

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 12/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 1 kap. 32 § i utsökningsbalken och kreditupplysningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 juni 2009 en proposition med förslag till lagar om ändring av 1 kap. 32 § i utsökningsbalken och kreditupplysningslagen (RP 93/2009 rd) till lagutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotion:

- LM 53/2007 rd om ändring av 18 § i kreditupplysningslagen (Tarja Tallqvist /kd m.fl.), som remitterades till utskottet den 27 september 2007.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tuula Linna, justitieministeriet
- överinspektör Heikki Partanen, dataombudsmannens byrå
- direktör Anja Peltonen, Konsumentverket
- chef för juridiska ärenden Juuso Jokela, Suomen Asiakastieto Oy
- tf. chefsjurist Pekka Heikkilä, Finansbranschens Centralförbund
- ordförande Jyrki Lindström, Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry
- ordförande Harri Lepolahti, Finlands Häradsutmätningsmän rf
- ekonomi- och skuldrådgivare Tomi Nummela och ekonomi- och skuldrådgivare Elvi Oikarinen, Skuldrådgivning rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Häradsfogdarna i Finland rf.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår ändringar i utsökningsbalkens bestämmelser om uppgifter som lämnas till dem som bedriver kreditupplysningsverksamhet. Samtidigt föreslås ändringar i kreditupplysningslagen. Propositionen gäller hur en fordrans slutliga preskription påverkar en anteckning om betalningsstörning och vilka uppgifter som läm-

nas ur utsökningens informationssystem till dem som bedriver kreditupplysningsverksamhet.

Enligt propositionen ska utsökningsinformation avföras ur kreditupplysningsregistret när utsökningsgrundens tidsfrist om 15 eller 20 år har löpt ut och fordran därmed slutligt preskriberats. Syftet med reformen är att gäldenären ska återfå sin ekonomiska handlingsförmåga. Om utsökningsgrundens tidsfrist förlängs genom dom-

stolsbeslut får uppgifter om betalningsstörningen registreras i kreditupplysningsregistret.

Enligt förslaget ska det bli möjligt att ur utsökningens informationssystem lämna uppgifter till dem som bedriver kreditupplysningsverksamhet, inte bara om gäldenärer som konstaterats vara medellösa utan också om långvarig utsökning. En utsökning ska anses långvarig om utmätning av lön eller någon annan periodisk inkomst har fortgått sammanlagt minst 18 månader under de två föregående åren. Tanken är att uppgifterna om betalningsstörningar därmed bättre ska avspegla utsökningsgäldenärernas ekonomiska ställning.

Om ett betalningsprogram för en privatperson i ett skuldsaneringsförfarande har förfallit på gäldenärens ansökan, ska uppgifterna om skuldsaneringen enligt förslaget avföras ur kre-

ditupplysningsregistret inom en kort tid. Kreditupplysningslagen föreslås likaså bli ändrad så att förlikning i ett fordringsmål som fastställts av en domstol inte ska leda till en anteckning om betalningsstörning.

De förslagna lagarna avses träda i kraft ungefär tre månader efter att de har antagits och stadfästs.

Motionen

I lagmotion LM 53/2007 rd föreslås en ändring i kreditupplysningslagen (527/2007) för att anteckningar om betalningsstörning ska avföras ur kreditupplysningsregistret genast när den ursprungliga tidsfristen på 15 eller 20 år för verkställighet av fordran har löpt ut och skulden slutgiltigt har preskriberats.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I kreditupplysningsregistret kan information om betalningsstörningar införas i fråga om bl.a. konkurs, skuldsanering, utsökning och betalningsförsummelse som konstaterats genom domstolsavgörande. De viktigaste förslagen i den föreliggande propositionen gäller utsökningssuppgifter i registret. Lagutskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen. Denna är noggrant utarbetad och väger på ett balanserat sätt in de aspekter som gäller att förbättra gäldenärernas villkor och att minska kreditgivarnas kreditrisk.

