olevaan viitaten työryhmä pitää tärkeänä, että

seuraavassa vaiheessa selvitetään mahdollisuudet lainsäädännön ja käytäntöjen kehittämiseksi siten, että

- a) luottotietorekisterin merkinnät voidaan yksinkertaisella tavalla poistaa silloin, kun maksusta pidättäytyminen johtuu vastapuolen suorituksessa olevista virheestä tai kun merkintää on muun syyn vuoksi pidettävä selvästi harhaanjohtavana;*
- b) rekisteristä näkyy merkinnän liittyminen rekisteröidyn asemaan takaajana; ja*
- c) rekisterissä näkyy eri maksuhäiriömerkintöjen liittyminen samaan saatavaan ja sen perintään.*

Maksuhäiriömerkintä ei poistu luottotietorekisteristä, vaikka merkinnän aiheuttanut saatava onkin sittemmin suoritettu. Maksuhäiriön merkitystä arvioitaessa informaatio voi siten olla harhaanjohtavaa. Rekisterien ajantasaisuutta ja rekisteröidyn tilannetta mahdollisimman hyvin kuvaavan informaation tuottamisen kannata työryhmä pitääkin tärkeänä, että

tieto maksuhäiriömerkinnän aiheuttaneen maksun suorittamisesta merkitään rekisteriin nykyistä kattavammin.

Ulosottolakia koskevassa uudistuksessa (HE 216/2001 vp) on kiinnitetty huomiota luottotietoina käytettävien ulosottoa koskevien tietojen laatuun. Tiedot varattomuudesta ovat uudistuksen myötä aikaisempaa luotettavampia, sillä säädetyt vähimmäistoimet tulee suorittaa jokaisessa asiassa ennen varattomuuden toteamista. Jos velallinen maksaa ulosotossa olleen velan tai jos ulosotto on ollut aiheeton ulosottooperusteen kumoamisen vuoksi tai muusta syystä, ulosottomies on velvollinen ilmoittamaan siitä velallisen pyynnöstä luottotietoiminnan harjoittajalle. Uudistuksen perusteluissa on kiinnitetty huomiota siihen, että velkapääoma ei saisi kirjautua moninkertaisesti luottotietoihin uusintaulosottojen vuoksi (HE 216/2001 vp s. 61).

Luottotietorekisterin tiedon mahdollisimman suuren luotettavuuden vuoksi ja positiivisten luottotietojen laajemman rekisteröinnin kehittämiseksi voitaisiin selvittää,

olisiko tarkoituksenmukaista velvoittaa ne velkojat, joiden ilmoituksen perusteella maksuhäiriömerkintä on tehty, ilman rekisteröidyn nimenomaista pyyntöä ilmoittamaan rekisterinpitäjälle myös maksun suorittamisesta.

Luottotietoja välitetään myös painotuotteina. Tähän jakelutapaan liittyy merkittäviä tietojen laatuun liittyviä ongelmia. Tietojen korjaaminen ja ajan tasalla pito ei välttämättä toteudu riittävän varmasti ja nopeasti.

Valmistelun seuraavassa vaiheessa näyttäisi olevan tarpeen selvittää, miten painotuotteina jaettavien luottotietojen virheettömyydestä voidaan tehokkaasti huolehtia.

Luottotiedot kuvaavat ensisijaisesti sitä, miten rekisteröity on aikaisemmin hoitanut sitoumuksensa. Henkilötietolainsäädäntö määrittelee, kuinka kauan erilaisia maksuhäiriötietoja saa rekisterissä tallettaa. Työryhmä ei käytettävissään olevan ajan puitteissa ole voinut yksityiskohtaisesti selvittää, tulisiko ja miten tietojen tallennusaikoja koskevaa sääntelyä muuttaa. Konkurssitietojen tallettamisessa noudatettavat säilyttämisaajat ovat osin pitemmät kuin esim. aika, joksi henkilö voidaan lainvastaisen menettelyn vuoksi määrätä liiketoimintakieltoon.

Säilyttämisaikoja saattaa olla mahdollista lyhentää, jos sääntelyä monipuolistetaan esim. siten, että merkintä ei kuitenkaan poistu, jos sen rekisteröintiaikana tulee ilmi uusi toiseen saatavaan liittyvä maksun laiminlyönti.

Ruotsissa tehty selvitys osoittaa, että talletettavien tietojen määrän voimakas lisääminen kasvatti virheellisen tiedon määrää luottotietorekistereissä.¹¹ Tilanteen korjaamiseksi ehdotettiin luopumista merkintöjen tekemisestä alle tietyn rahamäärän jääviin saataviin liittyvistä maksuhäiriöistä.¹²

Luottotietotoiminnassa kysymys tietojen laadusta liittyykin kysymykseen tietojen tarpeellisuudesta. Tiedon harhaanjohtavuus ja tarpeettomuus saattavat olla sama asia. Työryhmä ei käytettävissään olevan ajan puitteissa kuitenkaan ole voinut arvioida, olisiko rekisteröinnin ulkopuolelle jätettävissä pienempiin saataviin liittyvät maksuhäiriöt. Asiaa selvitetään tarkemmin työryhmän työn seuraavassa vaiheessa.

