



22.12.2009'

Oikeusministeriö
PL 25

00023 VALTIONEUVOSTO
oikeusministerio@om.fi

kirjeenne 19.11.2009

Ehdotus kulutusluottoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistamiseksi

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa ehdotuksesta kulutusluottoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksesta. Ehdotuksella pantaisiin täytäntöön EU:n kulutusluottodirektiivi (2008/48/EY). Direktiivillä pyritään edistämään kuluttajaluottoja koskevien sisämarkkinoiden syntymistä yhdenmukaistamalla kuluttajaluottoja koskevaa sääntelyä jopa siten, että direktiivi on pääosin ns. täysharmonisointisäädös. Komission on pyrkinyt samalla myös selvittämään, miten luotonantoa tukeva henkilötietojen käsittely (luottotietotoiminta) voitaisiin harmonisoida, mutta tässä yhteydessä siitä luovuttiin. Tästä huolimatta esitän muutamia näkökohtia, jotka liittyvät ehdotuksen ja nykymuotoisen kansallisen luottotietotoiminnan (Luottotietolaki 527/2007) suhteisiin.

13 § Hyvä luotonantotapa

Ehdotuksen 13 §:ssä säädetään hyvästä luotonantotavasta, jonka yksityiskohteisissa perusteluissa tuodaan esille, että kyse on yleislauseke, jonka mukaan luotonantajan on meneteltävä luotonannossa vastuullisesti. Velvollisuus ulottuu luottosuhteeseen alusta sen loppuun. Vaikka perusteluissa todetaan, että hyvä luotonantotapa täydentää 14 §:ssä tarkoitettua velvollisuutta arvioida kuluttajan luottokelpoisuutta, voi 13 §:n ehdotettu muotoilu suhteessa 14 §:ään jättää mahdollisuuden katsoa, että luottokelpoisuuden arviointi ei sellaisenaan kuuluisi hyvän luotonantotapaa tai vastuulliseen luotonantoon. Mielestäni luottokelpoisuuden arviointi kuuluu hyvän luotonantotapaan, mutta 14 §:ssä tätä velvollisuutta vain selvennetään. Kun esimerkiksi ehdotuksen 32 §:n 1 momentissa viitataan hyvään luotonantotapaan, ehdotan, että 13 §:ää täsmennetään siten, että se ei koske vain markkinoinnissa ja luottosopimusta tehtäessä annettavia tietoja vaan myös kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnin kannalta tarpeellisten ja riittävien tietojen keräämistä kuluttajilta.

Ehdotuksen 13 §:n 2 momentin 4 kohdan perusteluiden mukaan hyvään luotonantotapaan kuuluu myös mahdollisista maksuhäiriömerkinnöistä tiedottaminen. Tässä suhteessa tapaukset voivat erota toisistaan siinä, onko luotonantaja ottanut käyttöön luottotietolain 14 §:ssä tarkoitetun mahdollisuuden ilmoittaa suoraan maksuhäiriöstä luottotietorekisteriin vai syntykö merkintä vasta tuomioistuimen velvoittamispäätöksellä. Luottotietolain 14 §:ssä on tarkemmin säädetty velallisen etukäteisestä ja perinnän kuluessa tapahtuvasta tiedottami-

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telefax	Sähköposti
PL 315 00181 Helsinki	Albertinkatu 25 A, 3. krs 00180 Helsinki	010 366 6700	010 366 6735	tietosuoja@om.fi

sesta.

Ehdotuksen 13 §:n 3 momentissa säädetään hyvän luotonantotavan soveltamisesta luotonvälittäjiin. Kun markkinoilla on perintätoimistoja ja luotonantoa eri tavoin tukevia luottokelpoisuusarviointiin liittyviä palveluntarjoajia, on ilmeisesti ajateltu, että tällaisia palveluntarjoajia koskee hyvän luotonantotapa sillä perusteella, että he toimivat luotonantajan toimeksiannosta ja valtuutuksin.

14 § Velvollisuus arvioida kuluttajan luottokelpoisuus

Säännöksen sanamuoto on kirjattu avoimesti siten, että luottokelpoisuusarviointi on tehtävä riittävien tietojen perusteella ottaen huomioon luoton määrä ja muut olosuhteet. Kun puhutaan riittävästä tiedoista, on ilmeisesti kysymys siitä, mitä voidaan pitää vähimmäistietoina. Tämän logiikan mukaan perusteluissa edellytetään sitä, että maksuhäiriömerkinnät on ainakin tarkistettava.

Perinteiset luottolaitostoinnin riskinhallinnan periaatteet ovat lähteneet siitä, että luottolaitoksen on tunnettava asiakkaansa, minkä yhtenä elementtinä on ollut maksuhäiriötiedot. Kun maksuhäiriötiedot nostetaan vähimmäisvaatimukseksi voi sääntely lisätä ensinnäkin niiden merkitystä luottokelpoisuusarvioinnissa ja toisaalta johtaa siihen, ettei luottokelpoisuusarviointia rakenneta lähtien niistä perustekijöistä, joiden varaan luoton takaisinmaksukyky useimmiten perustuu eli säännöllisiin tuloihin. Jos luotonhakijalla ei ole säännöllisiä tuloja, on tämä mielestäni merkittävämpi tieto luotonkelpoisuuden arvioinnissa kuin menneissä luottosuhteissa ilmenneet maksuhäiriöt.