Hur anteckningar om betalningsstörning påverkas av att utsökningens grundens tidsfrist har löpt ut

Tidsbegränsad utsökningens grund

Utsökningens grund (705/2007) som trädde i kraft 2008 föreskriver om en tidsfrist för utsökningens

grundens verkställbarhet. Tidsfristen gäller fysiska personers skulder och är i regel 15 år. Den är dock 20 år om borgenären är en fysisk person. Fordran preskriberas slutgiltigt när tidsfristen går ut. Regleringen bygger på ett behov av en maximitid för medborgares skuldansvar, eftersom skuldproblem orsakar och förvärrar utanförskap.

Ett centralt förslag i den föreliggande propositionen är att anteckningen om betalningsstörning ska strykas i kreditupplysningsregistret när tidsfristen på 15 eller 20 år för utsökningens grund har löpt ut och fordran alltså slutgiltigt har preskriberats. Ett förslag med motsvarande innehåll ingick i en proposition om kreditupplysningslagen 2006 (RP 241/2006 rd), men det godkändes inte i riksdagen. Lagutskottet ansåg då att det faktum att fordrans verkställbarhet upphör inte kan ses som ett bevis för att kreditgivarens kreditrisk för den registrerades vidkommande skulle ha minskat avsevärt (LaUB 32/2006 rd).

Enligt gällande lagstiftning kvarstår alltså anteckningen om betalningsstörning i registret, fastän utsökningens grundens tidsfrist har löpt ut

och fordran slutgiltigt har preskriberats. Motiven till propositionen visar att gäldenärernas villkor i nuläget varierar på flera olika sätt. Utskottet menar att propositionen är viktig för att den bidrar till likabehandlingen av gäldenärerna. Dessutom är det påkallat att gäldenärerna får stöd för att bli aktiva samhällsmedlemmar igen. En anteckning om betalningsstörning kan göra livet besvärligt på olika sätt, t.ex. genom att gäldenären inte har möjlighet att få hyresbostad eller rentav arbete. Det betyder att syftena bakom den slutliga preskriptionen inte kan fullföljas. Reformen är särskilt betydelsefull för personer som blev skuldsatta under den ekonomiska krisen på 1990-talet och sedan dess inte har fått nya anteckningar om betalningsstörningar på grund av ytterligare skulder. Det finns uppskattningsvis tusentals sådana personer.

Offentligrättsliga fordringar

Sakkunniga har tagit upp frågan om varför en preskription av en offentligrättslig fordran inte leder till att anteckningen om betalningsstörning avförs ur kreditupplysningsregistret. Det är möjligt att tänka sig att alla slags preskriptioner ur gäldenärernas synvinkel bör påverka anteckningarna om betalningsstörning på samma sätt. Men utskottet anser att frågan inte är så enkel. För det första gäller tidsfristen på 15 eller 20 år s.k. privaträttsliga fordringar, t.ex. skuldförhållanden som grundar sig på köpekontrakt eller kreditavtal och i fråga om vilka det krävs en dom eller ett avgörande av en domstol för att utsökning ska kunna verkställas. Offentligrättsliga fordringar såsom skatter och offentliga avgifter är däremot lagstadgade och bygger på ett ensidigt beslut eller en föreskrift av borgenären. Med stöd av särskilda bestämmelser är offentligrättsliga fordringar dessutom direkt utsökbara, dvs. utsökningen kan verkställas utan dom eller beslut. För offentligrättsliga fordringar gäller i regel en kort preskriptionstid på fem år och den kan inte avbrytas. Det finns vissa fordringsspecifika skäl för preskriptionstiden på fem år. Är det fråga om t.ex. skatter, stiger skuldbeloppet hela tiden. Tanken är att fem års skatteskulder ska drivas in åt gången.

