



6.3.2009

Oikeusministeriö
PL 25

00023 VALTIONEUVOSTO
oikeusministerio@om.fi

kirjeenne 18.2.2009

Luottotietolain muutosta koskeva HE:n luonnos

Pyydettyinä lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Muutosehdotukset koskevat ensisijaisesti ulosottoviranomaisen antamia luottotietoina rekisteröitäviä tietoja ja niiden säilyttämisaikoja. Ulosottomerkinnät luottotietoina eroavat muista merkinnöistä siinä, että niitä voidaan uusia niin kauan kun saatava on perimiskelpoinen. Esim. tuomioistuimen päätöstä ei tarvitse hakea uudestaan eli se on kertavaikutteinen maksuhäiriömerkintä. Näin ollen ulosottomerkintöjen pääasiallinen vaikutus on myöhemmin syntyvissä merkinnöissä tai itseassa ne muodostavat keskeisesti nämä myöhään (alkuperäisestä eräpäivästä laskettuna) syntyvät merkinnät. Tästä syystä nämä merkinnät ovat olennaisia, kun arvioidaan luottotietotoiminnan vaikutuksia kansalaisten asemaan ja mahdollisuuksiin toimia kuluttajina, työntekijöinä sekä yrittäjinä.

Ulosottomerkinnät muodostavat myös lukumääräisesti suurimman maksuhäiriömerkintöjen luokan. Suomen Asiakastieto Oy:n julkaiseman tilaston mukaan vuonna 2008 yksityishenkilöille rekisteröitiin noin 546 000 maksuhäiriömerkintää, joista ulosottoviranomaisen ilmoittamia merkintöjä oli noin 348 000.

Muutoksen taustalla on luottotietolain käsittelyn yhteydessä eduskunnan esittämä lausuma siitä, että ulosottorekisterin julkisten tietojen rekisteröinti tulisi olla mahdollista luottotietoina. Tämän osalta ehdotetaan uutta maksuhäiriömerkintää ns. pitkäaikaisesta ulosotosta. Tämä näyttäisi olevan ehdotuksen keskeisin muutos.

Pitkäkestoinen ulosotto luottotietomerkintänä

Uutta maksuhäiriömerkintää perustellaan ehdotuksessa sillä, että luottotietojen kattavuus ja luotettavuus paranee. Luottotietojen kattavuudella on tarkoitettu lähinnä sitä, mitä tietoja ulosotosta on nykyisen ulosoton tietojärjestelmän (UL-JAS) kautta saatavissa. Ehdotuksessa hylätään perustellusti vaihtoehto, jonka mukaan luottotiedoissa näkyisi kaikki ulosotto-perinnän merkinnät. Luottotietotoiminnan näkökulmasta kattavuudella tulisi tarkoittaa siitä, milloin ei-tilapäisistä maksuvaikeuksista aiheutuu ensimmäinen maksuhäiriömerkintä ja miten hy-

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

vin tai pitkään luottotiedot kattaa sen jälkeisen suorituksen laiminlyönnin/maksamisen. Tästä näkökulmasta saatavat voidaan jakaa kulutusluottoihin, muihin yksityisoikeudellisiin saataviin sekä saataviin, jotka ovat suoraan ulosottokelpoisia. Kulutusluotoista syntyy ensimmäinen merkintä luottotietolain 14 §:n mukaisesti eli aikaisintaan 60 päivää alkuperäisen eräpäivän jälkeen. Muista yksityisoikeudellisista saatavista ensimmäinen merkintä tulee tuomioistuimen velvoittamispäätöksellä. Tiedossani ei ole tarkempia tietoja siitä, kuinka pitkään velvoittamispäätökset keskimäärin annetaan alkuperäisestä eräpäivästä lukien. Sen sijaan suoraan ulosottokelpoiset saatavat ovat johtaneet maksuhäiriömerkintään vain estetodistuksen perusteella. Kaikista suurin merkitys uudistuksella on niihin tapauksiin, joissa saatava on suoraan ulosottokelpoinen ja saatavaa suoritetaan toistuvaistulon ulosmittauksena. Tyypillisesti tällaisia saatavia ovat elatusvelat, verojäämät ja maksamattomat vakuutusmaksut sekä oikeuden päätöksellä tuomitut vahingonkorvaukset. Tällaisten saatavien osalta ehdotus merkitsee ensimmäisen maksuhäiriömerkinnän syntymistä myös näissä tapauksissa ja tässä mielessä luottotietotoiminta kattaisi ehdotuksen myötä paremmin tällaiset saatavan laiminlyöntitilanteet.

