

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Erityisasiantuntija Johanna Isoaho
Hallitusneuvos Terhi Salmela

Lausunto
VN/26336/2020
15.2.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lakialoite LA 20/2020 vp

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta lakialoitteesta LA 20/2020 vp. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

1 Lakialoitteen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Lakialoitteella pyritään vähentämään maksuhäiriömerkinnöistä velallisille aiheutuvia haittoja ehdottamalla luottotietolain (527/2007) ja ulosottokaaren (705/2007) muuttamista. Tavoitteena on, että maksuhäiriömerkinnät poistuisivat luottotietorekisteristä aina viipymättä sen jälkeen, kun velka on suoritettu tai vanhentunut tai velan peruste on poistunut. Uuden maksuhäiriömerkinnän syntyminen ei enää lakialoitteen mukaan saisi pidentää aikaisempien maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikaa.

Luottotietorekisterin pitäjälle ehdotetaan lisäksi säädettäväksi velvollisuus ylläpitää luottotietorekisteriä siten, että rekisterissä oleva voi luotettavasti tarkistaa häntä koskevien saatavien tiedot. Virheet ja epäselvyydet tulee poistaa välittömästi.

Velallisten asemaa pyritään helpottamaan myös siten, että ulosottomiehen tulisi omasta aloitteestaan tehdä luottotietotoiminnan harjoittajalle antamia tietoja koskeva peruuttamisilmoitus, kun ulosottokaaren mukaan peruuttamisilmoitus nykyään edellyttää velallisen pyyntöä.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

2 Yleistä luottotiedoista

Luottotiedoilla on keskeinen rooli luottoriskien arvioinnissa.

Luottotietojen tarkastaminen on luoton myöntöprosessissa perusedellytys. Kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan luotonantajan on ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava, kykeneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa. Arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien tietojen perusteella. Pykälää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on selostettu, mitä seikkoja luotonantajan yleensä tulisi vähintäänkin selvittää. Perusvaatimuksena on, että luotonantaja tarkistaa kuluttajan luottotiedot eli maksuhäiriömerkinnät. Asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen osalta velvollisuus on yksityiskohtaisempi ja perustuu kuluttajansuojalain 7a luvun 11 §:ään, jonka mukaan luotonantajan on ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava huolellisesti kuluttajan luottokelpoisuus. Finanssivalvonta on antanut tarkemmat määräykset luottolaitoslain mukaisten luotto- ja vastapuoliriskien hallinnan vaatimusten soveltamisesta. Luottotiedot ovat perustietoja, joiden analysointi auttaa tekemään oikeita luottopäätöksiä. Tämä koskee sekä yritys- että kuluttajaluotonmyöntöä.

Luottotiedoilla on luotonannon lisäksi merkitystä muissakin sopimussuhteissa arvioitaessa toisen sopimusosapuolen luotettavuutta. Sopimusosapuolen tunnistaminen ja tämän luotettavuuden arviointi on tärkeää kaikissa niissä tilanteissa, joissa maksu ei tapahdu samanaikaisesti kuin tavara tai palvelu annetaan tai muu suoritus täytetään. Esimerkiksi asunnon vuokraajalle on tärkeää arvioida osapuolen luotettavuutta, ja luottotietoja voidaan käyttää myös tietyissä tilanteissa työntekijän tai työnhakijan arvioinnissa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä *tietosuoja-asetus*, sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn. Lisäksi henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on runsaasti erityislainsäädännössä, kuten luottotietolaissa. Luottotietolaissa säädetään sekä henkilöluottotietojen että yritysluottotietojen käsittelystä. Henkilöluottotiedot ja yrityksen vastuuhenkilöitä koskevat tiedot ovat samalla tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja henkilötietoja.

Luottotiedoilla tarkoitetaan laissa tietoja, jotka koskevat luonnollisen henkilön tai yrityksen maksukykyä tai maksuhalukkuutta taikka jotka muulla tavalla kuvaavat henkilön tai yrityksen kykyä vastata si-

toumuksistaan ja joita käytetään luottoa myönnettäessä tai luottoa valvottaessa. Luottotietolakia säädettyä tarkoituksena ei ole ollut se, että maksuhäiriöinä talletettaisiin vain avoimena olevia saatavia koskevia tietoja. Maksuhäiriöön johtaneen saatavan tai maksun suorittamista myöhemmin pidetään kuitenkin sellaisena lisätietona, jolla katsotaan olevan merkitystä henkilön takaisinmaksukykyä ja -halua arvioitaessa. Luottotietolaissa maksuhäiriötietojen säilyttämisajankoja on porrastettu sen mukaan, onko maksuhäiriömerkinnän aiheuttanut saatava suoritettu tai syntykö uusia maksuhäiriöitä aikaisemman maksuhäiriömerkinnän voimassaoloaikana.

