

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi talletuspankkien toiminnasta annetun lain ja osuuskuntalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan talletuspankkien toiminnasta annettuun lakiin ja osuuskuntalakiin lisättäväksi säännös, jolla rajoitetaan pankin ja säästökassatoimintaa harjoittavan osuuskunnan kuittausoikeutta. Pankki tai osuuskunta ei saisi vastasaatavallaan kuitata sellaisia yksityishenkilön tilillä olevia tai hänelle maksettavaksi osoitettuja varoja, joita ei lain mukaan saa ulosmitata.

Pankin tai osuuskunnan olisi ennen kuittaus- ta selvitettävä varojen ulosmittauskelpoisuus. Kuittaus- ta saisi kuitenkin vaatia ulosmittaus- kelpoisuutta selvittämättäkin, jos selvittäminen ei ole mahdollista ilman kohtuutonta vaivaa. Tällöin pankin tai osuuskunnan olisi kuittaus- vaatimuksen yhteydessä annettava tilinomista- jalle tietoja kuittausrajoituksesta ja kuittauksen

peruuntumisen edellytyksistä. Kuittaus peruun- tuisi, jos tilinomistaja esittää määräajassa sel- vityksen siitä, etteivät varat ole ulosmittauskel- poisia. Tiedonantovelvollisuuden tarkoituksena on varmistaa kuittauksen lainmukaisuus ja mahdollistaa virheellisen menettelyn oikaisemi- nen viivytyksettä.

Kuittausrajoitusta ei sovellettaisi silloin, kun veloitus tililtä perustuu tilinomistajan nimen- omaiseen valtuutukseen. Esitys ei näin ollen estäisi niin sanottuja suoraveloituksia. Pankki voisi tilinomistajan niin halutessa veloittaa esi- merkiksi lainan lyhennykset suoraan pankkiti- liltä.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ ...	1	5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	8
YLEISPERUSTELUT	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	8
1. Nykytila	3	1. Lakiehdotukset	8
1.1. Yleistä	3	1.1. Laki talletuspankkien toiminnasta	8
1.2. Ulosmittausrajoitukset ja kuittaus	3	1.2. Osuuskuntalaki	10
1.3. Pankkitarkastusviraston ohje	4	2. Voimaantulo	10
1.4. Tilanne eräissä muissa maissa	5	LAKIEHDOTUKSET	10
1.5. Nykytilan arviointi	5	1. Laki talletuspankkien toiminnasta annetun lain	
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ...	6	muuttamisesta	10
3. Esityksen vaikutukset	7	2. Laki osuuskuntalain muuttamisesta	11
4. Asian valmistelu	8		

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Yleistä

Saamisoikeuksien kuittauksessa vastakkaiset samanlaatuiset saamisoikeudet lakkaavat siltä osin kuin ne peittävät toisensa. Kuittausta koskevia säännöksiä on muun muassa ulosottolaissa, konkurssisäännössä, velkakirjalaissa (622/47), määräajasta velkomisasioissa ja julkisesta haasteesta velkojille annetussa asetuksessa (vanhentumisasetus) ja työsopimuslaissa (320/70).

Kuittaus voi perustua joko osapuolten väliin sopimukseen tai toisen osapuolen vaatimukseen. Jos osapuolet sopivat kuittauksesta, he voivat periaatteessa vapaasti sopia myös sen toteuttamistavasta ja muista ehdoista. Jos vain toinen osapuoli haluaa kuittausta, asetetaan sen toteuttamiselle tietyt edellytykset. Näitä kuittauksen yleisiä edellytyksiä ovat saatavien vastakkaisuus, samanlaatuisuus ja perimiskelpoisuus.

Saatavat ovat *vastakkaisia*, kun osapuolet ovat samanaikaisesti toistensa velkojana ja velallisenä. Kuittaus voi velkakirjalain 18 ja 28 §:n mukaan kuitenkin tulla kysymykseen, vaikka saatavat eivät velkakirjan luovuttamisen takia enää ole vastakkaisia. *Samanlaatuisuus* merkitsee, että esimerkiksi rahavelka voidaan kuitata vain rahavelkaa vastaan. *Perimiskelpoisuudella* tarkoitetaan sitä, että saatavan periminen oikeudessa johtaisi velkojan vaatimuksen hyväksyvään tuomioon. Perimiskelpoisuus edellyttää yleensä, että saatava on erääntynyt ja vanhentumaton. Kuittaustilanteissa näistä edellytyksistä on eräitä poikkeuksia. Vanhentunut saatava on vanhentumisasetuksen 5 §:n mukaisin edellytyksin kuittauskelpoinen. Konkurssisäännön 34 §:n mukaan voi konkurssivelkoja käyttää kuittaukseen erääntymätöntä saatavaa.

Yleisten kuittausedellytysten toteuduttua saa osapuoli vaatia kuittausta ilmoittamalla siitä vastapuolelle. Sitä kuittausta vaativan osapuolen saatavaa, jonka hän haluaa käyttää kuittaukseen, kutsutaan *vastasaatavaksi*. Sitä saatavaa, jota vastaan kuittaus toteutetaan, kutsutaan *pääsaatavaksi*. Kuittausta vaativa osapuoli

on siis vastasaatavan velkoja ja pääsaatavan velallinen. Kuittausvaatimus on vapaamuotoinen. Kuittauksen voimaantuloajankohdasta ei ole lain säännöksiä. Oikeuskäytännössä vakiintuneen kannan mukaan kuittauksen oikeusvaikutukset alkavat silloin, kun kuittausvaatimus on tullut vastapuolen tietoon.