Kysymys vastuusta luottotietoina rekisteröitävistä ja luovutettavien tiedoista on pitkälti kysymys tietojen laadusta. Luottotietotoiminnan vastuusuhteiden kannalta merkityksellisiä vastuusuhteita on kolmenlaisia: 1) luottotietotoiminnassa käytettävien tietolähteiden ja luottotietorekisterin pitäjän välinen suhde, 2) rekisterinpitäjän ja rekisterin tietoja käyttävän (tilaaja) välinen suhde sekä 3) rekisterinpitäjän ja rekisteröidyn välinen suhde. Viimeksi mainittua tarkastellaan jaksossa 5.5.

Rekisterinpitäjän vastuun ja tietojen laadun kannalta on tarpeen korostaa luotettavien tietolähteiden käyttöä. Rekisterinpitäjällä on myös vastuu huolehtia siitä, että rekisterin tietoja osataan asianmukaisesti käyttää. Tämä korostaa rekisterinpitäjän neuvontavelvollisuutta.

5.4. Rekisteröityjen oikeudet ja oikeusturvajärjestelmä

Rekisteröidyn henkilötietolainsäädännön mukaiset oikeudet voidaan jakaa tiedonsaantioikeuksiin ja valvontaoikeuksiin. Työryhmä toteaa, että jos yritysluottotiedoista säädetään työryhmän toimeksiannon osoittamalla tavalla,

tiedonsaantioikeuksiin kuuluvat rekisteröidyn tarkastusoikeus sekä rekisterinpitäjän ja luottotiedon käyttäjän aktiiviset informointivaroitukset on laajennettava koskemaan myös yritystä sekä elinkeinotoiminnan

¹¹ Missvisande uppgifter hos kreditupplysningsföretag; Datainspektionens rapport 2001:1.

¹² Missvisande kreditupplysningar – åtgärd och förslag; Finansinspektionen 2001:2, Datainspektionen 2001: 1 a.

vastuuhenkilöitä koskevia luottotietoja. Sama koskee oikeutta saada virheelliset tiedot korjatuksi.

Voimassa olevan lain mukaan luottotietorekisterin pitäjällä on velvollisuus ilmoittaa rekisteröidylle, kun häntä koskevat henkilöluottotiedot on ensimmäistä kertaa merkitty rekisteriin. Kysymyksen ollessa yritysluottotietorekisteriin merkittävistä perustiedoista, ilmoituksen tekemiselle ei näyttäisi olevan tarvetta, jos perustiedot ovat sellaisia, jotka lain mukaan ovat jokaisen saatavissa viranomaisen yleistä käyttöä varten pitämistä rekistereistä. Sama koskee yrityksen itsensä ilmoittamia tilinpäätöstietoja, jos rekisterinpitäjä on tietoja pyydettyään antanut tiedon tietojen rekisteröinnistä ja muusta käsittelystä.

Työryhmän toimeksianto määrittelee jo rekisteröityjen oikeuksien ja oikeusturvajärjestelmän perusteet. Tämän vuoksi työryhmä ei ole katsonut tarpeelliseksi valmistelun tässä vaiheessa laatia vaihtoehtoja uudistustyölle. Rekisteröidyn tiedonsaanti- ja valvontaoikeuksien laajuuden tarve on myös merkittävässä määrin riippuvainen siitä, mitä ratkaisuja esim. henkilöluottotietoina rekisteröitävien tietojen ulottuvuudesta sekä luottotietorekisteritietojen luovuttamisedellytyksistä on tarkoitus säätää.

5.5. Valvonta- ja seuraamusjärjestelmä

Työryhmä ei ole katsonut tarpeelliseksi laatia eri vaihtoehtoja valvonta- ja seuraamusjärjestelmää liittyvistä osakysymyksistä. Jos yritysluottotiedoista säädetään, työryhmä katsoo, että

myös yritysluottoja koskevien säännösten valvonta voidaan antaa tietosuojavaltuutetun tehtäväksi, vaikka se merkitseekin valtuutetun toimialan laajenemista aikaisemmasta. Tällöin on myös huolehdittava siitä, että valvontaviranomaisten tiedonsaanti ja määräystenanto-oikeudet samoin kuin käytettävissä olevat hallinnolliset pakkokeinot ulottuvat yritysluottotietojen käsittelyn lainmukaisuuden valvontaan samalla tavoin kuin kysymyksen ollessa henkilöluottotiedoista.

