OIKEUSMINISTERIÖ

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Lainsäädäntöneuvos Sofia Aspelund 25.2.2020

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 54/2019 vp)

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Oikeusministeriö on toimittanut lakivaliokunnalle 10.12.2019 välivastineensa kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksien uudistamista koskevasta esityksestä annetuista kirjallisista lausunnoista sekä osin perustuslakivaliokunnan esityksestä antamasta lausunnosta (PeVL 12/2019 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta on annettu myös hallituksen esitys (HE 10/2020 vp) alkuperäisen hallituksen esityksen täydentämisestä siltä osin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa on edellytetty muutoksia seuraamusmaksuasioiden käsittelyjärjestykseen.

Nyt kyseessä oleva täydentävä vastine toimitetaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa 1. lakiehdotuksen 6 §:stä todetun johdosta. Lisäksi vastineessa otetaan kantaa IPF Digital Finland Oy:n 27.1.2020 lakivaliokunnalle toimittamaan kirjalliseen lausuntoon.

Oikeus saada tietoja elinkeinonharjoittajalta ja muulta yksityiseltä taholta (1. lakiehdotuksen 6 §)

Esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan toimivaltaisella viranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta valvontatoimen kohteena olevalta elinkeinonharjoittajalta yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvan asian selvittämiseksi tarpeelliset tiedot. Kyseisen lakiehdotuksen 4 §:n perusteella kuluttaja-asiamiehellä olisi sama tiedonsaantioikeus myös silloin, kun kyse on muusta kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta kuluttajan suojaksi säädetyn lainsäädännön valvontaan liittyvästä asiasta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että EU:n sekundäärioikeuden etusijan vuoksi yhteistyöasetuksessa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien asianmukaista soveltamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvässä vakiintuneessa käytännössä tarkoitetulla tavalla välttämättömänä. Koska hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentissa säädetyn on tarkoitus kattaa asetusta laajemmin tiedonsaantioikeuksia myös yksinomaan kansallisen harkinnan perusteella, valiokunnan mielestä tiedonsaantioikeutta koskevaa sääntelyä on, yhteistyöasetuksen mahdollistamissa puitteissa, täsmennettävä erikseen luetteloimalla ne yksityiselämän suojan ytimeen kuuluvat arkaluonteiset tiedot, joita tiedonsaantioikeuden on tarkoitus kattaa. Valiokunnan mielestä estettä ei ole tässä tapauksessa sille, että tällaista luetteloa täydennetään 6 §:n 2 momentissa säädettäväksi ehdotetulla tavalla

myös 1 momenttiin otettavalla säännöksellä tiedonsaantioikeuden ulottumisesta myös muihin, erikseen luetteloituihin kuitenkin rinnastuviin ja yhteistyöasetuksessa säädetyn tiedonsaantioikeuden soveltamisen kannalta välttämättömiin tietoihin.

Oikeusministeriö: Esityksessä ehdotettu sääntely perustuu osin yhteistyöasetukseen, jossa edellytetään hyvin laajaa tiedonsaantioikeutta (asetuksen 9 artiklan 3 kohdan a, b ja osin myös c alakohta). Jäsenvaltioiden liikkumavaraa kuvataan asetuksen johdantoosan 19 kappaleessa, jonka mukaan valtuuksien täytäntöönpanon ja käytön olisi oltava unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön, myös perusoikeuksia koskevien menettelytakeiden ja periaatteiden mukaista. Viimeksi mainittu kirjaus tehtiin asetusneuvottelujen kuluessa osin Suomen aloitteesta, koska tärkeänä pidettiin, että toimivaltuuksien osalta voitaisiin ottaa huomioon perustuslain asettamat reunaehdot.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota ehdotetun säännöksen ongelmallisuuteen nimenomaan siltä osin kuin se koskee arkaluonteisten tietojen luovuttamista. Oikeusministeriö korostaa, että säännöksen, joka koskee toimivaltaisen viranomaisen oikeutta saada tietoja elinkeinonharjoittajalta, tulee turvata viranomaisen tiedonsaantioikeus myös silloin, kun kyse ei ole salassa pidettävistä tai arkaluonteisista tiedoista. Näin ollen säännös olisi syytä säilyttää ehdotetussa muodossa siltä osin kuin rajaaminen ei perustuslain näkökulmasta ole välttämätöntä.