Ehdotuksen vaikutuksia on arvioitu sen mukaan kuinka monta velallista tämä voisi koskettaa. Yhtenä arviona on esitetty ulosottojärjestelmän perusteella 8000 velallista. Vaikutusarviointi on muilta osin jäänyt kovin kevyeksi kun on vain todettu, ettei uudet maksuhäiriömerkinnät lisää taloudellisia ongelmia sillä perusteella, ettei muu maksuhäiriötieto ole luottosuhteen irtisanomisperuste kullujasuojalain mukaan. Käytännössä ensimmäinen maksuhäiriömerkintä johtaa tililuottosuhteissa maksuvälineen poisottamiseen ja kuolettamiseen. Lisäksi ns. välttämättömyyshyödykkeiden osalta esim. teleyritykset vaativat ennakkomaksua ja vakuutusyhtiöt vakuutusmaksujen maksamista jopa vuodeksi ennakoon. Kun vielä otetaan huomioon se, että luottotietoja voidaan luottotietolain 5 a §:n mukaan käyttää myös työsuhteessa, tulisi vaikutusarvioinnissa ottaa huomioon paljon laajemmalti uuden luottotietomerkinnän vaikutukset. Vakavimpana vaikutuksena on mielestäni pidettävä vaikutuksia velallisten maksu-motivaatioon ja siten mahdolliseen syrjäytymiseen, kun etukäteen voidaan laskea, ettei toistuvaistulon ulosmittaus tule kattamaan kahden vuoden aikana perittävää saatavaa. Omaehtoista veloista suoriutumista tulisi aina ensisijaisesti tukea, oli maksuvara kuinka pieni tahansa. Se, että henkilö maksaa toistuvaistuloistaan sen mikä voidaan lain mukaan ulosmitata velkojen maksuun ja saa tästä pitkäaikaisesta ulosotosta luottotietomerkinnän, ei kuulosta velallista kannustavalta ja reilulta hänen pyrkiessä omin toimin ratkaisemaan velkaongelmaansa.

Tästä syystä tulisi mielestäni vielä pohtia edellä mainittua kattavuuskysymystä ja erityisesti sitä, että luottotiedot ovat vain yksi tietolähde luotonantajan riskinhallinnassa eikä Suomessa ole luottotietolakia säädettäessä lähdetty siitä, että luottotietorekisteristä saisi kaikki luotonannossa tarvittavat ja tarkistettavat tiedot. Luottihakemuksessa pyydetään erilaisia tietoja, joita käytetään luottokelpoisuuden arvioinnissa. Keskeisenä tietona pyritään selvittämään henkilön säännölliset tulot ja niiden sekä menojen erotuksesta muodostuva maksuvara. Usein sopimusehdoissa varataan oikeus tarkistaa maksajalta annettujen tietojen oikeellisuus. Tällaisessa yhteydessä luotonantaja tulee joko välittömästi tai välillisesti tietoiseksi siitä, että säännöllisiä tuloja rasittaa ulosmittaus eikä maksuvara jää siten, että hakijalla olisi riittävää luottokelpoisuutta. Tällä perusteella katson, että tieto toistuvaistulon ulosmittauksesta on riittävästi luotonantajien

käytettävissä eikä tässä tarkoitettua uutta luottotietomerkintää voida pitää luotonantajien luottoriskin hallinnan näkökulmasta välttämättömänä. Merkinnän rekisteröidylle aiheuttamat lisärasitukset ja haitat ovat suuremmat kuin siitä luottoriskin hallinnalle saatavat hyödyt ja näillä perusteilla vastustan esitettyä uutta maksuhäiriötyyppiä.

Mikäli kuitenkin jatkovalmistelussa päädytään esittämään pitkäkestoista ulosottomerkintää uutena luottotietotyyppinä, tulisi mielestäni säädöstasolla eritellä tapaukset, joissa saatava on ollut erääntyneenä jo kaksi vuotta niistä tilanteista, joissa saatava erääntyy ulosottoperinnän aikana. Tällaisena tapauksena luonnoksessa pidetään elatusvelvollisia, joiden osalta ulosottoa voidaan pitää jostain tapauksissa jopa ensisijaisena perintäkeinona ns. juoksevan elatusavun maksamisessa. Tällaisia tapauksia tulisi kohdella säännöstasolla eri tavoin esimerkiksi siten, että kahden vuoden vireilläolon lisäksi vireillä oloaikana erääntyneestä saatavasta tulisi edelleenkin olla maksamatta viimeisen puolen vuoden aikana erääntynyt saatava. Pääsääntö koskisi vireillätulohetkellä erääntyntä edelleenkin ulosotossa olevaa saatavaa ja tämä lisäedellytys saatavaa, joka on joko kokonaan tai osittain erääntynyt vasta vireilletulon jälkeen.