Luottotietorekisteriin saa henkilöluottotietoina tallettaa luottotietolain 13 §:ssä tarkoitettuja tietoja, kuten konkurssia koskevia tietoja, velkajärjestelytietoja, tietoja maksun laiminlyönnistä, joka on todettu tuomiolla, tai ulosottoasiaa koskevia tietoja. Tieto voi olla peräisin esimerkiksi tuomioistuinten rekisteristä, ulosottorekisteristä, konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä tai velkajärjestelyrekisteristä. Eräissä tapauksissa tieto voi olla peräisin myös suoraan velkojalta. Velkoja saa ilmoittaa maksuhäiriötiedot suoraan rekisterinpitäjille silloin, kun luottotietolain 14 §:n edellytykset täyttyvät. Käytännössä maksuhäiriömerkintä seuraa tavallisimmin tilanteissa, joissa maksun laiminlyönti on todettu velkomustuomiolla tai velallinen todetaan ulosotossa varattomaksi. Henkilöluottotietojen säilytysajoista säädetään luottotietolain 17 ja 18 §:ssä. Yrityksen maksuhäiriötietoina saa tallettaa luottotietolain 24 §:n mukaisia tietoja. Yritysluottotietojen säilytysajoista säädetään luottotietolain 28 §:ssä

3 Hallituksen tavoitteet ja valmisteilla olevat uudistukset

Hallitusohjelman mukaan maksuhäiriömerkintöjen säilytysajankoja lyhennetään samalla, kun positiivinen luottotietorekisteri otetaan käyttöön. Asian tärkeyden ja koronakriisistä kuluttajille ja yrittäjille mahdollisesti aiheutuvien lisääntyvien velkaongelmien vuoksi oikeusministeriö käynnisti keväällä 2020 kuitenkin erikseen selvityksen siitä, olisiko maksuhäiriömerkintöjen säilytysajankoja mahdollista lyhentää jo ennen positiivisen luottotietorekisterin käyttöönottoa. Asiasta laadittiin arviomuistio.

Eduskunta antoi 16.6.2020 kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaista muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 53/2020 vp) käsittelyn yhteydessä lausuman, jossa eduskunta edellytti, että valtioneuvosto kiirehtii maksuhäiriörekisteriä koskevaa lainsäädäntöä siten, että henkilöt, jotka ovat suorittaneet maksuhäiriömerkinnän perusteena olleet maksut asianmukaisesti, tulee poistaa rekisteristä 1 kuukauden kuluttua maksun suorittamisesta (EV 69/2020 vp, 4 lausuma). Lainsäädäntöesitykset on lausuman mukaan tuotava eduskuntaan viimeistään vuoden 2021 kevätistuntoaikana.

Arviomuistio oli lausuntokierroksella 10.7.–21.8.2020. Samalla lausunnonantajia pyydettiin lausumaan myös eduskunnan lausumassa edellytetyn lakimuutosten vaikutuksista. Lausuntokierroksella korostuivat näkemykset, joiden mukaan säilytysajkojen lyhentämiseen ennen positiivista luottorekis-

teriä liittyy riskejä niin ylivelkaantumisen kuin rahoitusmarkkinoiden näkökulmasta. Lausuntokierroksella laadituista lausunnoista laadittu lausuntotiivistelmä on julkaistu sarjassa Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:19. Julkaisun pysyvä osoite on <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-863-9>.

Eduskunnan lausumassa edellytettyjen lakimuutosten valmistelu käynnistettiin oikeusministeriössä syksyllä 2020. Valmistelussa tulee toimeksiannon mukaan tarkastella sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamiseksi tarvittavia muutoksia myös yritysluottotietoja koskeviin säilytysaikoihin. Lisäksi valmistelussa tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon valmisteilla oleva lainsäädäntö positiivisesta luottotietorekisteristä. Ehdotus lakimuutoksiksi tulee laatia lausuntokierrokselle lähetettäväksi helmikuun 2021 loppuun mennessä.

Oikeusministeriössä on lisäksi erikseen vireillä lainsäädäntöhanke, jonka yhteydessä luottotietolakiin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia lain saattamiseksi EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaiseksi. Tämä luottotietolain muuttamista koskeva hallituksen esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella 14.5.2020 – 10.7.2020. Tarkoituksena on, että jatkovalmisteluvaiheessa nämä kaksi luottotietolakia koskevaa hanketta yhdistetään ja että asiaa koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle vielä tämän istuntokauden aikana.