Viranomaisilla rekisterinpitäjinä ja luottotietorekisterin pitäjänä on yleensä ankara vastuu rekisteritietojen virheettömyydestä. Tämä ei kuitenkaan ole ehdoton. Esim. tilastokeskuksen liike- ja yhteisörekisterin tiedoilla ei ole samanlaista yleistä luotettavuutta kuin kaupparekisterin tiedoilla. Tietolähteen vastuusta riippumatta rekisterinpitäjä vastaa henkilötietolain mukaan virheellisen rekisteritiedon luovuttamisesta aiheutuvista vahingoista rekisteröidylle ns. ankaran vastuun periaatteen mukaan. Jos yritysluottotiedoista säädetään, työryhmä pitää tärkeänä, että

valmistelun seuraavassa selvitetään tarve laajentaa myös yritysluottotietoja koskevan vahingonkorvausvastuun sääntely ja tämän vaikutus siihen, kuinka yksityiskohtaisesti on tarpeen säännellä muutoin yritysluottotietojen tietosisällöstä ja luottoriskien arviointipalveluista.

5.6. Sääntelyn rakenteesta

Luottotiedoista säädetään eri maissa osittain toisistaan poikkeavalla tavalla. Kaikissa EU:n jäsenmaissa henkilötietojen suojaa koskevat yleiset säännökset tulevat sovellettaviksi myös henkilöluottotietojen käsittelyyn. Henkilötietolainsäädännön merkityksen arvioinnin kannalta on syytä huomata, että joidenkin maiden tietosuojasäädökset koskevat myös oikeushenkilöitä.

Henkilötietolainsäädännön lisäksi on luottotietotoimintaa koskevia erityissäännöksiä, jotka puolestaan voivat olla joko osana henkilötietojen suojaa koskevaa lakia (esim. Suomi) tai kulutusluottolainsäädäntöä (esim. Belgia) taikka sisältyä sekä kuluttajahenkilöitä että yrityksiä koskevaan luottotietolakiin (esim. Ruotsi).

Jos sääntely ulotetaan koskemaan myös yritysluottotietoja, voidaan sääntely Suomen lainsäädäntöjärjestelmän rakenteet huomioon ottaen toteuttaa lakiteknisesti kahdella eri tavalla.

Yleisen luottotietolain mallissa uudistus toteutettaisiin säätämällä laki, joka koskisi sekä yritys- että henkilöluottotietoja. Tämä edellyttäisi henkilötietolain luottotietotoimintaa koskevien erityissäännösten kumoamista.

Hajautetun sääntelyn mallissa uudistus toteutettaisiin säätämällä erillinen yritysluottotietoja koskeva laki sekä muuttamalla tarpeelliselta osin henkilötietolain säännöksiä.

5.7. Kokoavia johtopäätöksiä uudistuksen seuraavaa valmisteluvaihetta varten

5.7.1. Laaja ja suppea sääntelymalli

Työryhmä on edellä esittänyt erilaisia kannanottoja valmistelun seuraavassa vaiheessa esiin otettavista kysymyksistä ja vaihtoehdoista sääntelyn kehittämiseksi. Esitetyistä vaihtoehdoista on muodostettavissa erilaisia yhdistelmiä.

Työryhmän ehdotuksista on karkeasti muodostettavissa laajan ja suppean sääntelyn mallit. *Laajassa sääntelymallissa* hallituksen esitykseen sisällyttäisiin ehdotukset säännöksiksi, jotka koskevat sekä henkilöluottotietoja että yritysluottotietoja (ml. elinkeinoelämän vastuuhenkilöitä koskevat tiedot).

Henkilöluottotietojen sääntelyä tarkennettaisiin nykyisestään siten, että luottotietorekisteristä tulisi ilmetä samaan saatavaan liittyvien maksuhäiriöiden välinen suhde ja maksuhäiriön perustuminen takaukseen. Velkoja ilmoittamien maksuhäiriöiden merkitsemistä koskevia edellytyksiä ja niiden selvittämisessä noudatettavia menettelyjä täsmennettäisiin.

Säädettävään lakiin otettaisiin säännökset myös yritysluottotietojen virheettömyyttä koskevista vaatimuksista sekä yritysten tiedonsaantioikeuksista ja oikeusturvakeinoista tiedonsaantioikeuksia ja virheen oikaisua koskevissa asioissa. Säädettävässä laissa osoitettaisiin vähintäänkin ne tietotyypit, joita yritysluottotietoina saa tallettaa. Tarkemmat säännökset otettaisiin siitä, minkälaiset vaatimukset sekä henkilön

luotettavuuden että yritysten luotettavuuden arvioinnissa käytettävien luottoriskien arviointipalvelujen tulisi täyttää.

Laissa säädettäisiin myös edellytykset toimialakohtaisten väärinkäytösrekisterien ja sulkulistojen pitämiseksi. Luottotietotoimintaa (ml. luottoriskien arviointipalvelut) valvottaisiin ja ohjattaisiin elinkeinovalvonnallisilla keinoilla.

Suppeassa sääntelymallissa sääntely kohdistuisi lähinnä henkilöitä koskevien tietojen käsittelyyn ja rekisteröintiin. Sääntely kohdistuisi kysymyksen ollessa yritysluottotiedoista vain elinkeinotoiminnan vastuuhenkilöitä koskevien tietojen sääntelyyn. Henkilöluottotietoja koskevaan sääntelyyn tehtäisiin vain ne muutokset, jotka muun lainsäädännön vuoksi ovat tarpeen.