Tämä lisäksi tulisi velallisille tehokkaasti tiedottaa tätä uudesta maksuhäiriöriskistä, jolloin he voisivat ryhtyä toimenpiteisiin saatavan suorittamiseksi, poistamiseksi ulosotosta tai niiden uudelleen järjestämiseen esim. velkajärjestelyn kautta.

Ulosottomerkintöjen moninkertaisuuden torjunta

Ulosottoperusteen määräaika on 15 tai 20 vuotta. Tänä aikana velkoja voi hakea ulosottoa, minkä seurauksena voi syntyä uusi luottotietomerkintä samasta saatavasta monia kertoja jopa siten, että ne ovat samanaikaisesti luottotiedoissa näkyvissä. Tästä syntyy "luottotietokumulaatiota", joka tulisi torjua, koska tiedonkäyttäjä voi tulkita merkintöjen lukuisuutta jo sellaisenaan vakavana maksuvaikutena.

Tässä tarkoituksessa pyritään 13 §:n 4 kohdan sanamuotoa täsmentämällä parantamaan maksuhäiriömerkintään johtaneen saatavan yksilöintiä. Hanke on perusteltu luottotietomerkinnän täydennys, minkä toteutus käytännössä riippuu siitä, miten hyvin ulosoton tietojärjestelmä kykenee tuottamaan tällaista saatavatietoa. Tässä yhteydessä tulisi tarkemmin määritellä, mitä asiakkohtaisella erittelyllä tarkoitetaan. Suhteessa ulosottomerkintää edeltäviin maksuhäiriömerkintöihin tulisi erittelyllä kyetä tunnistamaan, että saatava on sama kuin mahdollisessa tuomioistuimen päätöksessä ja merkinnän jälkeen se olisi kytettävä kytkemään jälkeensä tuleviin merkintöihin. Kun ulosoton asianumerot ilmeisesti vaihtelevat vuosittain jää mielestäni ainoaksi yhdistäväksi tekijäksi velkojan yksilöinti. Näin ollen katson, että velkojaa koskeva tieto on UK 1 luvun 32 §:ssä tarkoitettu tarpeellinen tieto. Vaikka tieto annettaisiin luottotietotoimintaa varten, ei tämä tarkoita sitä, että se tulisi ilmaista luottotietomerkinnän yhteydessä vaan rekisterinpitäjän on saamansa tiedon perusteella tehtävä luottotietolain 13 §:n 3 momentin tarkoittama merkintä. Tällainen täsmennys olisi syytä kirjata säännöksen perusteluihin.

Ulosottoperusteen määrääjän päättymisen ja kanteen nostaminen

Ehdotuksen mukaan ulosottoperusteen määrääjän päättymisen olisi säännön mukainen, kyseisestä saatavasta aiheutuneen luottotietomerkinnän poistoperuste. Näiltä osin esitys vastaa luottotietolain hallituksen esitystä (HE 241/2006). Muutosta perustellaan kohtuullisuussyillä ja sillä, että velallinen saa mahdollisuuden uuteen alkuun. Viidentoista vuoden luottotiedoista johtuva paitio on kohtuuton ja velallisia tulisi ohjata velkajärjestelyyn tai muuten sovitteluun velkojaan. Luottotietona tällainen maksuhäiriö ei enää ole tarpeen sen takia, ettei velallisen taloudellista asemaa enää rasita tällainen saatava.