Näin ollen ehdotan, että 14 §:n perustelut kirjoitetaan siten, että maksuhäiriöiden tarkistaminen ei ole yleisesti ottaen vähimmäistoimi vaan vastuullinen luotonanto edellyttää muiden tietojen keräämistä. Kun henkilötietolain 9 §:n 1 momentin tarpeellisuusvaatimuksen mukaisena voidaan pitää luotonannossa tietoja säännöllisistä tuloista ja veloista (taloutta rasittavat sitoumukset), näyttäisi käytännön ongelmana olevan se, miten luotonhakijalta saadut tällaiset tiedot voitaisiin tarkistaa. Työsuhdetietojen tarkistaminen perustuu tällä hetkellä luottosopimukseen sisältyviin suostumuksiin, mikä ei ole kovin käytännöllistä ja missä voi ilmetä tulkintaongelmia sen suhteen mitä tietoja työnantaja voi luovuttaa (esim. jos työnantajalla tiedossa palkan ulosmittaus). Suurien luottojen osalta edellytetään maksuvaran selvittämistä, missä joudutaan tulot ja menot selvittämään.

Kun asetetaan velvollisuus selvittää luottokelpoisuus, joudutaan ainakin jotenkin arvioimaan seurauksia, jos luottokelpoisuutta ei arvioida tai se arvioidaan, mutta luotonantajan aggressiivisesta luottopolitiikasta johtuen luottoja myönnetään henkilöille, joilla ei ole mahdollisuuksia selviytyä niistä. Näiltä osin en löytänyt kovin selväpiirteistä seurausarviointia, mikä olisi kuitenkin olennaista, kun kyseessä on vapaa elinkeinotoiminta, jonka luonteeseen kuuluu taloudellinen riskinotto. Jos riskinotto ei kaada luotonantajaa, se voi johtaa velallisen pitkäaikaiseen ylivelkaantumiseen ja sosiaaliturvan tarpeeseen.

32 § Oikeus lakkauttaa kuluttajan oikeus käyttää jatkuvaa luottoa

Säännös on perustelujen mukaan uusi. Nykyinen käytäntö perustuu usein luottotietotoiminnan ns. valvontapalveluun, jossa luottotietotoiminnan harjoittaja lähettää automaattisesti tiedot uusista maksuhäiriömerkinnöistä, jotka kohdistuvat asiakkaana olevan luotonantajan velallisiin. Toimintatapaa on pidetty luot-

totietolain mukaisena luoton valvontaan liittyvänä järjestelynä. Se, mihin toimiin luotonantajat ovat ryhtyneet (esim. onko tällainen uusi maksuhäiriömerkintä merkinnyt automaattisesti lakkauttamista), ei ole tarkemmin tiedossani.

Säännöksen 1 momentin mukaan sopimuksessa voidaan tarkemmin määritellä ehdoista, joiden perusteella voidaan lakkauttaa kuluttajan oikeus jatkuvaan luottoon. Ehtojen tulee olla säännöksen mukaan hyvän luotonantotavan mukaisia. Kun hyvällä luotonantotavalla tarkoitetaan vastuullista luotonantoa kuluttajan intressit huomioon ottaen, on tällaisessa tilanteessa kysymys luottoriskin hallinnasta luottosuhteen kestäessä, mikä usein edellyttää välittömiä toimenpiteitä.

Perusteluissa on lähdetty siitä, ettei maksuhäiriömerkintä tai maksuviivästys saman luotonantajan muussa velkasuhteessa sinänsä oikeuta lakkauttamaan kuluttajan oikeutta vaan merkintöjen tulee osoittaa huomattavasti kohonnut riskiä maksuvelvoitteiden laiminlyönnistä eli luottotappioista. Kun perusteluissa puhutaan kokonaisarvostelusta voi tällaisen arvioinnin tiedolliset perusteet jäädä hyvinkin puutteellisiksi sen takia, ettei säännöksen mukaan velallista tarvitse kuulla. Ottaen huomioon, että jatkuvan luoton lakkauttaminen voi aiheuttaa kuluttajalle varsinkin ulkomaille merkittävää haittaa, tulisi lakkauttamisen edellytyksistä säätää tarkemmin. Tällaisessa sääntelyssä voitaisiin kertakaikkista lakkauttamista pitää viimekätisenä vaihtoehtona luottoriskin hallinnassa tai lisärisikin rajoittamisessa. Lähtökohtana voisi olla se, että muusta saatavasta aiheutuva maksuhäiriö ei oikeuta lakkauttamiseen, jos kyseessä olevassa asiakassuhteessa ei ole maksuviivästyksiä. Tällöin ensimmäisestä ulkopuolisesta maksuhäiriömerkinnästä olisi ilmoitettava ja vasta toinen eri saatavasta aiheutunut maksuhäiriömerkintä oikeuttaisi lakkauttamaan jatkuvan luoton käytön. Toisaalta joitakin maksuhäiriömerkintöjä voidaan pitää siinä määrin ehdottomina (esim. uusi pitkäkestoinen ulosotto, joka tarkoittaa tyypillisesti sitä, että velallisen maksuvara ylimääräisiin luottokuluihin jää hyvin pieneksi), että luottotietomerkintä oikeuttaisi sellaisenaan lakkauttamaan oikeuden käyttää jatkuvaan luottoa.