Pankin ja tallettajan välinen oikeussuhde on velaksiantoa, jossa tallettaja on velkoja ja pankki velallinen. Jos pankki puolestaan on antanut lainaa tallettajalle, on kuittauksen perusedellytys — saatavien vastakkaisuus — toteutunut. Pankkien kuittausoikeudesta ei ole laissa erityissäännöksiä. Oikeuskäytännössä on katsottu, että pankilla on kuittausta yleisesti koskevien säännösten ja oikeusperiaatteiden mukainen kuittausoikeus esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisuihin 1961 II 5, 1966 II 19 ja 1986 I 1. Sama kanta on lähtökohtaisesti omaksuttu myös oikeustieteellisessä kirjallisuudessa.

1.2. Ulosmittausrajoitukset ja kuittaus

Työsopimuslain 26 §:ssä kielletään työnantajaa kuittaamasta työntekijän palkkasaamista vastasaamisellaan siltä osin kuin palkka lain mukaan on jätettävä ulosmittaamatta. Samanlainen säännös on merimieslain (423/78) 22 §:ssä. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty tämän periaatteen soveltuvan kuittaukseen yleisestikin. Ulosmittauskieltojen on katsottu merkitsevän samalla myös kuittaukseen ulottuvaa kieltoa. Pankin käyttäessä kuittausta on myös hyvän pankkitavan katsottu edellyttävän ulosmittauksen suojasäännösten noudattamista.

Ulosmittauskieltoja ja -rajoituksia koskevat yleiset säännökset sisältyvät ulosottolain 4 lukuun. Ulosmittausuojasäännöksiä on lukuisissa muissakin laeissa, varsinkin eläke-, sosiaali- ja vakuutuslainsäädännössä. Erityislainsäädännössä on kielletty ulosmittaamasta muun muassa kansaneläkettä, lapsilisää, äitiysavustusta, elatustukea, asumistukea sekä eräitä henkilövaikutussopimukseen perustuvia oikeuksia ja korvauksia.

Palkasta on ulosottolain 4 luvun 6 §:n pää-

säännön mukaan jätettävä ulosmittaamatta kaksi kolmasosaa siitä, mitä palkasta tulee ulosmittauksen ja seuraavan palkanmaksupäivän väliselle ajalle. Jos palkanmaksuaikojä ei ole ennalta määrätty, on ulosmittaamatta jätettävä kaksi kolmasosaa kustakin palkkaerästä. Ulosmittaamatta jätettävä palkan osa laskeaan ennakonpidätyksen jälkeen jäljelle jäävästä palkan määrästä.

Tietyin väliajoin maksettavasta palkasta on kuitenkin aina jätettävä ulosmittaamatta vähintään niin paljon kuin velallisen katsotaan tarvitsevan seuraavaan palkanmaksupäivään asti omaan elatukseensa ja hänen elatuksensa varassa olevien aviopuolisonsa sekä omien ja puolisonsa lasten ja ottolasten elatukseen. Säännöksessä tarkoitettua niin sanottua *suojaosuuden* ylittävää palkan osasta ei saa ulosmitata enempää kuin kolme neljäsosaa. Suojaosuuden määrästä ja sen muuttamisesta säädetään lähemmin suojaosuudesta palkan ulosmittauksessa annetussa asetuksessa (1031/89).

Palkkaa koskevia säännöksiä sovelletaan ulosottolain 4 luvun 7 §:n mukaan myös eläkkeeseen, elinkorkoon, sairauspäivärahaan, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaan, tulojen tai elatuksen vähentymisestä maksettavaan korvaukseen sekä muihin toimeentuloetuuksiin, jollei niitä ole laissa kielletty ulosmittaamasta. Pykälässä kielletään ulosmittaamasta eläke- tai sosiaalilainsäädännön nojalla määrättyyn tarkoitukseen suoritettavaa avustusta tai kustannusten korvausta. Ulosmittaamatta on jätettävä myös korvaus, joka suoritetaan kivusta ja särystä, viasta tai muusta pysyvästä haitasta, sairaanhoitokustannuksista, hautaamiskustannuksista tai muista henkilövahingosta aiheutuneista kuluista.

Yksityisen elinkeinonharjoittajan elinkeinotulon ulosmittaamisesta säädetään ulosottolain 4 luvun 8 a §:ssä. Elinkeinotulosta on pääsäännön mukaan jätettävä ulosmittaamatta viisi kuudesosaa. Palkan suojaosuutta koskevaa 4 luvun 6 §:n 3 momenttia sovelletaan myös elinkeinotulon ulosmittauksessa.

1.3. Pankkitarkastusviraston ohje

Pankkitarkastusvirasto on 15 päivänä marraskuuta 1991 antanut talletuspankeille ohjeen (Dnro 3/114/91) pankin kuittausoikeudesta eräissä tapauksissa. Ohjeessa käsitellään kuittauksen yleisiä edellytyksiä, ulosmittauksen

suojaosäännösten soveltamista kuittaukseen ja kuittausta maksujenvälityksessä olevista varoista.

Ohjeessaan pankkitarkastusvirasto katsoo hyvän pankkitavan edellyttävän ulosmittauksen suojaosäännösten noudattamista, kun pankki käyttää tallettajan pankissa olevia varoja pankin tallettajalta olevan saatavan suorittamiseen. Säännöksiä ei ohjeen mukaan saa kiertää esimerkiksi luotollisen tilin osalta siten, että kuittauksen sijasta suojaosäännösten piiriin kuuluvat varat katsottaisiin kokonaisuudessaan tilillä olevan luoton lyhennykseksi. Kuittaus ei myöskään voi tapahtua siten, että luotollisen tilin omistajan velkaa pankille lisätään luottolimiitin puitteissa.