Ulosottoperusteen määrääjän jatkamista voidaan velkojan toimesta hakea tuomioistuimelta vielä kahden vuoden kuluttua määrääjän päättymisestä. Kun määräaika voidaan jatkaa 10 vuotta, saadaan kokonaisuudessaan tavallisissa velkomusasioissa ulosoton kestoksi jopa 27 vuotta. Ehdotuksen mukaan määrääjän jatkamista koskeva kanne olisi sellaisenaan uusi luottotietomerkintä. Tätä on perusteltu sillä, että luottotietojen puhdistuminen nostaa jossain määrin luotonantajan riskiä nykyiseen lainsäädäntöön ja tilanteessa tulisi hakea tasapainoa eri suuntaisille intresseille. Tällaiselle uudelle luottotietomerkinnälle ei kuitenkaan näyttäisi olevan perusteita seuraavilla perusteilla. Kuten edellä todettiin luottotietorekisterissä ei ole kattavasti kaikkea luottokelpoisuuden arvioinnissa tarvittavaa tietoa eikä siten voida puhua tasapainottamisesta. Kyse on jo vanhasta saatavasta, jota ei ole mitenkään muuten saatu päättymään. Tiedon luotettavuuden ja saatavan riidattomuuden perusteella on luottotietona perinteisesti hyväksytty rekisteröitäväksi osapuolten vaatimukset vasta tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä. Tässä tilanteessa ei anneta uutta velvoittamispäätöstä, jossa saatavan laiminlyönti todetaan vaan tutkitaan sitä, onko velallinen menetellyt moitittavasti jopa siinä määrin, että samalla täyttyisi RL 39 luvun velallisen rikosten objektiiviset tunnusmerkit. Tuomioistuimen päätös ei koske suorituksen laiminlyöntiä vaan rikollista menettelyä, joka on arkaluonteinen tieto. Arkaluonteisen tiedon tallentamiseen tulisi olla esitettyä tasapainoilua paremmat perustelut varsinkin, jos rekisteröintikelpoisuus syntyisi jo velkojan kanteen perusteella ilman tuomioistuimen tunnusmerkistö- ja kohtuullisuusharkintaa.

Mielestäni myöskään päätöstä määrääjän jatkamisesta ei tulisi hyväksyä uutena luottotietomerkintänä. Kun velkoja on jatkanut perintää määrääjän päättymiseen saakka, tulee velalliselle vielä kolme vuotta säilytettävä ulosottovarattomuusmerkintä. Niiden tilanteiden varalle, joissa on menetelty törkeästi velkojan intressejä loukaten, tulisi riittää, että määrääjän päättymisen ei johda välittömään merkinnän poistamiseen, kun rekisterinpitäjä on saanut tiedon siitä, että velkoja on nostanut UK 2 luvun 26 §:ssä tarkoitetun kanteen. Jos kanne hylätään, poistetaan maksuhäiriömerkintä heti ja jos se hyväksytään, merkintä poistettaisiin säännönmukaisen säilyttämisaajan puitteissa. Kun ulosottoperintää jatkettaisiin syntyisi taas lisää maksuhäiriömerkintöjä jatkettulla määrääjalla.

Vahvistetun sovinnon poistaminen luottotietona rekisteröitävänä tietona

Ehdotuksen mukaan vahvistetut sovinnot poistettaisiin rekisteröimiskelpoisena luottotietona. Tätä maksuhäiriötyyppiä ei ollut luottotietolain hallituksen esityksessä (HE 241/2006) vaan se tuli eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Kun tämä

yksityiskohta on jo toinen tässä yhteydessä eduskunnan tekemän muutoksen korjaus, antaa tämä varsin erikoisen käsityksen koko eduskuntakäsittelystä. Kun tämä poistoesitys on tullut perimistoimistojen liitolta, ei eduskuntakuulemissa ole ilmeisesti onnistuttu saamaan tasapainoista käsitystä edes luotonantajien intresseistä luottotietoinnassa.

Kun yleinen intressi on edistää sovintojen tekemistä ja velka-asioiden loppuunsaattamista, ei vahvistettu sovinto luottotietomerkintänä ole edistämässä tällaisia ratkaisuja. Velkomusasioissa tuomioistuimen vahvistama sovinto tulee kyseeseen niissä tilanteissa, joissa tuomioistuin ei ole voinut ratkaista asiaa OK 5 luvun 13 §:n mukaan yksipuolisella päätöksellä. Tällöin tuomioistuin on katsonut, että velallisen vastineella on vaikutusta asian ratkaisemiseen eikä luottotietoina tule rekisteröidä tapauksia, joissa maksusta pidättäytymiseen on laillinen peruste. Myös näistä syystä vahvistetun sovinnon rekisteröinti on perusteeton merkintä.

Ehdotan siirtymäsäännöksen muuttamista siten, että rekisteröidyt sovinnot poistetaan välittömästi lain voimaan tullessa ilman rekisteröidyn aktiivisuutta.

