

DIJANA MARKOVIĆ-BAJALOVIĆ

O NUŽNOSTI ZAKONSKOG UREĐENJA KREDITNOG IZVEŠTAVANJA

U V O D

Postupak zaključenja ugovora o kreditu i drugih pravnih poslova koji imaju elemente kredita redovno obuhvata ispitivanje kreditne sposobnosti potencijalnog korisnika kredita. Banka ili drugi davalac kredita se tim putem štiti od rizika da odobri kredit korisniku koji nije platežno sposoban ili je neuredan u ispunjenju svojih novčanih obaveza. Pored podataka i dokaza koje podnosioc zahteva za kredit lično podnosi kreditoru na uvid, u domaćoj i stranoj poslovnoj praksi ustalio se običaj da kreditori pribavljaju kreditni izveštaj o klijentu, koji izdaju specijalizovane organizacije kao što se kreditni biro, agencije za kreditno izveštavanje i sl. U pravu Srbije, obaveza pribavljanja izveštaja o kreditnoj sposobnosti fizičkih lica je propisana Zakonom o zaštiti korisnika finansijskih usluga.¹ Delatnost kreditnog izveštavanja, međutim, nije zakonom posebno regulisana, uprkos tome

Dr Dijana Marković-Bajalović, profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Istočnom Sarajevu

¹ Član 18 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga, „Sl. glasnik RS“, br. 36/2011 i 139/2014, dalje: ZZKFU. Korisnik, u smislu čl. 2 tač. 9 ZZKFU, jeste fizičko lice koje finansijske usluge koristi, koristio je ili namerava da koristi u svrhe koje nisu namenjene njegovoj poslovnoj ili komercijalnoj delatnosti; preduzetnik, u smislu zakona kojim se uređuju privredna društva; poljoprivrednik, kao nosilac ili član poljoprivrednog gazdinstva u smislu zakona kojim se uređuju poljoprivreda i ruralni razvoj.

što aktivnost organizacija koje se bave kreditnim izveštavanjem kod nas i u svetu izaziva brojne kontroverze sa aspekta fer odnosa prema korisnicima finansijskih usluga, zaštite ličnih podataka i pravila konkurencije.

Cilj ovog rada je da osvetli položaj i rad organizacija za kreditno izveštavanje u razvijenim zemljama, kao i pravne probleme koji se javljaju u obavljanju njihove delatnosti kako bi se našem zakonodavcu dale preporuke za njihovo pravno uređenje.

Nastanak i razvoj kreditnog izveštavanja

Praksa trgovaca da razmenjuju negativna iskustava sa kupcima nastala je u Velikoj Britaniji na početku 19. veka,² dok su se prve organizacije za kreditno izveštavanje u Evropi pojavile nakon Prvog svetskog rata. Najveća nemačka kompanija koja se bavi procenom kreditne sposobnosti, SCHUFA³ osnovana je 1927,⁴ a u Kraljevini Jugoslaviji slična aktivnost javlja se na prelazu iz 20-tih u 30-te godine prošlog veka.⁵

Prve organizacije za kreditno izveštavanje u SAD nastaju kao ustanove privatnog prava, najčešće u formi udruženja članova izloženih zajedničkom riziku, koji su uspostavljali praksu razmene podataka o svojim klijentima u svrhu bolje procene kreditnog rizika. Njihova aktivnost je bila ograničena na uže geografske oblasti, a razmenjivali su informacije o klijentima koje su članovi udruženja sami posedovali ili koji su prikupljani iz javno dostupnih izvora podataka. Specijalizovane agencije za kreditno izveštavanje nastaju 50-tih i 60-tih godina 20. veka.⁶ SAD je prva u svetu, 1970. godine, pravno uredila kreditno izveštavanje posebnim zakonom – *Fair Credit Reporting Act*-om (dalje: FCRA).⁷ Zakon je usvojen, uprkos lobiranju protiv njega agencija za kreditno izveštavanje, nakon što je ame-

² N. Jentzsch, *Financial Privacy, An International Comparison of Credit Reporting Systems*, Springer 2007, s. 2.

³ *Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung* (Zaštitna zajednica za osiguranje kredita).