5.7.2. Kuulemisvaiheen keskustelukysymykset ja valmistelun jatkaminen

Tämän muistion tarkoituksena on toimia luottotietolainsäädännön kehittämistä käyttävän keskustelun pohjana. Muistiosta on tarkoitus kuulla eri tahoja. Kannanottoja ja näkökulmia voivat oikeusministeriöön lähettää nekin, joille ei ole lähetetty nimenomaista lausuntopyyntöä.¹³ Saatujen kannanottojen jälkeen työryhmän on tarkoitus syventää ja laajentaa valmistelussa tarvittavaa tietopohjaa.

Työryhmä on laatinut listan kuulemisvaiheen keskeisistä kysymyksistä. Sen tarkoituksena ei ole, että esim. lausunnonantajien tulisi ottaa kantaa kaikkiin listassa oleviin kysymyksiin, vaan pikemminkin osoittaa ne kysymykset, joita työryhmä pitää tärkeänä seuraavaa valmisteluvaihetta silmällä pitäen.

Kuulemisvaiheen keskeisiä kysymyksiä:

Uudistuksen tarve ja laajuus:

- onko luottotietotoimintaa säänneltävä nykyistä tarkemmin
- tulisiko lainsäädännössä olla nykyistä tarkemmat säännökset siitä, miten elinkeinoelämän vastuuhenkilöitä koskevia luottotietoja saa käsitellä
- tulisiko lainsäädäntö ulottaa koskemaan myös yrityksiä koskevia luottotietoja
- pitäisikö lainsäädännössä asettaa joitakin vaatimuksia myös tietojenkäsittelyyn perustuville menettelyille, joiden avulla luotonhakijoita luokitellaan tai pisteytetään
- tulisiko luottotietotoimintaa harjoittajien toimintaa säännellä ja valvoa tietojenkäsittelyä laajemminkin
- pitäisikö toimialakohtaisista väärinkäytösjärjestelmistä säätää yksityiskohtaisemmin

Luottotietojen käyttö ja käytön valvonta

¹³ Oikeusministeriön postiosoite on PL 25, 00023 VALTIONEUVOSTO sekä e-mail: kirjaamo.om@om.fi

- onko yritysluottotietojen käyttöä tarpeen rajoittaa
- pitääkö elinkeinotoiminnan vastuuhenkilöiden kaikki luottotiedot olla käytettävissä yrityksen luottotietoina
- onko asiallista, että yritystoimintaan liittyviä henkilön tietoja käytetään myös hänen yksityistalouteensa liittyvissä asioissa
- onko luottotiedot sopiva tapa varmistaa työntekijän luotettavuutta
- minkälaisissa työsuhteissa luottotietojen käyttöä työntekijän valinnassa voidaan pitää asianmukaisena
- tulisiko kuluttajalle ilmoittaa aina, kun häntä koskevia luottotietoja luovutetaan
- tulisiko yritysluottotietojen hankinnassa ja käytössä noudattaa nykyistä suurempaa avoimuutta
- pitäisikö henkilöluottotietojen käytön valvontaa tehostaa

Luottotietorekisterien tietosisältö

- tulisiko henkilöluottotietoina tallettaa tiedot myös siitä, että kuluttaja on hoitanut maksunsa asianmukaisesti
- tulisiko luotonantajat velvoittaa toimittamaan hyvää maksutapaa koskevat tiedot rekisterinpitäjälle
- tulisiko henkilöluottotietoina tallettaa tiedot myös kuluttajalla olevista luotoista
- kuinka tarkkoja tietoja luotoista tulisi tallettaa
- kenellä tulisi olla oikeus käyttää luottoja koskevia tietoja
- onko tarvetta rajoittaa yritysluottotietorekisterien sisältöä nykyisestä
- pitäisikö rekistereiden tuottamaan luottoluokitukseen puuttua
- miten elinkeinotoiminnan vastuuhenkilön aikaisempien maksuhäiriöiden tulisi vaikuttaa yritystä koskevaan luottoluokitukseen
- milloin vastuuhenkilön aikaisemmilla maksuhäiriöillä voi katsoa olevan merkitystä

Luottotietojen laatu

- tulisiko rekisteriin merkitä tieto sen saatavan suorittamisesta, josta maksuhäiriömerkintä on johtunut
- olisiko asianmukaista velvoittaa velkojat ja muut tietolähteet ilmoittamaan maksun suorittamisesta
- pitäisikö rekisteristä ilmetä se, jos eri merkinnät liittyvät samaan saatavaan
- tulisiko rekisterissä erottaa takaajan asemassa syntyneet maksuhäiriöt
- olisiko luottomerkinöjen säilyttämisaikaa aiheellista lyhentää

*

Työryhmän lopullisen mietinnön on määrä valmistua huhtikuun lopulla vuonna 2004. Työryhmä kuulee lausuntokierroksen jälkeen tapahtuvan valmistelun aikana eri asiantuntija- ja etutahoja tarkoituksena saavuttaa mahdollisimman laaja yksimielisyys uudistuksen konkreettisesta sisällöstä. Tämä voinee onnistuessaan merkitä sitä, että uudistusta koskeva hallituksen esitys on annettavissa vuoden 2003 vaaleissa valittavan eduskunnan käsiteltäväksi.