Tanken bakom preskriptionen av privaträttsliga fordringar är att skulden kan efterskänkas om den inte har kunnat drivas in ens inom 15 eller 20 år. Men preskriptionstiden på fem år utgår inte från någon liknande princip. I fråga om t.ex. skatter och avgifter räknas den redan från och med början av det år som följer på påförandet eller debiteringen av fordran, alltså från en betydligt tidigare tidpunkt än den utsökningstidsfrist på 15 eller 20 år som räknas från meddelandet av en dom. Enligt utskottet är en fem års preskriptionstid för offentligrättsliga fordringar så kort att den kan anses visa på en relativt färsk betalningsförsummelse. Försummelsen att betala en offentligrättslig avgift är färskare också i det avseendet att borgenären inte behöver en någon särskild utsökningsgrund för att driva in fordran genom utsökning. Däremot kan det ta länge att få en utsökningsgrund för en privaträttslig fordran. Om jämförelsevis nya anteckningar om betalningsstörning ströks skulle kredituppgifterna inte längre vara heltäckande och då skulle det bli svårare för kreditgivarna att bedöma gäldenärens kapacitet att klara av sin betalningsskyldighet. Kredituppgifterna skulle bli mindre heltäckande också därför att summan av de offentligrättsliga fordringar som omfattas av en preskriptionstid på fem år är stor i utsökningen. Således anser utskottet att en preskriptionstid på fem år inte är jämförbar med en tidsfrist på 15 eller 20 år i den bemärkelse som avses i propositionen.

Långvarig utsökning

Långvarig utmätning av periodisk inkomst

De som bedriver kreditupplysningsverksamhet får numera information om medellöshet i samband med utsökningen. Den som konstateras vara medellös har inte tillräckligt med utmätningssbar egendom för att fordran till fullt belopp ska kunna drivas in genom utsökning. När den ovannämnda propositionen om kreditupplysningslagen behandlades i riksdagen, förutsattes regeringen skyndsamt vidta åtgärder för att komplettera lagen så att det skulle bli möjligt att i kreditupplysningsregistret föra in offentliga uppgifter från utsökningsregistret. I den förelig-

gande propositionen föreslås det dessutom att de som bedriver kreditupplysningsverksamhet också ska få information om s.k. långvarig utsökning. Det är fråga om långvarig utsökning om utmätningen av periodisk inkomst har pågått i minst 18 månader under två års tid. Syftet är att göra kredituppgifterna mer heltäckande och tillförlitliga.

Om utmätningen av periodisk inkomst har pågått länge kan gäldenären enligt utskottets uppfattning anses vara insolvent. Informationen om långvarig utsökning är därför betydelsefull för kreditgivare. Med avseende på gäldenären är det också värt att notera att en anteckning om betalningsstörning utifrån långvarig utsökning också kan motverka förvärrade skuldproblem.

Utmätningens varaktighet

Under behandlingen i utskottet föreslog företrädare för kreditupplysningsverksamheten att betalningsstörningar ska registreras senast när utmätningen av periodisk inkomst har pågått i sex månader. Men lagutskottet anser att den föreslagna tiden, två år, är befogad. Kreditupplysningslagen utgår från att kreditupplysningsregistret får innehålla bara sådan information som behövs med tanke på att bevilja kredit. Utskottet anser inte att information om tillfällig betalningsstörning hör hit. Det finns gott om utsökningsfall där utmätningen av periodisk inkomst har pågått i t.ex. sex månader. Om de här fallen fördes in i kreditupplysningsregistret, skulle antalet betalningsstörningar öka betydligt. Motiven till propositionen visar också att gäldenärer med små inkomster kommer att registreras för relativt små skulder redan utifrån en tidsgräns på två år. Om betalningsstörningen registrerades när utmätningen av periodisk inkomst har pågått en kortare tid än så, skulle gäldenärer med små inkomster få betalningsstörningsanmärkning redan för mycket små skulder. Det bör också noteras att utsökning inte är det enda förfarande som kan leda till en anteckning om betalningsstörning. Om borgenären har begärt en tredskodom för sin fordran, har gäldenären redan utifrån den fått en anteckning om betalningsstörning för tre år framåt. Det är heller inte i övrigt motiverat att

lämna ut all utsökningsinformation till kreditupplysningsverksamhet i form av rörelse, eftersom de som utövar offentlig makt har tillgång till uppgifter om utsökning.

Utskottet anser vidare inte att utsökningen i förväg bör meddelas till kreditupplysningsregistret om utmätningens man bedömer att utmätningen av periodisk inkomst kommer att ta två år. Om bedömningen görs enbart av utmätningens man, kan gäldenärernas rättssäkerhet riskeras. Dessutom är det inget incitament för gäldenären att försöka få ordning på sina skulder innan tidsgränsen på två år är uppnådd. Den extra uppgiften skulle orsaka exekutionsväsendet kännbara kostnader och inte bidra till utsökningsverksamheten på något sätt.