Ohjeen mukaan pankin tulee oma-aloitteisesti noudattaa kuittausrajoituksia, jos pankki voi suoraan todeta tilille tulevien varojen olevan suojaosäännösten piiriin luettavia. Jos maksun aiheita ei voida suoraan todeta, pankin on palautettava varat siltä osin kuin niitä ei olisi voinut ulosmitata, mikäli tallettaja kuittauksesta tiedon saatuaan vetoaa siihen, että kyseiset tilillä olleet varat ovat olleet suojaosäännöksen alaisuuteen kuuluvia. Pankki voi, asiakkaan vedottua suojaosäännöksiin, myös varmistua asiasta esimerkiksi siten, että pankista otetaan yhteyttä maksun lähettäjään maksun aiheen tarkistamiseksi.

Kuittausvaatimuksesta on ohjeen mukaan ilmoitettava välittömästi tallettajalle, koska kuittausvaikutus syntyy vasta kuittausilmoituksella. Kuittausilmoituksesta on käytävä ilmi, mikä pankin velka tai velat ja millä perusteella kuitataan. Lisäksi on käytävä ilmi yksilöityinä ne pankin saatavat, jotka näin katsotaan suoritetuiksi.

Kuittaukseen käytettävillä varoilla on ohjeen mukaan ensin suoritettava saatavan korko ja vasta tämän jälkeen pääoma. Jos pankin saatavista osalla on vakuuksia ja osalla ei, voidaan ensin kuitata niitä saatavia, joilla ei ole vakuuksia. Vakuuksiltaan samanarvoisista saatavista tulee ensimmäiseksi kuitata se, joka koron puolesta on velalliselle epäedullisin. Kuittaus on suoritettava siten, että siitä aiheutuu asiakkaalle mahdollisimman vähän haittaa.

Pankkitarkastusvirasto katsoo, että maksujenvälityksessä on oikeudellisesti kyse toimeksiantosuhteesta. Toimeksiannon vastaanottanut pankki ei ohjeen mukaan voi käyttää pankin haltuun välitettäviksi annettuja varoja saatavansa suorittamiseen, vaikka sillä olisi maksun

lähettäjältä tai varojen saajaksi määrätyltä vastaanottajalta kuittauskelpoinen saatava.

Jos maksu on välitettävä maksunsaajan tilille siinä pankissa, jolle toimeksianto on annettu, on varat kirjattava toimeksiannon mukaisesti vastaanottajan tilille. Sen jälkeen kuittaus on mahdollinen, mikäli sen edellytykset muutoin täyttyvät. Vastaavasti maksujenvälityksessä maksunsaajan asiamiehenä toimiva muu kuin toimeksiannon vastaanottanut pankki on velvollinen kirjaamaan saapuneen maksun asiakkaansa tilille. Vasta sen jälkeen kuittaus on mahdollinen, mikäli sen edellytykset muutoin täyttyvät.

1.4. Tilanne eräissä muissa maissa

Tanskan velkakirjalaissa ja konkurssilaissa on säännöksiä kuittauksesta, mutta erityissäännöksiä pankin kuittausoikeudesta ei ole. Vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että esimerkiksi sosiaaliset syyt voisivat rajoittaa kuittausoikeutta. Uudemmassa oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että rahalaitos saa käyttää kuittaukseen asiakkaan shekitilillä olevia varoja sekä varoja sellaiselta muulta tililtä, jota käytetään lähinnä käteisvarojen säilytykseen.

Norjassa on muun muassa velkakirjalaissa, vanhentumislaisissa sekä saamisoikeuksien realisoimista koskevassa laissa (lov om fordringshavernes dekningsrett) säännöksiä kuittauksesta. Oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa on esitetty eriäviä käsityksiä pankin kuittausoikeudesta. Oikeuskäytännössä kuittausoikeus on hyväksytty. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että vallitseva pankin kuittausoikeutta koskeva oikeustila on epäselvä.

Ruotsissa kuittaukseen koskevia säännöksiä sisältyy muun muassa velkakirjalakiin, konkurssilakiin, vanhentumislakiin ja työnantajan kuittausoikeutta koskevaan lakiin. Erityisiä säännöksiä pankin kuittausoikeudesta ei ole, mutta oikeuskäytännössä kuittausoikeus on pääsääntöisesti hyväksytty. Oikeuskirjallisuudessa on oikeustilaa pidetty epäselvänä ja esitetty muun muassa, että kuittausoikeutta olisi rajoitettava esimerkiksi, kun tilille maksettu suoritus on palkka- tai eläketuloa tai kun tilillä käytetään yksityishenkilön maksuliikennettä varten.

Saksan liittotasavallan lainsäädännössä on kuittauksesta säännöksiä muun muassa konkurssilaissa, siviiliprosessilaissa, siviililakikirjas-

sa (BGB) sekä yleisiä sopimusehtoja koskevassa laissa. Siviililakikirjassa on säädetty kuittauskielto siltä osin kuin saatavaa ei saa ulosmitata. Siviiliprosessilaissa säädetään tärkeimmät ulosmittausrajoitukset. Velallisen tuloista osa on kokonaan ulosmittauskelpotonta (eräät avustukset) ja osa on vain osittain ulosmittauskelpoista (muun muassa palkka- ja eläketulot). Samassa yhteydessä on myös säännös velallisen tilillä olevia varoja koskevasta ulosmittausrajoituksesta. Tuomioistuimien voi velallisen hake- muksesta peruuttaa tilillä olevien varojen ulosmittauksen siltä osin kuin tilinomistaja näyttää toteen, että varat kuuluvat säännöksen mukaisen ulosmittausrajoituksen piiriin. Tuomioistuin peruuttaa ulosmittauksen siltä osin kuin tilinomistaja tarvitsee varat elatukseen tai elatusavun suorittamiseksi. Tilinomistajalla on todistustaakka myös siitä, että edellä mainitut edellytykset täyttyvät.