LIITEET

Liite 1: Luottotietorekisterin tietojen käytöstä toimialoittain

Seuraavassa on karkean yleiskuvan saamiseksi luetteloitu toimialoittain ja osin toimintokohtaisesti tilanteita, joissa luottotietojen käsitellään. Lista on laadittu pitäen silmällä ensisijaisesti henkilöluottotietojen käyttäjiä. Yritysluottotietoja käytetään paitsi elinkeinotoimintaan liittyvässä luotonannossa (esim. tavaraluotto) myös monissa muissa tarkoituksissa, kuten markkinoinnissa.

Lista ei ole täydellinen ja käytännöt voivat toimialan sisällä vaihdella.

Pankit ja muut luottolaitokset

Luoton myöntäminen
 Luoton valvonta
 Perintä
 Velkajärjestely
 Takaus
 Panttaus
 Pankkitakaus
 Pankkitakauksen vastasitoumuksen ottaminen
 Tilin avaaminen ja käyttöoikeuksien myöntäminen tiliin
 Pankkikortin ja automaattikortin uusiminen
 Shekki- ja euroshekkisopimuksen tekeminen sekä shekkien ja euroshekkien luovuttaminen
 Arvopaperien osto-, myynti- ja muut arvopaperitoimintaan liittyvät toiminnot (maksu ei samanaikaisesti)
 Suosituskirjeet ja muut luottolaitossuhdetta koskevat lausunnot

Vakuutusyhtiöt

Vakuutussopimuksen tekeminen
 Perintä
 Luoton myöntäminen

Tele- tai kaapelitelevisioyritykset

Puhelinliittymäsopimuksen tekeminen
 Internetliittymäsopimuksen tekeminen
 Perintä

Huoneenvuokraustoiminta

Huoneenvuokrasopimuksen tekeminen

Energiayhtiöt

Lämmitysöljyn toimittaminen
Sähkösopimuksen tekeminen

Työelämä

Työsopimuksen tekeminen

Postimyynti ja etämyyntiyhtiöt

Luottotilimyynti
Laskua vastaan myynti

Perintäyhtiöt

Perinnän suunnittelua varten

Viranomaiset

Kansaneläkelaitos (opintolainatakaus)
Kunnat (aravalainan myöntäminen)
Poliisi
Verottaja ja tulli
Julkisen vallan päätöksenteko yritystoiminnan tukemisessa (pääasiassa
yritysluottotietoja)

Julkaisutoiminta

Rekisterinpitäjän oma julkaisutoiminta
Tiedotusvälineet

Liite 2:

Leena Vettenranta

Luottotietolainsäädännöstä eräissä maissa**1. Pohjoismaat****1.1. Ruotsi**

Luottotietotoimintaa sääntelee *Kreditupplysningslag* vuodelta 1973. Lakia sovelletaan yksityishenkilöiden lisäksi myös elinkeinonharjoittajiin ja elinkeinotoiminnassa merkittävässä asemassa oleviin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Yksityishenkilöitä koskevat säännökset poikkeavat joiltakin osin elinkeinonharjoittajiin ja oikeushenkilöihin sovellettavista säännöksistä. Luonnollisten henkilöiden tietoihin sovelletaan lisäksi henkilötietojen käsittelyä koskevaa yleislakia, *Personuppgiftslag* vuodelta 1998. Luottotietotoiminnan harjoittamiseen tarvitaan pääsääntöisesti tietosuojaviranomaisen lupa.

Yksityishenkilöistä talletetaan luottotietorekisteriin tunnistetiedot, tulo- ja omaisuustiedot sekä tiedot kiinteistöomistuksista ja viranomaisen toteamat maksuhäiriöt. Tietoja luottoihin kohdistuvista väärinkäytöksistä voidaan tallettaa luottotietorekisteriin vain, jos luotonsaaja on merkittävässä määrin ylittänyt luottorajan tai syyllistynyt johonkin muuhun vakavaan väärinkäyttöön. Tietoja luottotietorekisteriin kerätään viranomaisilta.

Oikeushenkilöistä, elinkeinonharjoittajista ja elinkeinotoiminnassa merkittävässä asemassa olevista henkilöistä talletetaan luottotietorekisteriin samoja tietoja kuin yksityishenkilöistä. Lisäksi talletetaan osakeyhtiörekisteristä, kauppa- ja yhdistysrekisteristä sekä julkisesta yritysrekisteristä saatavia tietoja. Nämä tiedot osoittavat, onko henkilö osakeyhtiön hallituksen jäsen tai jonkin liikeyrityksen osakas, onko henkilöllä rekisteröity yksityinen yritys tai onko hän arvonnlisäverovelvollinen tai velvollinen suorittamaan työnantajamaksut. Lisäksi voidaan rekisteröidä tiedot oikeushenkilöitä koskevista maksamismääräyshakemuksista.