⁴ Podatak sa sajta organizacije: <https://www.schufa.de/de/ueber-uns/unternehmen/schufa/>

⁵ Lj. Đurović, *Kreditno informativni biro – trgovčko obaveštajni inkaso zavod Beograd (1932-1941)*, Pešćanik, br. 6/2008, str. 146-148

⁶ M. Furletti, *An Overview and History of Credit Reporting*, Discussion Paper, Payment Cards Center, Federal Reserve Bank of Philadelphia, 2002, s. 3-4.

⁷ 15 US Code § 1681.

rički Kongres čuo brojna svedočenja ljudi koji nisu mogli da dobiju zaposlenje ili je njihov zahtev za kredit odbijen zbog netačnih i štetnih izveštaja agencija.⁸

Privatne organizacije za kreditno izveštavanje postoje danas u čitavom svetu. Pored njih, u jednom broju zemalja postoje i ustanove javnog prava koje se bave prikupljanjem i obradom podataka o kreditnoj zaduženosti fizičkih i pravnih lica. Te ustanove se obično osnivaju pri centralnim bankama ili organima zaduženim za nadzor finansijskog sektora.⁹ Prvenstvena svrha prikupljanja podataka o zaduženosti od strane ovih ustanova je analiza tih podataka sa aspekta monetarne stabilnosti finansijskog sistema određene države, iako one paralelno mogu imati funkciju izdavanja izveštaja o zaduženosti korisnika kredita u postupku odobrenja kredita.¹⁰

Ekonomske funkcije kreditnog izveštavanja

Praksa kreditnog izveštavanja se u ekonomskoj literaturi mahom pozitivno ocenjuje. Razmena informacija o korisnicima kredita među kreditorima povećava stepen zaštite od rizika docnje u otplati kredita o dospelosti ili bankrotstva dužnika. Organizacije za kreditno izveštavanje prikupljaju istorijske podatke o ponašanju korisnika kredita u izmirivanju svojih novčanih obaveza. Zavisno od metodologije koja se koristi, prikupljaju se samo negativni podaci – podaci o neurednom izmirivanju dospelih obaveza, ili i pozitivni podaci – o imovini i obavezama, datim jemstvima i garancijama, dospeću duga, plaćanjima, zaposlenju, porodičnoj istoriji, itd.¹¹ Na osnovu tih podataka procenjuje se buduće ponašanje korisnika, što omogućava kreditoru da odbije zaključenje ugovora ili ponudi kredit pod znatno nepovoljnijim uslovima korisniku čiji su kreditni rizik ili sposobnost nepovoljno ocenjeni.¹²

⁸ S. Feldman, *The Fair Credit Reporting Act – From the Regulators Vanatage Point*, Santa Clara Law Review, br. 3/1974, s. 459-490, 459.

⁹ M. Rothmund, M. Gerhardt, *The European Credit Information Landscape, An analysis of a survey of credit information bureaus in Europe*, European Credit Research Institute, januar 2011.

¹⁰ F. Feretti, *The Legal Framework of Consumer Credit Bureaus and Credit Scoring in the European Union: Pitfalls and Challenges – Overindebtedness, Responsible Lending, Market Integration, and Fundamental Rights*, Suffolk University Law Review, 2013, s. 791-828, 798-799.

¹¹ T. Japelli, M. Pagano, *Role and Effects of Credit Information Sharing*, Centre for Studies in Economics and Finance, Working Paper No. 136, april 2005, s. 7.

¹² Pojam kreditni rizik se odnosi na procenu verovatnoće da korisnik kredita neće uredno otplaćivati kredit, dok pojam kreditna sposobnost označava sposobnost korisnika da odgovori oba-

Praksa kreditnog izveštavanja disciplinuje korisnike kredita, jer oni urednije izmiruju svoje obaveze kada znaju da se ti podaci prikupljaju i analiziraju. U ekonomskoj literaturi se konstatuje da taj efekat postoji samo ako kreditori dele među sobom negativne informacije (o docnji s plaćanjem ili neplaćanju obaveze). Uočeno je da efekat disciplinovanja korisnika kredita izostaje ukoliko kreditori između sebe dele i pozitivne informacije o korisnicima, jer na osnovu tih informacija drugi kreditori mogu realnije da sagledaju mogućnost korisnika da isplatiti kredit i odobre mu kredit čak i ako u prošlosti nije bio uredan u izmirenju svojih novčanih obaveza.¹³

Kreditno izveštavanje neutrališe asimetričnost informacija koja postoji u odnosu kreditor – korisnik kredita i između kreditora. Pojedini kreditori više nemaju monopol na informacije o svojim korisnicima, već dele te informacije sa drugim kreditorima.¹⁴ Eliminišući rizik davanja kredita korisniku koji ne izmiruje svoje obaveze, kreditori mogu korisnicima sa boljim kreditnim skorom da ponude kredite pod povoljnijim uslovima.¹⁵ To, u krajnjem ishodu, donosi koristi potrošačima.