Luottotietolain 29 §

Ehdotetut muutokset luottotietolain 29 §:ää liittyvät luottotietojen käytöstä informoimiseen silloin, kun hylätty luottihakemus tai muu kielteinen päätös on tehty luottotietojen perusteella. Sisällöltään tämä muistuttaa kumotun henkilötietolain (523/1999) 25 § 2 momenttia. Perusteluiden mukaan säännös johtuu suoraan direktiivin 9 artiklan 2 kohdasta.

Luottotietolakiin ei tällaista säännöstä otettu lähinnä siitä syystä, että tällainen luottopäätöksen "perustelu" voi helposti vääristyä vain maksuhäiriökysymykseksi varsinkin kun luotonantajalla ei ole sopimusvapauden perusteella muuten velvollisuutta perustella kielteistä asiakasvalintapäätöstään. Kun vakiintuneiden luotonantajien päätöksenteko näyttää perustavan saadun asiakastiedon kattavaan analysointiin ja pisteyttämiseen, jossa maksuhäiriöillä on oma painoarvonsa, on tällaisessa luottokelpoisuuden arvioinnissa joskus keinotekoisia ilmoittaa kielteisen päätöksen perustuvan yksinomaan maksuhäiriömerkintöihin tai antaa ainakin tällainen käsitys luotonhakijalle.

Mielestäni vastuulliseen luotonantoon kannustamiseksi tulisi tähän ilmoitusvelvollisuuteen tehdä poikkeus niissä tilanteissa, joissa luottokelpoisuusarviointi perustuu laajempaan asiakasta koskevan tiedon arviointiin kuin pelkkiin maksuhäiriötietoihin.

Laki eräiden luotonantajien rekisteröinnistä 8 §

Säännöksessä käsitellään luotonantajarekisterin tietojen levittämistä. Luovuttamisella voidaan ymmärtää sitä, että tietoja erikseen pyydetään ja rekisterinpitäjä käyttää erikseen julkisuuslain 16 §:n 3 momentin harkintavaltaansa.

Ehdotuksen ensimmäinen virke on muotoiltu poikkeukseksi julkisuuslain 16 §:n 3 momentista, mutta toinen virke henkilötunnuksen osalta viittaa julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaiseen harkintaan, mutta vain niiltä osin kuin luovutetaan tietoja tulosteena tai sähköisesti. Informaatio-oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta ehdotus vaikuttaa epäselvältä lähinnä sen osalta mitä oikein halutaan ja mikä olisi riittävä säännös tämän tavoitteen osalta.

Kun halutaan viranomaisen tietoa laajempaan levitykseen säädetään yleensä tietojen tai rekisterin julkisuudesta, jota viranomaisen henkilörekisterin osalta rajaa julkisuuslain 16 §:n 3 momentti. Kun säännöksessä viitataan henkilötietolakiin löytyy siltä omia laillisia luovutustilanteita eli vastaanottajalla on sen mukaan oikeus ryhtyä käsittelemään henkilötietoja. Lisäksi säännöstä on tulkittu siten, että henkilötietolain 2 §:n poikkeukset ovat myös laillisia perusteita (esim. tiedotusvälineiden pyynnöt). Yksittäisen kansalaisen pyynnöt eivät useinkaan perustu 16 §:n 3 momenttiin vaan kyseistä rekisteriä koskevaan julkisuussäännökseen (esim. "Jokaisella on oikeus saada ...").

Kun halutaan tietojen julkisuutta tehostaa saattamalla ne yleisesti saataville, on pidetty tarpeellisena henkilötietolain 8 §:n 4 momentti huomioon ottaen, että tällaisesta saatavilla pidosta, jossa luovutusharkintaa ei enää voi tehdä säädetään erikseen. Kun henkilötunnukset näyttävät tässä tapauksessa olevan keskeinen ongelma, voidaan säännös kirjoittaa muotoon:

Luotonantajarekisterin tiedot voidaan saattaa yleisen tietoverkon avulla yleisesti saataville kuitenkin ilman henkilötunnuksia.

Tietosuojavaltuutettu

Reijo Aarnio

Ylitarkastaja

Heikki Partanen