Tillämpningsområde

Långvarig utmätning ska enligt propositionen leda till anteckning om betalningsstörning bara om det är periodisk inkomst som utmäts, dvs. främst lön eller pension. Avgränsningen av tillämpningsområdet är befogad, menar utskottet. Om det är föremål som ska mätas ut, kan den tid som det tar att sälja fastighet, fordon eller aktier och få reda på utfallet variera avsevärt. Det beror på kvaliteten och efterfrågan på den utmäta egendomen, hur snabbt utmätningens man arbetar och om domstolen eventuellt bestämmer att utsökningen ska avbrytas. Utskottet anser att anteckningen i kreditupplysningsregistret kan vara avhängig av sådana här i viss mån slumpmässiga faktorer. Om försäljningen av den utmäta egendomen inte möjliggör full betalning till borgenären, upphör utsökningen på grund av medelöshetshinder. Detta resulterar i en anteckning om betalningsstörning i kredituppgifterna.

Långvarig utmätning gäller inte gäldenärer som inte har periodisk inkomst. Däremot är de inte skyddade mot anteckning om betalningsstörning. Om utmätningens man inte hittar någon inkomst eller egendom som går att mäta ut eller om gäldenären på annat sätt försöker undgå utsökning, resulterar det i medelöshetshinder och anteckning om betalningsstörning.

Dessutom noterar utskottet för tydlighetens skull att långvarig utsökning också omfattar ut-

mätning av periodisk inkomst som genomförs med hjälp av en betalningsplan enligt 4 kap. 59 § i utsökningsbalken. Det här beror på att de medel som gäldenären har betalat på basis av en betalningsplan anses vara utmäta, vilket betyder att de jämföras med medel som fås genom normal utmätning (4 kap. 62 § 2 mom. i utsökningsbalken).

Övergångstid

Regeringen föreslår en övergångstid på två år för att införa långvarig utsökning. Syftet är att ge gäldenärerna tillräckligt med tid att försöka få ordning på sina skulder, innan de får en anteckning om betalningsstörning för långvarig utsökning. Utskottet anser att övergångstiden är motiverad med hänsyn till det rådande ekonomiska läget. Ett annat faktum som talar för en övergångstid är att de som blev skuldsatta under den ekonomiska krisen på 1990-talet kommer att bli fria från sitt skuldansvar de närmaste åren. Det är inte lämpligt att i sådana här fall registrera en anteckning utifrån långvarig utsökning, för den stryks inom kort när fordran slutgiltigt preskriberas. En övergångstid på två år möjliggör också de ändringar i informationssystemen som behövs till följd av att långvarig utsökning ska följas upp.

Förlikning som fastställts av domstolen

Enligt gällande lagstiftning får myndigheterna som anteckning om betalningsstörning i kreditupplysningsregistret lagra information om förlikning fastställd av domstolen. Enligt utredning har möjligheten till anteckning om betalningsstörning i praktiken försvårat förlikningen. Utskottet ser det som viktigt att främja förlikning och ställer sig således bakom förslaget att förlikning fastställd av domstolen inte ska leda till anteckning om betalningsstörning.

Uppgifter om skuldsanering

I mars 2008 trädde en ändring av lagen om skuldsanering för privatpersoner (117/2008) i kraft. Enligt den har gäldenärer ovillkorlig rätt att få betalningsprogrammet att förfalla. I an-

knytning till reformen underströks det att följderna av att betalningsprogrammet förfaller inte får bli skadliga för gäldenären. I viss mån är det därför inkonsekvent att skuldsaneringen ger upphov till en anteckning om betalningsstörning i kreditupplysningsregistret. Utskottet förordar således förslaget att uppgifterna om skuldsanering för privatpersoner ska avföras ur kreditupplysningsregistret när det på ansökan av gäldenären har bestämts att betalningsprogrammet ska förfalla.