Velkajärjestelytietojen poistaminen raukeamistilanteissa

Velkajärjestelytietojen säilyttämisaika on säädetty viittaamalla tietojen säilyttämiseen siinä viranomaisrekisterissä, josta tiedot on saatu. Velkajärjestelymerkintöjen osalta tämä rekisteri on oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämä velkajärjestelyrekisteri. Säilyttämissäännöksen sanamuoto "...kuukauden kuluessa siitä, kun niitä vastaavat merkinnät on poistettu siitä viranomaisen rekisteristä..." antaisi ymmärtää, että yhden kuukauden aika ei ole varsinainen säilyttämisaika vaan lähinnä luottotiedon päivittämiseksi annettu määräaika. Velkajärjestelyrekisteriä koskevat säilyttämissäännökset löytyvät yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun asetuksen 9 §:stä (64/1997). Säännöksen 3 kohdan mukaan rekisteristä poistetaan tiedot kun on kulunut kaksi vuotta siitä, kun hakemus on hylätty tai maksuohjelma on määrätty raukeamaan.

Edellä mainituista syistä ehdotus jättää epäselväksi sen, onko tarkoitus pidentää tätä kuukauden määräaika vai lyhentää raukeamistapauksissa säilyttämisaikaa siten, että merkintä poistuisi luottotiedoista ennen kuin se poistuu velkajärjestelyrekisteristä, mutta ei automaattisesti vaan vain rekisteröidyn esityksestä ja siitä 3 kuukauden kuluttua. Ensi mainittu tulkinta johtaa siihen, että tietoa säilytetään 2 vuotta raukeamispäätöksestä ja sen lisäksi 3 kuukautta. Toinen tulkinta johtaa rekisteröidyn aloitteesta merkintä poistetaan, mutta kolmen kuukauden kuluttua esityksestä. Jos rekisteröity ei esitä merkintää poistettavaksi, ei tiedon poistamiselle näyttäisi olevan selkeää säilyttämistakarajaa. Tietojen säilyttämisen säännönmukaiset määräajat tulisi olla selviä ja jos rekisteröidyn aloitteesta esitetään poikkeamista tällaisesta säännönmukaisesta säilyttämisajasta, tulisi tämä yksittäistapauksellinen poikkeaminen ilmetä selkeästi säännöstasolla.

Kolmen kuukauden määräajan perusteluissa on viitattu siihen, että velkojat voisivat hankkia saatavilleen ulosottoperusteen luottotietomerkinnän voimassaoloaikana niissä tapauksissa, joissa velallista vastaan ei ole tuomiota. Perustelu viittaa mielestäni kyseenalaisesti siihen, että velkojilla olisi ensisijaisesti mielessä, ei niinkään saatavan perintä ja perinnän jatkaminen vaan tarkoitushakuinen

luottotietomerkinnän aiheuttaminen. Perustelut viittaavat paljaasti luottotietotoiminnan harjoittajan omiin intresseihin.

Velkajärjestelyssä olevan henkilön velkojat ovat tietoisia velkajärjestelyn kehitymisestä ja heillä on mahdollisuus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin omalta osaltaan. Velkajärjestelytieto ei näiltä osin häviä vaan sitä ylläpidetään velkojien asiakasrekisterissä ja keskeinen kysymys näiltä osin on se kuinka pitkään velkojat voivat säilyttää tietoja velkajärjestelyistä. Tämä säilyttämiskysymys on ratkaistava henkilötietolain tarpeellisuusvaatimuksen perusteella eikä ratkaisu ole kovin helppo ottaen huomioon luottolaitosten kiristyvät riskinhallintavaatimukset. Tästä syystä ehdotan tämän yksilöllisen tiedonpoistoperusteen kirjaimista lakiin ilman kolmen kuukauden määräaika. Velkojat voivat hakea omista intresseistään muista kuin velkajärjestelyn piiriin kuuluvista saatavista tuomioistuimen päätöstä, joka merkitään luottotietorekisteriin.

Haluaisin tässä yhteydessä kiinnittää huomiota 24.10.2008 päivätyyn aloitteeseen, jonka tein luottotietolain muuttamiseksi liiketoimintakieltä koskevan tiedon säilyttämisaajan lyhentämiseksi. Keskeisenä ongelmana pidin viittausta viranomaisrekisterin säilyttämisaikoihin, mikä säädösteknisenä ratkaisuna näyttäisi tässäkin ehdotuksessa aiheuttavan ongelmia (velkajärjestelytieto). Liiketoimintakieltokysymyksellä voi olla myös ihmisoikeudellisia ulottuvuuksia niiltä osin kun voidaan katsoa, että se rajoittaa kiellon päättymisen jälkeen yksilön oikeutta määrätä sosiaalisista suhteista myös liikesuhteista enemmän kuin demokraattisissa yhteiskunnissa on välttämätöntä (ks. EIT:n tuomio tapauksessa Campagnano v. Italy 23.3.2006).

Tietosuojavaltuutettu

Reijo Aarnio

Ylitarkastaja

Heikki Partanen