Oikeusministeriö esittää, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan esittämät huomiot, että 1. lakiehdotuksen 6 § (jonka mukainen tiedonsaantioikeus kuluttaja-asiamiehellä olisi 1. lakiehdotuksen 4 §:n perusteella käytettävissä myös muissa kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa) muotoiltaisiin seuraavasti:

6 §

Oikeus saada tietoja elinkeinonharjoittajalta ja muulta yksityiseltä taholta

Toimivaltaisella viranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta valvontatoimen kohteena olevalta elinkeinonharjoittajalta yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvan asian selvittämiseksi tarpeelliset tiedot. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tai näihin yksityiselämän suojan näkökulmasta rinnastuvia tietoja toimivaltaisella viranomaisella on kuitenkin oikeus saada vain, jos tiedot ovat yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvan asian selvittämiseksi välttämättömiä ja kyse on:

1) pankki- tai maksutilitiedoista;
2) kuluttajan terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä koskevista tiedoista;
3) yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvien rikkomusten tai niiden yksityiskohtien selvittämiseksi välttämättömistä edellä lueteltuihin tietoihin rinnastuvista tiedoista.

[2-4 momentti kuten HE:ssä 54/2019 vp]

Säännöksessä siis pyrittäisiin luetteloimaan perustuslakivaliokunnan edellyttämin tavoin ne yksityiselämän suojan ytimeen kuuluvat arkaluonteiset tiedot, joita tiedonsaantioikeuden on tarkoitus kattaa sekä sidottaisiin tiedonsaantioikeus sanonnallisesti näiltä osin välttämättömään. Yksityiselämän suojan ytimeen kuuluvien arkaluonteisten tietojen sijasta pykälässä viitattaisiin ensinnäkin erityisiä henkilötietoryhmiä koskeviin tietoihin,

joista säädetään tietosuoja-asetuksen (EU) 679/2016 9 artiklassa. Toiseksi pykälässä viitattaisiin näihin yksityiselämän suojan näkökulmasta rinnastuviin tietoihin. Tällä tarkoitettaisiin niitä muita tietoja, jotka perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu arkaluonteisiksi tiedoiksi tai joiden on katsottu rinnastuvan näihin. Näitä ovat esimerkiksi luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot (PeVL 48/2018 vp).

Tiedonsaantioikeus kattaisi momentin 1 kohdan mukaan ensinnäkin pankki- ja maksutilitiedot. Nämä voisivat koskea niin yksityishenkilöä kuin elinkeinonharjoittajaa. Momentin 2 kohdan mukaan tiedonsaantioikeus kattaisi myös kuluttajan terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä koskevat tiedot. Tällaisten tietojen saaminen voisi joissakin tapauksissa olla välttämätöntä esimerkiksi terveyspalveluja tarjoavia yrityksiä koskevassa valvonnassa, jossa valvontaviranomaisen voisi olla tarpeen pyytää nähtäväksi esimerkiksi elinkeinonharjoittajan saamia yhteydenottoja tai kirjeenvaihtoa asiakkaiden kanssa. Kohdassa mainittujen tietojen saaminen elinkeinonharjoittajalta voisi olla välttämätöntä myös selvitettäessä sitä, onko elinkeinonharjoittaja menetellyt asianmukaisesti esimerkiksi sellaisten kuluttajien suhteen, jotka kärsivät jostakin toimintakykyä alentavasta sairaudesta, kuten muistisairaudesta.