Myös Saksan sosiaalilakikirjassa on erityinen tilinomistajan tilille tulleiden avustusten ulosmittauskielto. Laissa tarkoitettun avustuksen suoritus tilille on suojattu ulosmittaukselta seitsemän päivän ajan siitä, kun suoritus on kirjattu tilille. Tilinomistajalla on todistustaakka edellytysten täyttymisestä.

1.5. Nykytilan arviointi

Talouden laman johdosta ovat myös kuittaukseen liittyvät ongelmat korostuneet. Erityisesti ongelmia on ilmennyt pankkien ja tilinomistajien välisessä suhteessa.

Pankeilla on muihin velkoihin verrattuna poikkeuksellisen laajat mahdollisuudet käyttää kuittaukseen. Tämä johtuu siitä, että talletusten vastaanottamisen ja luotonannon ohella on maksuliikkeen hoitaminen muodostunut pankkitoiminnan keskeiseksi osaksi. Palkat, eläkkeet, muut vastaavat toistuvaissuoritukset sekä erilaiset korvaukset, avustukset ja toimeentuloetuudet maksetaan useimmiten maksunsaajan pankkitilille. Pankin kuittausoikeuden ei ole katsottu riippuvan siitä, mistä suorituksista tilillä olevat varat koostuvat. Kuittausoikeus ei näin ollen rajoitu tilinomistajan itsensä tekemiin varsinaisiin talletuksiin, vaan myös kaikki maksuliikkeen yhteydessä tilille kirjatut varat voidaan niiden alkuperästä ja käyttötarkoituksesta riippumatta käyttää kuittaukseen.

Pankkien taloudelliset vaikeudet ovat aiheutaneet niille tarpeen tehostaa saataviensa perin-

tää. Tästä syystä pankit ovat turvautuneet myös kuittaukseen normaaliaikoja herkemmin. Pankin rajoittamaton kuittausoikeus voi kuitenkin johtaa tilinomistajan kannalta kohtuuttomuuteen. Kuittauksesta seuraa, että tilinomistaja vastaavasti menettää oikeutensa määrätä tilivarojensa käytöstä. Kun pankin vaatima kuittaus usein johtuu siitä, ettei tilinomistaja ole kyennyt hoitamaan lainaansa, voi käyttövarojen menettäminen aiheuttaa muutoinkin maksuvaikeuksissa olevalle tilinomistajalle suuria hankaluuksia. Hän ei aina saa käyttöönsä edes sellaisia tilille tulleita varoja, jotka on tarkoitettu hänen päivittäisten elinkustannustensa kattamiseen ja vähimmäistoimeentulonsa turvaamiseen.

Säästökassatoimintaa harjoittavalla osuuskunnalla on periaatteessa samanlainen mahdollisuus käyttää kuittauksia kuin pankilla. Käytännössä kuittauksilanteet ovat harvinaisempia, koska säästökassat eivät voi myöntää jäsenilleen lainoja. Kuittaus voi kuitenkin tulla kysymykseen silloin, kun tilinomistaja on hankkinut osuuskunnalta hyödykkeitä luotolla. Yksityishenkilön säästökassatilille ohjautuvat varat ovat samankaltaisia kuin pankkitilille tulevat varat, minkä vuoksi rajoittamaton kuittausoikeus voi säästökassatilienkin osalta aiheuttaa tilinomistajalle vastaavan kohtuuttoman tilanteen.

Kuittauksia koskeva pankkitarkastusviraston ohje on selkeyttänyt kuittausmenettelyä, mutta ei ole poistanut kaikkia ilmenneitä ongelmia. Pankkitarkastusviraston ja kuluttajaviranomaisten tietoon on sen jälkeenkin tullut tapauksia, joissa pankit eivät ole noudattaneet ulosmittauksen suojasäännöksiä. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että ohjeen mukainen ulosmittaussuojasäännösten soveltaminen kuittaukseen edellyttäisi tilille tulleiden suoritusten aiheen ja mahdollisesti jo toimitettujen ulosmittausten selvittämistä. Käytännössä pankit eivät aina ole ryhtyneet näitä seikkoja selvittämään. Vaikka pankit ovat asiakkaan huomautuksen tai viranomaisen asiaan puuttumisen jälkeen oikaisseet ohjeen vastaisen menettelynsä, voi lyhytaikainenkin käyttövarojen menettäminen aiheuttaa yksityishenkilölle suuria vaikeuksia.

Ulosmittaussuojasäännösten soveltaminen kuittaukseen ei perustu lakiin vaan viranomaisohjeisiin, jotka eivät ole sitovia. Pankkitarkastusviraston ohje puolestaan perustuu viraston tulkintaan hyvästä pankkitavasta. Vaikka tulkinnalle on saatavissa tukea oikeuskirjallisu-

desta, ei hallinnollisia ohjeita voida pitää kuittausoikeuden rajoittamiseksi riittävinä. Kuittausrajoitukset edellyttävät laintasoista sääntelyä.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Edellä esitetyistä syistä ehdotetaan, että lainsäädäntöä täydennetään nimenomaisilla kuittausoikeutta rajoittavilla säännöksillä. Ehdotuksen mukaan talletuspankin ja säästökassatoimintaa harjoittavan osuuskunnan olisi noudatettava kuittauksessa ulosmittauksen suojasäännöksiä.

Säännösten tavoite on sama kuin ulosmittaussuojasäännösten ja työ sopimuslainsäädännön kuittausrajoitusten tavoite eli velallisen vähimmäistoimeentulon turvaaminen. Tämä tavoite voi nykyisin jäädä toteutumatta, kun pankki voi käyttää kuittaukseen esimerkiksi toimeentulotuen tai palkan suojaisuuden hetken jälkeen, kun se on suoritettu henkilön tilille. Ehdotus merkitsisi, että velallinen saisi välttämättömät tulonsa käyttöönsä siitä riippumatta, maksetaanko ne pankki- tai säästökassatilille, käteisenä tai postiosoituksena.