Regeringen föreslår att anteckningen om betalningsstörning avförs från kreditupplysningsregistret tre månader efter att gäldenären har visat att betalningsprogrammet på gäldenärens egen begäran har förordnats förfalla. En tid på tre månader är befogad ur borgenärernas synvinkel, för det ger dem möjlighet att t.ex. begära en utsökningsgrund om det behövs. Enligt utskottet är tiden inte oskälig för gäldenärerna.

Uppgifterna om skuldsanering stryks inte i skuldsaneringsregistret även om de avförs ur kreditupplysningsregistret. Det är befogat eftersom registren finns till för olika ändamål. Skuldsaneringsregistret förs av en myndighet och offentlighetsprincipen kräver att vissa uppgifter inom myndighetsverksamheten ska vara offentliga.

Att lämna ut utsökningsinformation till dem som bedriver kreditupplysningsverksamhet

Propositionen för inte med sig någon ändring i praxisen att de som bedriver kreditupplysningsverksamhet får utsökningsinformation som gäller en tid på två månader. Om äldre uppgifter fick lämnas ut skulle det vara lättare att inleda ny kreditupplysningsverksamhet. Utskottet har erfarenhet att exekutionsväsendet i nuläget lämnar ut information om medlöshet till två olika aktörer. Om utsökningsinformationen är äldre än två månader uppstår problemet att den inte nödvändigtvis längre är aktuell. Exempelvis informationen om att en fordran har betalats förs bara in i kreditupplysningsregistret. Utskottet ser det som motiverat att behålla det gällande rättsläget, eftersom det är viktigt att kreditupplysningsregistret får riktig och färsk information om betal-

ningsstörningar. Det är heller inte skäligt med hänsyn till rättssäkerheten för gäldenärerna att dessa är ansvariga att korrigera utsökningsinformation som inte är uppdaterad och som lämnats ut till dem som bedriver kreditupplysningsverksamhet.

Enligt uppgift har fyra företag anmält att de inleder kreditupplysningsverksamhet enligt kreditupplysningslagen under den tid som lagen har varit i kraft. Nya aktörer väntas alltså etablera sig i branschen trots att det finns begränsningar när det gäller att lämna ut information.

Ikraftträdande

Enligt propositionen ska utmätningsmannen till den som bedriver kreditupplysningsverksamhet lämna uppgifter om betalningsstörningsanteckningar för sådana fordringar där tidsfristen för utsökning har löpt ut innan lagen har trätt i kraft. Detsamma gäller om utsökningsgrundens tidsfrist går ut efter att lagen har trätt i kraft. Utmätningmännen har ett stort ansvar för att utreda och följa upp fordringar som slutgiltigt har preskriberats, framhåller utskottet.

Enligt utredning ska ett informationssystem upprättas för att man ska kunna utreda och följa upp preskriberade fordringar. Justitieministeriet har meddelat att systemet avses bli färdigt i februari 2010. Det är viktigt att informationssystemet för utsökningen fungerar tillförlitligt när de föreslagna lagarna träder i kraft. Därför har justitieministeriet föreslagit att lagändringarna ska

träda i kraft den 1 april 2010. Men i övergångsbestämmelserna föreslås tidpunkten för ikraftträdandet enligt vedertagen praxis lämnas öppen.

Information

För gäldenärerna är de ändringar viktiga som gäller att anteckningarna om betalningsstörning ska avföras ur kreditupplysningsregistret när tidsfristen för utsökning går ut och fordran slutgiltigt preskriberas och att långvarig utsökning införs efter en övergångstid på två år. Utskottet ser det som påkallat att gå ut med tillräcklig information om ändringarna och deras konsekvenser.

Lagmotionen

Utskottet tillstyrker förslaget om hur den slutgiltiga preskriptionen av fordringar inverkar på anteckningar om betalningsstörning enligt propositionen. Därför föreslår utskottet att lagmotionen förkastas.

Förslag till beslut

Således föreslår lagutskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar och

att lagmotion LM 53/2007 rd förkastas.

Helsingfors den 8 oktober 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna
medl. Esko Ahonen /cent
Kalle Jokinen /saml
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /saml
Sanna Lauslahti /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vänst
ers. Leena Harkimo /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.