Asetuksen sanamuodon ja valvontatoiminnan laajuus huomioon ottaen ei ole mahdollista tyhjentävästi selostaa, mitkä arkaluonteiset tiedot voisivat olla asian selvittämiseksi välttämättömiä, minkä vuoksi 1 momentin 3 kohdassa mainittaisiin momentissa lueteltuihin tietoihin rinnastuvat tiedot. Näiden rinnastuvien tietojen käyttöalaa pyrittäisiin täsmentämään yhteistyöasetuksen 9 artiklan 3 kohdan b alakohtaa mukaillen siten, että tietojen tulisi olla välttämättömiä yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvien rikkomusten tai niiden yksityiskohtien selvittämiseksi.

Seuraamusmaksu eräiden kuluttajansuojalain säännösten rikkomisesta (1. lakiehdotuksen 13 §)

Hallituksen esityksen mukaan seuraamusmaksu voisi tulla kyseeseen, jos elinkeinonharjoittaja kuluttajien vahingoksi tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö muun ohella kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n mukaisen velvollisuuden arvioida kuluttajan luottokelpoisuus (1. lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin 4 kohta) tai rikkoo saman luvun 16 a §:n säännöksiä luoton myöntämisestä. IPF Digital Finland Oy toivoo selvennettäväksi sitä, mitä pidetään riittävän perusteellisena lainanhakijan taloudellisen tilanteen selvittämisenä. Toiseksi se korostaa välitöntä positiivisen luottotietorekisterin tarvetta.

Oikeusministeriö: Kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan luotonantajan on ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava, kykeneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa (kuluttajan luottokelpoisuus). Arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien tietojen perusteella. Pykälään liittyy läheisesti saman luvun 16 a §, jonka mukaan luotonantaja saa myöntää luoton kuluttajalle ainoastaan, jos tämän luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että luottosopimuksesta johtuvat velvoitteet todennäköisesti täytetään luottosopimuksessa edellytetyllä tavalla (pykälän 2 momentti). Luotonantajan on myös määriteltävä kuluttajaluottojen myöntämisessä käyttämänsä periaatteet (pykälän 1 momentti).

Nyt kyseessä olevassa esityksessä ei esitetä muutoksia kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:ään, joten myöskään mainitun pykälän perustelujen täydentäminen ei tässä yhteydessä ole mahdollista. Mainittua pykälää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 78/2012 vp, s. 18) on kuitenkin selostettu varsin yksityiskohtaisesti, mitä seikkoja luotonantajan yleensä tulisi vähintäänkin selvittää. Perusvaatimuksena on, että luotonantaja tarkistaa kuluttajan luottotiedot. Poikkeuksena ovat tapaukset, joissa luotonantaja tuntee entuudestaan kuluttajan taloudellisen tilanteen pidemmältä ajalta ja sillä on tämän johdosta perusteltu syy olettaa, että kuluttajalla on taloudelliset edellytykset täyttää sitoumuksensa. Luottotietoja ei myöskään tarvitsisi tarkistaa tapauksissa, joissa luotonhakija on maasta, josta luottotietoja ei ole saatavissa. Edelleen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että luottotietojen ohella luotonantajan edellytetään hankkivan myös muita tietoja kuluttajan taloudellisesta asemasta kuluttajalta itseltään tai mahdollisista muista käytettävissä olevista lähteistä. Erikseen on todettu, että tietoja kuluttajan tuloista ja muista taloudellisista olosuhteista tulisi hankkia myös rahamäärältään pienempiä luottoja myönnettäessä.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarpeellisia tietoja kuluttajan maksuvaran ja siten luoton takaisinmaksukyvyn arvioimiseksi ovat kuluttajan tulojen määrän ja perusteen lisäksi tämän menot, velat ja varat sekä mahdolliset takausvastuut. Maksuvaran selvittämisessä tulisi ottaa huomioon tulojen jatkuvuuteen vaikuttavat seikat, kuten työ- tai virkasuhteen laatu, sekä myös seikat, jotka voivat todennäköisesti johtaa menojen merkittävään kasvuun, kuten luoton korkomenojen nouseminen. Mitä suuremmasta lainasta on kyse, sitä seikkaperäisemmät selvitykset ovat tarpeen.