4 Oikeusministeriön huomiot lakialoitteesta

Maksuhäiriömerkintöjen perusteet ja säilyttämisajat (1 lakialoitteen 18 §:n 1 momentin 5 kohta sekä 2 ja 3 mom)

Sekä edellä 3 jaksossa viitatus eduskunnan lausuman että lakialoitteen keskeinen tavoite on maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikojen lyhentäminen niissä tapauksissa, joissa maksuhäiriömerkinnän aiheuttanut velka on suoritettu.

Edellä todetun mukaisesti oikeusministeriössä on käynnissä lainvalmisteluhanke maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikojen lyhentämiseksi näissä tapauksissa. Lainvalmisteluhankkeessa tarkastellaan niitä muutoksia, jotka on tämän johdosta tehtävä luottotietolakiin, mukaan lukien lain 18 §:ään.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että suurin osa yksityishenkilöiden maksuhäiriömerkinnöistä perustuu yksipuoliseen velkomustuomioon tai ulosotossa todettuun varattomuuteen. Velkojan ilmoitukseen perustuvat maksuhäiriömerkinnät muodostavat huomattavasti pienemmän osan maksuhäiriömerkinnöistä. Olennaista luottotietolain 18 §:ää uudistettaessa onkin tarkastella erityisesti yleisimpien maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikoja. Tältä osin lakialoite on oikeusministeriön näkemyksen

mukaan ristiriitainen. Toisaalta ehdotetaan kumottavaksi luottotietolain 18 §:n 3 momentin säännös uuden maksuhäiriömerkinnän aiheuttamasta pidentävästä vaikutuksesta aikaisempien maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikaan, mutta toisaalta ehdotetaan säilytettäväksi neljän vuoden enimmäisaikaa koskeva säännös liittyen luottotietolain 18 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuihin maksuhäiriömerkintöihin (1 lakialoitteen 18 §:n 3 momentti).

Lakialoitteessa ehdotetaan muun ohella lyhennettäväksi myös sellaisten maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikaa, jotka perustuvat velallisen tunnustukseen. Luottotietolain 13 §:n 1 momentin mukaan velallisen tunnustamana maksuhäiriötietona saa tallettaa tiedon rekisteröidyn useamman velkojan kanssa tehdyn tai muutoin laaja-alaisen maksujärjestelyjä koskevan sopimuksen yhteydessä antamasta kirjallisesta ilmoituksesta, jolla hän tunnustaa lyöneensä maksun laimin. Säännöksen tarkoituksena on ollut mahdollistaa vapaaehtoisesta velkajärjestelystä tehtävien merkintöjen tallettaminen. Tällaisen merkinnän tekeminen on usein edellytyksenä vapaaehtoisen velkajärjestelyn tekemiselle. Muun muassa Takuusäätiö on lausunut maksuhäiriömerkinnän tarpeellisuudesta vapaaehtoisen velkajärjestelyn tilanteissa. Uusi velkaantuminen vaarantaa vapaaehtoisen velkajärjestelyn maksuohjelman ja vesittää sen tarkoituksen oman talouden tasapainottamisesta ja uuden alun mahdollistamisesta. Maksuhäiriömerkinnällä suojataan vapaaehtoisessa velkajärjestelyssä olevaa uudelta velkaantumiselta. Oikeusministeriö suhtautuukin varauksellisesti siihen, että velallisen omaan tunnustukseen perustuva maksuhäiriömerkintä olisi poistettava saatavan suorittamisen johdosta.

Tarkastusoikeus ja virheen korjaaminen (1 lakialoitteen 18 §:n 5 mom)

Lakialoitteessa ehdotetaan, että luottotietorekisterin pitäjän tulee ylläpitää luottotietorekisteriä siten, että rekisterissä oleva voi luotettavasti tarkistaa häntä koskevien saatavien tiedot. Virheet ja epäselvyydet tulee poistaa välittömästi.

Edellä 2 jaksossa todetun mukaisesti henkilöluottotietojen käsittelyyn sovelletaan luottotietolain lisäksi tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia (1050/2018). Luottotietolain 7 luku sisältää säännöksiä rekisteröityjen luonnollisten henkilöiden ja yritysten oikeuksista.

Luonnollisella henkilöllä on tietosuoja-asetuksen 15 artiklan nojalla oikeus saada tieto itseään koskevien henkilötietojen käsittelystä. Lisäksi luottotietolain 30 § sisältää säännöksiä luonnollisten henkilöiden ja yritysten tarkastusoikeudesta.