Esimerkiksi *KreditFakta AB* saa sille 2.5.1995 myönnettyyn lupaan liittyvien ehtojen mukaan tallettaa rekisteriin yli 16 vuotiaista Ruotsissa asuvista luonnollisista henkilöistä nimen, henkilötunnuksen ja osoitteen, siviilisäädyn ja puolisojen väliset omistussuhteet sekä tiedot tuloista, varallisuudesta ja kiinteistön omistuksesta. Tietoa kiinnityksestä ei lupaehtojen mukaan saa hankkia eikä rekisteröidä. Rekisteriin saa lisäksi tallettaa tiedon maksumääräyksestä, ei kuitenkaan hakemustietoja, konkurssista, maksamattomasta verosta ja työnantajamaksusta, elinkeinokiellosta, ei-etuoiikeutetusta konkurssisaatavasta, arvonnlisäverosta, yhteisöverosta ja työnantajamaksun rekisteröinnistä, konkurssihakemuksesta sekä sitoumus- ja väärinkäytöstietoja. Viimeksi mainittuja tietoja saa lupaehtojen mukaan luovuttaa vain pankeille ja luottomarkkinayhtiölle. Vain oikeushenkilöiden tietoja voidaan lupaehtojen mukaan luovuttaa CD-ROM:n tai muutoin automaattisen tietojenkäsittelyn muodossa.

Tietosuojaviranomaisen lupaan voidaan sisällyttää myös muita kuin talletettavaan tietoihin liittyviä ehtoja, joita luvan saajan tulee toiminnassaan noudattaa. Ehdot voivat

koskea esimerkiksi velvollisuutta ilmoittaa tietosuojaviranomaiselle siitä, että joku vastuullisessa asemassa luottotietoyrityksessä oleva henkilö lopettaa yrityksessä.

Yksityishenkilön taloudellista tilannetta koskevat tiedot tulee poistaa luottotietorekisteristä viimeistään kolmen vuoden kuluttua sen vuoden lopusta lukien, jolloin merkintään johtanut tapahtuma sattui tai tilanne (esim. velkajärjestely) päättyi. Tilikortin väärinkäyttöä koskevat tiedot tulee kuitenkin poistaa kahden vuoden kuluttua siitä päivästä lukien, jolloin luottosopimus sanottiin irti väärinkäytöksen johdosta.

Elinkeinonharjoittajia ja elinkeinotoiminnassa merkittävässä asemassa mukana olevia henkilöitä koskevat vastaavat merkinnät poistetaan samoin kuin yksityishenkilöiden tiedot. Oikeushenkilöitä koskevat tiedot voidaan säilyttää viiden vuoden ajan. Maksamismääräyshakemusta koskevat tiedot tulee kuitenkin poistaa viimeistään kahden vuoden kuluttua hakemuksen tekemisvuoden lopusta lukien.

1.2. Norja

Vuoden 2001 alussa voimaan tullutta henkilötietojen käsittelyä yleisesti sääntelevää henkilötietolakia (*Personopplysningsloven* 14.4.2000 nr. 31) sovelletaan myös luonnollisten henkilöiden luottotietojen käsittelyyn. Sellaiseen luottotietojen käsittelyyn, joka perustuu tietosuojaviranomaisen (*Datatilsynet*) henkilötietolakia edeltäneen henkilörekisterilain (*Personregisterloven*) nojalla myöntämään lupaan, sovelletaan kuitenkin vanhan henkilörekisterilain säännöksiä vielä kahden vuoden ylimenokauden ajan. Luottotietojen käsittelystä säädetään henkilörekisterilain 5 luvussa.

Tarkempia säännöksiä luottotietojen käsittelystä on annettu henkilötietolain nojalla kuninkaallisella päätöksellä 15.12.2000 (00/16930 A-AG). Säännökset koskevat muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppiä, lähteitä, joista henkilötiedot voidaan kerätä, henkilöitä, joille luottotiedoista ilmoitetaan sekä ilmoittamisen toteuttamista, negatiivisen luottotiedon poistamista ja luottotietotoimiston palveluksessa olevien vaitiolovelvollisuutta. Päätöksen mukaan henkilötietolain ja sen nojalla annettujen säännösten soveltaminen voidaan ulottaa myös muiden kuin luonnollisten henkilöiden luottotietojen käsittelyyn.

Luottotietorekisteriin voidaan tallettaa tietoja yksityishenkilöiden ja elinkeinonharjoittajajien verotettavista tuloista ja perintään menneistä saatavista. Tietoja luottotietorekisteriin voidaan kerätä julkisista lähteistä, kuten veroluettelosta ja virallisesta lehdestä. Kolme vuotta vanhat tiedot on pääsääntöisesti poistettava rekisteristä.

Luottotietoja voidaan luovuttaa asiallisiin tarkoituksiin, kuten lainan tai luoton myöntämistä tai osamaksukauppaa varten. Rekisteröidylle lähetetään jäljennös hänen luottotietojensa pyytämisestä luottotietotoimistolta. Jäljennöksestä on tietosuojavaltuutetun ohjeiden mukaan käytävä ilmi, mitä tietoja on annettu, tietojen lähde sekä luottotietojen pyytäjä ja tämän yhteystiedot.