Luotonantajalla olisi perustelujen mukaan velvollisuus kohtuullisin toimenpitein pyrkiä varmistamaan kuluttajan antamien tietojen oikeellisuus. Riittävää ei siis olisi, että lainanhakijaa esimerkiksi internetissä tehtävässä lainahakemuksessa pyydettäisiin vain laittamaan rasti ruutuun, että hänellä on säännölliset, tietyn suuruiset tulot. Tulotietojen varmistamiseksi kuluttajaa tulisi tilanteesta riippuen pyytää toimittamaan esimerkiksi palkka- tai eläketodistus taikka maanviljelijöiden viimeisin verotuspäätös ja erittelyosa. Perusteluissa todetun mukaisesti selvää on, että kuluttajan taloudellista asemaa koskevien tietojen lisäksi luotonantaja voi halutessaan arvioida kuluttajan luottokelpoisuutta myös muilla tavoilla, kuten tilastotietoihin pohjautuvilla menetelmillä. Yksinomaan tällaisten tietojen käyttäminen ei kuitenkaan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ole riittävää.

Positiivinen luottotietorekisteri, jonka perustamiseen liittyvä työryhmätyö on käynnistymässä lähiaikoina, toki helpottaisi kuluttajan maksukyvyn arviointia ja tekisi siitä luotettavampaa, mutta edellä kuvatun mukaisesti luotonantajilla on jo voimassa olevan lain mukaan velvollisuus pyrkiä selvittämään laajasti kuluttajan taloudellisia olosuhteita.

On totta, että luottokelpoisuuden arviointia koskeva säännös sisältää jonkin verran liikkumavaraa, mikä johtuu siitä, että säännöstä sovelletaan monen tyyppisiin ja -suuruisiin luottoihin. Tästä huolimatta on helposti ajateltavissa tilanteita, joissa sääntelyn rikkominen olisi tästä liikkumavarasta huolimatta ilmeistä. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne,

jossa kuluttajan luottokelpoisuuden arviointi perustuu yksinomaan tilastotietoihin pohjautuviin menetelmiin taikka jossa luotonantaja ei ylipäänsä pyri selvittämään lainanhakijoiden tulotietoja lainkaan edes kysymällä näitä kuluttajilta. Säännös onkin oikeusministeriön näkemyksen mukaan riittävän täsmällinen, jotta seuraamusmaksu voitaisiin siihen kytkeä.

Luottokelpoisuuden arviointia koskevan sääntelyn noudattamisessa on havaittu valvonnassa puutteita, ja myös viime vuosien velkomustuomiotilastojen perusteella on ilmeistä, että luottoja on myönnetty myös kuluttajille, joilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä luoton takaisinmaksusta asianmukaisesti. Tämän vuoksi seuraamusmaksusäännelyn kytkeminen kyseiseen sääntelyyn on oikeusministeriön näkemyksen mukaan erittäin tärkeää.

Seuraamusmaksun suuruus (1. lakiehdotuksen 18 §)

IPF Digital Finland Oy on kritisoinut sitä, että seuraamusmaksun enimmäismäärä on sidottu liikevaihtoon. Sen näkemyksen mukaan seuraamusmaksun tulisi olla tuottopohjainen, ja se tulisi myös rajoittaa elinkeinonharjoittajan Suomen alueella saamaan voittoon.

Oikeusministeriö ei kannata ehdotettuja muutoksia. Liikevaihtoon sidottu seuraamusmaksu on lainsäädännössä tavanomainen (ks. esim. kilpailulain (948/2011) 13 §, sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 333 ja 334 §, Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 41 § sekä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) 16 §). Myös ns. Omnibus-direktiivi ((EU) 2019/2161) tulee edellyttämään liikevaihtoon sidottua seuraamusmaksua tietyissä rajat ylittävissä rikkomuksissa. Mainittu direktiivi edellyttää näissä tapauksissa myös vähintään 4 prosentin suuruista seuraamusmaksun enimmäismäärää.