Säännökset koskisivat yksityishenkilön tilivaroja sekä sellaisia maksujenvälityksessä olevia varoja, jotka on osoitettu maksettavaksi yksityishenkilölle. Oikeushenkilön eli yhteisön tai säätiön tilivaroja sääntely ei koskisi. Tämä johtuu siitä, että ulosmittausrajoitusten ja vastaavasti ehdotettujen kuittausrajoitusten perusteena olevat sosiaaliset syyt voivat koskea vain luonnollisia henkilöitä.

Käytännössä on mahdollista, että oikeushenkilön tilille on ohjattu yksityishenkilölle maksettavaksi osoitettuja ulosmittaukselta suojattuja varoja. Säännöksiä sovellettaisiin myös tällaisissa tapauksissa.

Merkitystä ei sen sijaan olisi sillä, onko henkilö kuluttajan asemassa vai harjoittaako hän elinkeinotoimintaa. Yksityisen elinkeinonharjoittajan vähimmäistoimeentulon turvaaminen on yhtä perusteltua kuin muidenkin luonnollisten henkilöiden. Tästä syystä on myös elinkeinotulon ulosmittausta rajoitettu pääperiaatteiltaan samalla tavalla kuin palkkatulon ulosmittausta.

Pankin tai osuuskunnan olisi ehdotuksen mukaan selvitettävä varojen ulosmittauskelpoisuus ennen kuittaukseen ryhtymistä. Ulosmit-

tauskelpoisuus on usein suoraan pääteltävissä pankkisiirtolomakkeelle tehdystä maksun lähettäjää ja suorituksen aihetta koskevista merkinnöistä. Tarvittaessa pankin tai osuuskunnan olisi otettava yhteyttä maksun lähettäjään suorituksen aiheen tarkistamiseksi. Suorituksista, jotka ovat osittain ulosmittaukselta suojattuja, kuten palkka ja eläke, olisi ennen kuittausta selvitettävä myös mahdollisesti jo toimitetut ulosmittaukset.

Varojen ulosmittauskelpoisuuden selvittämisen saattaa joskus olla pankin tai osuuskunnan kannalta kohtuuttoman hankalaa. Tilille voi esimerkiksi tulla sekä lähettäjältään että aiheeltaan tunnistamattomia suorituksia. Tiedossa olevaan maksun lähettäjään ei yrityksistä huolimatta aina saada yhteyttä. Maksun lähettäjä voi myös kieltäytyä ilmoittamasta maksun aiheesta. Tällaisissa tapauksissa ei ole katsottu perustelluksi evätä kuittausmahdollisuutta, koska kyseiset varat voivat hyvinkin olla ulosmittauskelpoisia. On kuitenkin tärkeää, että velallinen tällöin saa tarpeelliset tiedot oikeuksistaan ja että hänen käytettävissään on keinot, joiden avulla hän voi saada virheellisen menettelyn oikaistua viivytyksettä.

Edellä esitetyistä syistä ehdotetaan, että pankki tai osuuskunta saisi vaatia kuittausta varojen ulosmittauskelpoisuutta selvittämättäkin, jos selvittäminen ei ole mahdollista ilman kohtuutonta vaivaa. Näissä tapauksissa pankin tai osuuskunnan olisi kuitenkin ilmoitettava tilinomistajalle kuittausvaatimuksen yhteydessä kirjallisesti kuittausoikeuden rajoituksesta ja kuittauksen peruuntumisen edellytyksistä. Kuittaus peruuntuisi, jos tilinomistaja määräajassa osoittaa varojen kuuluvan ulosmittausuojan piiriin.

Niin sanotut suoraveloitussopimukset ovat pankkien ja niiden asiakkaiden välisissä suhteissa varsin yleisiä. On tavallista sopia esimerkiksi siitä, että pankki veloittaa myöntämänsä lainan lyhennykset ja korot eräpäivinä suoraan velallisen pankkitililtä. Tämänkaltaisten, molempien osapuolten hyväksymien toimintatapojen käyttämisestä ei ole syytä estää. Tämän vuoksi ehdotetaan, ettei kuittausoikeuden rajoituksia sovellettaisi silloin, kun veloitukset tililtä perustuvat tilinomistajan nimenomaiseen valtuutukseen. Edellyttämällä valtuutusta on haluttu korostaa sitä, että ulosmittausuojasäännöksistä poikkeamisen on aina perustuttava tilinomistajan omaan selkeään tahdonilmaisuuksiin. Pankki ei näin ollen saisi esimerkiksi

velkakirjan vakioehdoissa varata itselleen oikeutta veloittaa tililtä ulosmittaukselta suojattuja varoja.

Ehdotetusta sääntelystä saisi poiketa vain edellä tarkoitettujen valtuutuksen perusteella. Muutoin säännökset olisivat tilinomistajan hyväksi pakottavia.

Esitystä valmisteltaessa on vaihtoehtoisesti harkittu kuittausuojan toteuttamista siten, että kaikki yksityishenkilön tilille tulevat maksusuoritukset ja tehdyt talletukset olisivat lyhyehkön määräajan suojattuja kuittaukselta. Yleinen määräaikainen kuittauskielto olisi selkeä, ja säännöksen soveltaminen käytäntöön olisi huomattavasti yksinkertaisempaa kuin ulosmittausuojasäännösten soveltaminen. Tästä vaihtoehdosta on kuitenkin luovuttu, koska se johtaisi todellista tarvetta olennaisesti laajempaan kuittauskieltoon. Tästä puolestaan seuraisi, että pankkien olisi nykyistä useammin ryhdyttävä saataviensa oikeudelliseen perintään. Kuittaus velan perimiseksi voi kuitenkin olla molempien osapuolten etujen mukainen, koska siten vältetään oikeudellisesta perinnästä aiheutuvat lisäkustannukset. Kuittausoikeuden laaja rajoittaminen merkitsisi myös, mikäli oikeudellinen perintä lisääntyy, tuomioistuinten ja ulosottoviranomaisten työmäärän kasvua.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole organisaatio- eikä henkilöstövaikutuksia. Se ei muutoinkaan vaikuta julkistalouteen. Esitys parantaa ja selkeyttää erityisesti velkaantuneiden yksityishenkilöiden asemaa, koska vähimmäistoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettujen varojen, kuten palkan tai eläkkeen suojaosuuksien ja erilaiset toimeentuloetuudet, olisivat maksutavasta riippumatta saajan käytettävissä kuittausten sitä estämättä.