Luottotietotoiminnan harjoittajan tulee saada tietosuojaviranomaisen lupa henkilötietojen käsittelyyn luottotietotoiminnassa. Tietosuojaviranomainen on laatinut luottotietotoimintaa koskevat tarkemmat ohjeet muun muassa rekisterin käyttötarkoituksesta ja tietosisällöstä, tietojen luovuttamisesta, rekisteröidyn

informoinnista, tietojen säilyttämisestä sekä velvollisuudesta ilmoittaa toiminnassa tapahtuvista muutoksista tietosuojaviranomaiselle.

Norjassa on myös ollut esillä ajatus laajemman luottotietolainsäädännön valmisteluhankkeesta.

1.3. Tanska

Luottotietoja koskevat säännökset sisältyvät vuoden 2000 henkilötietojen käsittelyä koskevaan lakiin, *Persondataloven*. Luottotietoja koskevia säännöksiä sovelletaan sekä luonnollisiin henkilöihin että yrityksiin.

Luottotietotoiminnan harjoittajan on ennen toiminnan aloittamista hankittava tietosuojaviranomaisen lupa toiminnan harjoittamiseen. Luottotietotoiminnassa saa käsitellä ainoastaan taloudellisen aseman ja luottokelpoisuuden arvioinnissa merkityksellisiä tietoja. Viittä vuotta vanhempien, luottokelpoisuuteen negatiivisesti vaikuttavien tietojen käsittely on pääsääntöisesti kielletty. Laissa säädetään myös luottotietotoiminnan harjoittajan informointivelvoitteesta sekä rekisteröidyn oikeudesta saada pyynnöstä itseään koskevat tiedot.

Luottotietotoimistojen luottotietojulkaisut saavat lain mukaan sisältää tiedot ainoastaan summaarisessa muodossa ja julkaisua voidaan jakaa ainoastaan sellaisille tahoille, jotka tilaavat tietoja kyseiseltä luottotietotoimistolta. Julkaisuissa ei saa ilmaista henkilönnumeroa.

Lain mukaan virheelliset tai harhaanjohtavat luottotiedot tai riskiluokitukset tulee korjata tai poistaa. Laissa säädetään myös tällöin noudatettavasta menettelystä.

2. Eräät muut valtiot

2.1. Alankomaat

Alankomaissa henkilötietojen käsittelyä yleisesti koskevaa lakia, *Wet Bescherming Persoonsgegevens* sovelletaan myös luottotietojen käsittelyyn. Kulutusluottoja koskeva laki *Wet Consumenten Krediet* sisältää luotonantajia ja luoton myöntämisen edellytyksiä koskevat säännökset. Laissa säädetään kaikkien kiinnitysten ja henkilökohtaisten luottojen keskitetystä rekisteröinnistä. Tätä tehtävää hoitava organisaatio on BKR. Kaikilla jäsenillä on pääsy tietoihin. Tietokantaan sovelletaan henkilötietojen käsittelyä yleisesti koskevaa lakia. Organisaatio on laatimassa yksityisyyden suojaa koskevaa säännöstöä noudatettavaksi toiminnassaan.

2.2. Belgia

Belgian kulutusluottoja koskeva laki on vuodelta 1991. Lakia on muutettu viimeksi vuonna 2001. Laissa säädetään muun ohella valtion viranomaisen ylläpitämästä kuluttajien luottotietoja sisältävästä keskusrekisteristä. Tarkempia säännöksiä keskusrekisteristä on annettu asetuksella vuonna 2002.

Luottotietorekisteriä pidetään kuluttajien maksukyvyn arviointia varten. Laissa luetellaan tiedot, joita luottotietorekisteriin saa tallettaa. Näitä ovat tiedot henkilön

velan määrästä ja kestosta, maksuaikataulusta sekä mahdollisesti saaduista maksuhelpotuksista, maksuviivästyksistä ja rangaistuksista. Luottotietorekisterin tietoja voidaan luovuttaa esim. luoton antajille ja välittäjille sekä maksukortteja kuluttajille myöntäville tahoille kuluttajien maksukyvyyn arviointia varten. Luotonantajalla on lain mukaan velvollisuus tarkistaa luotonhakijan maksukyky ennen luoton myöntämistä.