Tietosuoja-asetuksen nojalla rekisterinpitäjän on toimitettava jäljennös henkilötiedoista. Jos rekisteröity luonnollinen henkilö pyytää useampia jäljennöksiä, luottotietotoiminnan harjoittaja voi periä niistä

hallinnollisiin kustannuksiin perustuvan kohtuullisen maksun. Lisäksi luottotietolain 10 §:n 3 momentin nojalla rekisteröidyillä on oikeus saada kohtuullista korvausta vastaan ote hänestä talletetuista henkilöluottotiedoista. Tämä ei vaikuta kuitenkaan tietosuoja-asetuksen mukaiseen oikeuteen.

Virheellisten henkilötietojen oikaisusta säädetään tietosuoja-asetuksen 16 artiklassa. Rekisteröidyillä on muun muassa oikeus vaatia, että rekisterinpitäjä oikaisee ilman aiheutonta viivytystä rekisteröityä koskevat epätarkat ja virheelliset henkilötiedot. Voimassa olevan luottotietolain 31 §:n mukaan rekisterinpitäjän on ilman aiheutonta viivytystä oikaistava virheellinen, puutteellinen, vanhentunut tai muutoin harhaanjohtava tieto. Pykälä koskee myös muita virheitä kuin virheellisiä henkilötietoja.

Rekisteröidyillä luonnollisella henkilöllä on oikeus saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi, jos rekisteröity katsoo, että häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä rikotaan sitä koskevaa lainsäädäntöä. Lisäksi luottotietolain nojalla luonnollisella henkilöllä ja yrityksellä on luottotietolain nojalla oikeus saattaa pyyntöään koskeva luottotietotoiminnan harjoittajan kielteinen ratkaisu tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Edellä 3 jaksossa todetun mukaisesti oikeusministeriössä on vireillä lainsäädäntöhanke luottotietolain muuttamiseksi EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaiseksi. Luottotietolaista tullaan ehdottamaan poistettavaksi tietosuoja-asetuksen kanssa päällekkäistä sääntelyä. Tarkoituksena on kuitenkin säilyttää luonnollisten henkilöiden ja yritysten oikeuksia sekä tietosuojavaltuutetun valvontatoimivaltuuksia koskevat säännökset siltä osin kuin ne eivät tule katetuiksi tietosuoja-asetuksen ja tietosujalain säännöksillä. Lakialoitteessa ehdotetut muutokset liittyen rekisteröidyn tarkastusoikeuteen ja virheiden korjaamiseen (1 lakialoitteen 18 §:n 5 momentti) eivät oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole tarpeellisia ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen ja luottotietolain säännökset.

Peruuttamisilmoituksen laatiminen ilman velallisen pyyntöä (2 lakialoitteen 1 luvun 32 §:n 3 mom ja 1 lakialoitteen 20 §:n 5 mom)

Ulosottokaaren 1 luvun 32 §:n 3 momentissa säädetään siitä, milloin ulosottomiehen pitää tehdä luottotietotoiminnan harjoittajalle antamia tietoja koskeva peruuttamisilmoitus. Lakialoitteessa ehdotetaan, että ulosottomiehellä tulisi olla velvollisuus tehdä peruuttamisilmoitus ilman velallisen erillistä pyyntöä (2 lakialoitteen 1 luvun 32 §:n 3 momentti). Ilmoitus tulisi toteuttaa välittömästi teknisen käytöyhteyden avulla.

Asian vireilläolo ulosotossa voi päättyä ulosottomiehen toteamaan esteeseen. Jos velallisella ei ole ulosmittauskelpoista tuloa tai omaisuutta, tai kyseiselle asialle ei kerry jako-osuutta, ulosottomies toteaa velallisen varattomaksi ja palauttaa asian velkojalle. Esimerkiksi vuonna 2019 ulosotossa todet-

tiin noin 224 000 varattomuusestettä ja noin 244 000 suppean perinnän estettä. Ulosottolaitoksen arvion mukaan vireille tulevista yksityisoikeudellisista asioista noin 55–60 prosenttia on sellaisia, jotka ovat olleet aikaisemmin vähintään yhden kerran ulosottomenettelyssä perittävinä. Ulosoton tietojärjestelmä Uljas ei pysty yhdistämään luottohäiriömerkintää aiheuttanutta ”alkuperäistä” ulosottoasiaa myöhemmin uudelleen vireille tulleeseen ja sittemmin maksettuun asiaan. On otettava myös huomioon, että velallinen voi estetodistuksen antamisen jälkeen maksaa velan velkojalle suoraan ilman, että velkaa viedään uudestaan ulosottoperintään. Myöskään tällaisissa tapauksissa ulosottomies ei pysty tekemään peruuttamisilmoitusta luottotietorekisterin ylläpitäjälle.

Oikeusministeriö ei näistä syistä pidä ulosottokaareen ehdotettua muutosta toteuttamiskelpoisena.