Ehdotettu kuittausoikeuden rajoittaminen ja siihen liittyvä varojen ulosmittauskelpoisuuden selvittäminen aiheuttavat talletuspankeille ja osuuskunnille tarpeen muuttaa kuittaukseen liittyneitä menettelytapoja ja edellyttävät myös henkilökunnan kouluttamista ulosmittausuojan liittyvissä kysymyksissä. Esitys ei kuitenkaan merkittävästi vaikuttaisi ainakaan niiden pankkien toimintaan, jotka jo ovat menettelleet pankkitarkastusviraston ohjeissa edellytillä tavalla.

4. Asian valmistelu

Oikeusministeriö täsmensi 3 päivänä huhtikuuta 1991 asettamansa kulutusluottolainsäädännön tarkistamistoimikunnan tehtävää 17 päivänä kesäkuuta 1992 siten, että toimikunnan tuli selvittää kiireellisesti erikseen tarvetta ja mahdollisuuksia säännellä luotonantajan kuittausoikeutta. Toimikunnan kuittauksista koskeva toinen osamietintö (komiteamietinnön 1993:7 liite) valmistui syyskuussa 1992. Osamietinnössään toimikunta ehdotti sääntelyä, jonka mukaan kuluttajan pankki- tai säästökassatilille saapuvat maksusuoritukset ja tehdyt talletukset olisivat suojattuja kuittaukselta kuukauden pituisen määräajan. Mietintöön liitetyssä eriävässä mielipiteessä katsottiin riittäväksi sääntelyksi se, ettei pankki tai osuuskunta saisi käyttää kuittaukseen ulosmittauksen suoja-säännösten piiriin kuuluvia varoja.

Osamietinnöstä järjestettiin 17 päivänä syyskuuta 1992 kuulemistilaisuus oikeusministeriössä. Tilaisuuteen osallistuivat valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, kuluttajavalituslautakunta, kuluttajavirasto, pankkitarkastusvirasto, Kuluttajat-Konsumenterna, Kunnalliset kuluttajaneuvojat, Suomen Lakimiesliitto, Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta, Suomen Pankkiyhdistys ja Suomen Rahoitusyhtiöiden yhdistys. Lisäksi Suomen Pankki, Keskuskauppakamari, Suomen Kuluttajaliitto ja Svenska lantbruksproducenternas centralförbund toimittivat ministeriölle kirjalli-

sen lausuntonsa. Kuittausoikeuden rajoittamisesta lailla pidettiin yleisesti tarpeellisenä. Yhdeksän tahoa, muun muassa kuluttajaviranomaiset, pankkitarkastusvirasto ja kuluttajajärjestöt, kannatti toimikunnan ehdottamaa määräraikaista yleistä kuittauskieltoa. Valtiovarainministeriö, Suomen Pankki ja luotonantajia edustavat järjestöt, yhteensä kuusi tahoa, pitivät riittävänä ulosmittauksen suoja-säännösten soveltamista kuittaukseen.

Esityksen jatkovalmistelu on tehty virkatyönä oikeusministeriössä. Esitys perustuu mietinnön eriävän mielipiteen ehdotukseen ja poikkeaa siis myös lausunnonantajien enemmistön kannasta. Ratkaisuun vaikuttaneita syitä on käsitelty lähemmin esityksen jaksossa 2.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Hallituksen esitys luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 295/1992 vp) on annettu eduskunnalle marraskuussa 1992. Esityksessä ehdotetaan muun muassa säädettäväksi laki luottolaitostoiminnasta, joka korvaisi talletuspankkien toiminnasta annetun lain. Jos laki luottolaitostoiminnasta säädetään, tulisi tässä esityksessä talletuspankkien toiminnasta annettuun lakiin ehdotettu säännös lisätä luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotukset

1.1. Laki talletuspankkien toiminnasta

20 §. Jos talletuspankki haluaa käyttää tilinomistajan pankissa olevia varoja pankin tilinomistajalta olevan saatavan suorittamiseen, on kuittauksen yleisten edellytysten aina täyttyttävä. Kuitattavien saatavien on siis kuittaushetkellä oltava vastakkaisia, samanlaatuksia ja perimiskelpoisia, jollei erityislainsäädännöstä poikkeuksellisesti muuta johdu. Kuittauksen yleisiä edellytyksiä on käsitelty lähemmin yleisperustelujen alajaksossa 1.1.

Ehdotetun pykälän 1 momentissa rajoitetaan

talletuspankin kuittausoikeutta siten, ettei pankki saa vastasaatavallaan kuitata sellaisia yksityishenkilön tilillä olevia tai hänelle maksettavaksi osoitettuja varoja, joita ei lain mukaan saa ulosmitata. Voimassa olevia ulosmittauskieltoja ja -rajoituksia on käsitelty lähemmin yleisperustelujen alajaksossa 1.2. Kuittaus esimerkiksi tilille suoritettua kansaneläkettä, lapsilisää tai asumistukea vastaan ei näin ollen ole sallittua. Palkasta, elinkeinotulosta tai eläkkeestä voidaan käyttää kuittauksessa vain se osuus, joka voitaisiin kuittaushetkellä myös ulosmitata.