2.3. Espanja

Luottotietoja koskeva sääntely sisältyy vuoden 1999 henkilötietojen suojaa koskevaan lakiin. Lain mukaan luottotietopalvelun tarjoajat saavat käsitellä vain sellaista tietoa, joka on saatavilla julkisista rekistereistä tai lähteistä tai joka on hankittu rekisteröidyltä itseltään tai hänen suostumuksellaan. Sallittua on lisäksi taloudellisten sitoumusten täyttämistä tai laiminlyöntiä koskevien tietojen käsittely, kun tiedot saadaan velkojalta tai hänen puolestaan toimivalta. Tällöin tietojen tallettamisesta rekisteriin tulee ilmoittaa rekisteröidylle kolmenkymmenen päivän kuluessa. Vain rekisteröidyn taloudellisen aseman arvioimiseksi tarpeellisia tietoja saa tallettaa ja luovuttaa. Rekisteröidylle kielteiset tiedot eivät saa olla kuutta vuotta vanhempia ja tietojen tulee lisäksi aina antaa todellinen kuva rekisteröidyn nykyisestä tilanteesta. Tietosuojaviranomainen on antanut tarkempia ohjeita lain säännösten soveltamisesta.

2.4. Iso-Britannia

Luottotietotoimintaa säätelee pääasiassa vuodelta 1974 oleva *Consumer Credit Act*. Luottotietotoiminnassa tulevat lisäksi sovellettavaksi henkilötietolaki, *Data Protection Act* vuodelta 1998 sekä rahoitustoimintaa koskevat lait.

Pääperiaate on, että luottotietotoimintaa harjoittavien yritysten tulee rekisteröityä ja että luottotiedot on oikeus tarkistaa vain tietyissä tilanteissa. Laissa säädetään myös kuluttajien ja luotonantajan välisestä suhteesta ja kuluttajien oikeuksista sekä luotonantajan vastuusta ja velvoitteista.

2.5. Sveitsi

Luonnollista henkilöä koskevien luottotietojen käsittelyyn sovelletaan liittovaltion tietosuojalakia vuodelta 1992. Lain mukaan henkilötietojen käsittely on sallittu henkilön luottokelpoisuuden arvioimiseksi edellyttäen, että tällöin ei käsitellä arkaluonteisia tietoja tai profiileja ja että tietoja luovutetaan kolmannelle osapuolelle vain niiltä osin kuin rekisteröidyn kanssa tehtävän sopimuksen tekeminen tai täytäntöönpano sitä edellyttää.

Kulutusluottoja koskevaa liittovaltion lakia vuodelta 1993 on äskettäin tarkistettu. Muutoksen tarkoituksena on vahvistaa kuluttajan suojaa luottosopimusta tehtäessä. Luoton myöntämisen edellytyksenä on, että kuluttaja kykenee selviytymään luoton takaisinmaksusta. Tämä tarkoittaa muun ohella, että kuluttajalle on jätävä luoton takaisinmaksun lisäksi rahaa myös välttämättömiin elinkustannuksiin. Luottotiedoilla on tässä tärkeä merkitys. Uuden lain mukaan luottotiedot talletetaan keskusrekisteriin. Tämä edellyttää myös kyseisen keskusrekisterinpitäjän roolin ja velvollisuuksien määrittelyä liittovaltion laissa.

2.6. Yhdysvallat

Yhdysvalloissa on sekä liittovaltio- että osavaltiotasolla voimassa kuluttajien luottotietojen käsittelyä sääntelevää lainsäädäntöä. Liittovaltion tasolla kuluttajien luottotietoja sääntelee vuoden 1970 *Fair Credit Reporting Act* (FCRA). Lakia muutettiin vuonna 1997 voimaan tulleella lailla. Lain tarkoituksena on edistää tietojen virheettömyyttä, oikeudenmukaisuutta ja kuluttajien yksityisyyttä luottotietotoimistojen henkilörekistereiden pidossa.

Kuluttajalla on lain mukaan oikeus saada tietää, mitä tietoja hänestä on rekisterissä sekä tiedot niistä tahoista, jotka ovat kysyneet hänen tietojaan. Jos kuluttajan luottotietoja on käytetty kuluttajalle kielteisen päätöksen perusteena, hänelle on kerrottava luottotietojen käytöstä sekä luottotietolausunnon antaneen toimiston yhteystiedot. Kuluttajalla on oikeus saada kielteisen päätöksen perusteena ollut luottotietolausunto.

Luottotietotoimiston tulee poistaa tai korjata rekisterissään olevat virheelliset tiedot sekä sellaiset tiedot, joiden oikeellisuutta ei voida vahvistaa. Virheettömiä tietoja ei tarvitse poistaa, elleivät tiedot ole vanhentuneita. Useimmissa tapauksissa negatiiviset tiedot eivät saa olla seitsemää vuotta vanhempia, konkurssien osalta aika on kymmenen vuotta.

Laissa säädetään myös luottotietojen luovuttamisen edellytyksistä. Luottotietoja voidaan luovuttaa mm. sopimuksen tekemistä varten luotonantajalle, vakuutusentantajalle, työnantajalle ja vuokranantajalle. Kuluttajan suostumus tietojen luovuttamiseen vaaditaan silloin, kun tietoja on tarkoitus luovuttaa työnantajille tai luottotietolausunnot sisältävät terveydentilaa koskevia tietoja.

Lain säännösten tahallinen noudattamatta jättäminen synnyttää loukatulle osapuolelle oikeuden saada vahingonkorvausta. Lain täytäntöönpanoa valvoo Federal Trade Commission siitä annetun lain mukaan.