Kuittausrajoitukset koskevat yksityishenkilön eli luonnollisen henkilön tilivaroja. Rajoi-

tukset koskevat myös maksujenvälityksessä olevia yksityishenkilölle maksettavaksi osoitettuja varoja. Merkitystä ei ole sillä, onko tilinomistaja kuluttajan asemassa vai harjoittaako hän elinkeinotoimintaa. Pankin vastasatavan laadulla ei liioin ole merkitystä. Oikeushenkilöiden eli yhteisöjen ja säätiöiden tileillä olevia tilinomistajalle kuuluvia varoja säännökset eivät sen sijaan koske. Säännökset voivat kuitenkin tulla sovellettaviksi silloin, kun oikeushenkilön tilillä on käytetty yksityishenkilölle osoitettujen varojen maksamiseen.

Pankin on momentin mukaan selvitettävä varojen ulosmittauskelpoisuus ennen kuittausta. Yleensä ulosmittauskelpoisuus on selvitettävissä pankkisiirron yhteydessä annetuista maksun lähettäjää ja suorituksen aiheita koskevista tiedoista. Jos tiedossa on vain maksun lähettäjä, pankin olisi yleensä otettava yhteyttä lähettäjään suorituksen aiheen selvittämiseksi.

Kuittauksen oikeusvaikutukset alkavat yleisen oikeusperiaatteiden mukaan silloin, kun kuittausvaatimus on tullut vastapuolen tietoon. Kuittaus edellyttää siten aina siitä ilmoittamista. Pankki voi vaatia kuittausta vapaamuotoisella ilmoituksella, jos varojen ulosmittauskelpoisuus on selvä. Näin on asian laita esimerkiksi silloin, kun kysymyksessä on määräaikaistalletus, veronpalautus, vahinkovakuutuskorvaus, perintö tai muu vastaava aiheeltaan tunnistettu ulosmittauskelpoinen suoritus.

Jos pankki momentin vastaisesti kuittaa ulosmittauskelvottomia varoja, kuittaus on mitätön. Kuittaus jää siten vaille vaikutusta. Tilinomistaja saa esimerkiksi käyttää pankkikorttiaan maksuvälineenä myös sen rahamäärän osalta, joka on lainvastaisen kuittauksen takia kirjaamatta tilille.

Pykälän 2 momentin mukaan pankki saa vaatia kuittausta varojen ulosmittauskelpoisuutta selvittämättäkin, jos selvittäminen ei ole mahdollista ilman kohtuutonta vaivaa. Selvittämisestä voidaan katsoa aiheutuvan kohtuutonta vaivaa, jos esimerkiksi maksun lähettäjä on tuntematon. Ulosmittauskelpoisuuden selvittämisen kannalta tärkein tieto on maksun aihe ja se on yleensä tarkistettavissa vain maksun lähettäjältä. Vaikka maksun lähettäjä olisi tiedossa, voi selvittäminen aiheuttaa kohtuutonta vaivaa, jos lähettäjään ei useista yrityksistä huolimatta saada yhteyttä maksun aiheen selvittämiseksi.

Jos ulosmittauskelpoisuutta ei ole voitu selvittää, edellyttää pätevä kuittaus momentissa

säädetyn tiedonantovelvollisuuden täyttämistä. Vapaamuotoinen kuittausvaatimus ei riitä aikaansaamaan kuittauksen oikeusvaikutuksia. Pankin on kuittausvaatimuksen yhteydessä kirjallisesti ilmoitettava tilinomistajalle 1 momentissa säädetystä kuittausoikeuden rajoituksesta eli siitä, ettei pankin kuittausoikeus koske varoja, joita lain mukaan ei saa ulosmitata. Lisäksi pankin tulee ilmoittaa tilinomistajalle momentissa säädetystä kuittauksen peruuntumisesta.

Momentissa tarkoitetuissa tapauksissa kuittaus tulee voimaan, kun tilinomistaja saa tiedon kuittausvaatimuksesta ja muista kirjallisesti ilmoitettavista seikoista. Momentin mukaan kuittaus kuitenkin peruuntuu, jos tilinomistaja 14 päivän kuluessa tiedoksisaamisesta esittää selvityksen siitä, etteivät varat ole ulosmittauskelpoisia.

Kuittausvaatimus voidaan antaa tilinomistajalle tiedoksi henkilökohtaisesti tai se voidaan lähettää myös postitse tilinomistajan pankille viimeksi ilmoittamaan osoitteeseen. Momentin mukaan kuittausvaatimuksen katsotaan tulleen tilinomistajan tietoon seitsemäntenä päivänä vaatimusta koskevan ilmoituksen lähettämisestä, jos tiedoksisaamisen ajankohdasta ei voida esittää muuta selvitystä. Vastaava säännös on tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain (232/66) 22 §:ssä ja kuluttajansuojalain (38/78) 6 luvun 8 §:ssä. Pankin on tarvittaessa osoitettava ajankohta, jolloin ilmoitus on lähetetty.

Jos pankki laiminlyö momentissa säädetyn tiedonantovelvollisuutensa, kuittaus on mitätön.

Kuittausrajoituksia ei pykälän 3 momentin mukaan sovelleta silloin, kun veloitukset tilivaroista perustuvat tilinomistajan nimenomaiseen valtuutukseen. Valtuutus voi koskea esimerkiksi sitä, että pankki saa veloittaa tilinomistajalle myöntämänsä lainan lyhennykset ja korot eräpäivinä suoraan tilillä olevista varoista. Tällöin suoraveloitukset voivat velallisen niin halutessa olla esimerkiksi palkkatuloista suurempia kuin palkasta ulosmitattavissa oleva osuus. Valtuutuksen perusteella veloituksiin voidaan käyttää myös sellaisia tilille maksettavia suorituksia, joita ei saa lainkaan ulosmitata.

Valtuutuksen luonteeseen kuuluu, että se on milloin tahansa peruutettavissa. Selvyyden vuoksi on kuitenkin pidetty tarpeellisenä mainita peruuttamisoikeus momentissa nimenomaisesti. Säännös merkitsee myös, että tilinomistajalla on oikeus tehdä muutoksia valtuu-

tukseen. Valtuutuksen peruutus tai muutos tulee voimaan heti, kun pankki saa siitä tiedon, jollei tilinomistaja ole määrännyt myöhempää voimaantuloaikaa.

Pykälän säännöksistä voi poiketa tilinomistajan vahingoksi vain, jos kysymyksessä on tässä momentissa tarkoitettu valtuutus. Muilta osin ehdotetut säännökset ovat tilinomistajan hyväksi pakottavia.

1.2. Osuuskuntalaki

17 e §. Osuuskuntalakiin lisättäväksi ehdotettu säännös on samansisältöinen kuin talletuspankkien toiminnasta annettuun lakiin ehdotettu säännös. Kuittausvaatimuksen esittäjänä

on talletuspankin sijasta säästökassatoimintaa harjoittava osuuskunta.

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan samanaisesta mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Koska ehdotetut lait pääperiaatteiltaan vastaavat jo aiemmin annettuja hallinnollisia ohjeita ja koska lakien tarkoituksena on kohtuuttoman kuitauskäytännön estäminen, ei erityisen siirtymäajan varaaminen ole tarpeen.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

talletuspankkien toiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään talletuspankkien toiminnasta 28 päivänä joulukuuta 1990 annettuun lakiin (1268/90) siitä 20 päivänä joulukuuta 1991 annetulla lailla (1545/91) kumotun 20 §:n tilalle uusi 20 § seuraavasti:

20 §

Talletuspankki ei saa vastasaatavallaan kuittata sellaisia yksityishenkilön tilillä olevia tai hänelle maksettavaksi osoitettuja varoja, joita ei lain mukaan saa ulosmitata. Pankin on ennen kuittausa selvitettävä varojen ulosmittauskelpoisuus. Tämän momentin vastainen kuittaus on mitätön.

Jos varojen ulosmittauskelpoisuuden selvittäminen ei ole mahdollista ilman kohtuutonta vaivaa, pankki saa kuitenkin vaatia kuittausa, jos se ilmoittaa tilinomistajalle kuittausvaatimuksen yhteydessä kirjallisesti 1 momentissa säädetystä kuittausoikeuden rajoituksesta sekä tässä momentissa säädetystä kuittauksen peruuntumisesta. Kuittaus peruuntuu, jos tilinomistaja 14 päivän kuluessa kuittausvaatimuksesta tiedon saatuaan esittää selvityksen siitä,

etteivät varat ole ulosmittauskelpoisia. Jollei kuittausvaatimuksen tiedoksisaamisen ajankohdasta voida esittää muuta selvitystä, vaatimuksen katsotaan tulleen tilinomistajan tietoon seitsemäntenä päivänä vaatimusta koskevan ilmoituksen lähettämisestä. Jos tilinomistajalle ei anneta tässä momentissa säädettyjä tietoja, kuittaus on mitätön.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske tilinomistajan nimenomaiseen valtuutukseen perustuvia veloituksia tilillä olevista varoista. Tällaisen valtuutuksen tilinomistaja voi peruuttaa milloin tahansa. Muu sopimus, jolla vähennetään tilinomistajalle tämän pykälän mukaan kuuluvia oikeuksia, on mitätön.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

2.

Laki

osuuskuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 28 päivänä toukokuuta 1954 annettuun osuuskuntalakiin (247/54) uusi 17 e § seuraavasti:

17 e §

Säästökassatoimintaa harjoittava osuuskunta ei saa vastasaatavallaan kuitata sellaisia yksityishenkilön tilillä olevia tai hänelle maksettavaksi osoitettuja varoja, joita ei lain mukaan saa ulosmitata. Osuuskunnan on ennen kuitausta selvitettävä varojen ulosmittauskelpoisuus. Tämän momentin vastainen kuittaus on mitätön.

Jos varojen ulosmittauskelpoisuuden selvittäminen ei ole mahdollista ilman kohtuutonta vaivaa, osuuskunta saa kuitenkin vaatia kuitausta, jos se ilmoittaa tilinomistajalle kuittausvaatimuksen yhteydessä kirjallisesti 1 momentissa säädetystä kuittausoikeuden rajoituksesta sekä tässä momentissa säädetystä kuittauksen peruuntumisesta. Kuittaus peruuntuu, jos tilinomistaja 14 päivän kuluessa kuittausvaatimuksesta tiedon saatuaan esittää selvityksen siitä,

etteivät varat ole ulosmittauskelpoisia. Jollei kuittausvaatimuksen tiedoksisaamisen ajankohdasta voida esittää muuta selvitystä, vaatimuksen katsotaan tulleen tilinomistajan tietoon seitsemäntenä päivänä vaatimusta koskevan ilmoituksen lähettämisestä. Jos tilinomistajalle ei anneta tässä momentissa säädettyjä tietoja, kuittaus on mitätön.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske tilinomistajan nimenomaiseen valtuutukseen perustuvia veloituksia tilillä olevista varoista. Tällaisen valtuutuksen tilinomistaja voi peruuttaa milloin tahansa. Muu sopimus, jolla vähennetään tilinomistajalle tämän pykälän mukaan kuuluvia oikeuksia, on mitätön.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 30 päivänä huhtikuuta 1993

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Hannele Pokka*