Pribavljanje podataka o korisnicima kredita od specijalizovanih organizacija za kreditno izveštavanje omogućava kreditorima da smanje transakcione troškove i da ubrzaju proces odobravanja kredita, što takođe vodi povoljnijim kreditnim uslovima. Empirijski podaci pokazuju da se obim kreditiranja povećava u zemljama u kojima je kreditno izveštavanje razvijeno.¹⁶

Delatnost kreditnog izveštavanja omogućuje i zadovoljavanje javnih interesa. Praćenje zaduženosti pojedinačnih korisnika pomaže u borbi protiv prezaduženosti, dok koncentracija podataka o iznosu odobrenih kredita i urednosti njihove otplate omogućuje nadzor nad stabilnošću finansijskog sistema.¹⁷

U razvijenim zemljama organizacije za kreditno izveštavanje pružaju dodatne usluge. Jedna od najvažnijih usluga je izrada kreditnog rejtinga. Kreditni

vezi otplate kredita prema njegovom imovinskom stanju.

¹³ *Ibid.* s. 10.

¹⁴ *Ibid.* s. 11.

¹⁵ *Feretti (2013)*, s. 794.

¹⁶ *Japelli, Pagano, op.cit.*, s. 13-14.

¹⁷ *Feretti (2013)*, s. 797.

rejting (skor) je numerički izraz zasnovan na statističkoj formuli kojim se vrednuje kreditna sposobnost određenog lica u datom trenutku.¹⁸

Podaci o korisnicima kredita se upotrebljavaju za marketinške analize i razvoj marketinških strategija kreditora u odnosu prema različitim kategorijama korisnika. Oni se koriste i za sprečavanje kriminalnih ponašanja – krađe identiteta, terorizma, izbegavanja plaćanja kazni i dr. U mnogim zemljama, izveštaji agencija za kreditno izveštavanje se koriste u procesu zapošljavanja, zaključenja ugovora o zakupu nekretnina i zaključenja ugovora o komunalnim uslugama.¹⁹

Novija ekonomska teorija iznosi više zamerki tradicionalnim shvatanjima o korisnosti kreditnog izveštavanja. Osnovna zamerka tiče se nepotpunosti i, često, netačnosti prikupljenih podataka, što iskrivljuje sliku o kreditnom riziku ili sposobnosti određenog lica. Čak i pod uslovom da su prikupljeni podaci tačni, ne može se zanemariti činjenica da se procena budućeg ponašanja korisnika kredita vrši na osnovu podataka koji ga samo delimično oslikavaju.²⁰ Takođe se ističe da određena lica ili grupe lica često ostaju ispod radara organizacija za kreditno izveštavanje, što ima negativne implikacije kako za kreditore, tako i za ta lica. Ona ostaju uskraćena za mogućnost pribavljanja kredita iz redovnih izvora kreditiranja i pod povoljnijim uslovima,²¹ Nije zanemarljiv ni socijalni aspekt. Pojedini autori se pitaju da li je društveno opravdano uskratiti korisniku sa lošom kreditnom istorijom drugu šansu?²² U praksi je uočeno da se kreditori isuviše oslanjaju na kreditne izveštaje i rejtinge agencija, umesto da samostalno procenjuju kreditnu sposobnost klijenta. Klijentima sa negativnim kreditnim izveštajem postaje zbog toga praktično nemoguće da dobiju kredit iz glavnih tokova kreditiranja.

Dalje, široko prihvaćen stav da razmena informacija među kreditorima podstiče konkurenciju trpi važno ograničenje. U slučaju da je razmena informacija ograničena na postojeće članove udruženja ili organizacije kreditora, kreiraju se prepreke za ulazak na tržište potencijalnoj konkurenciji, jer novi kreditori nemaju pristup informacijama o korisnicima koje su na raspolaganju članovima. U literaturi se navodi primer bankarskog udruženja u Meksiku, koje je iskoristilo svoj kreditni biro da bi sprečilo ulazak na tržište novih kreditora. Udruženje ba-

¹⁸ F. Feretti, *The Never Ending European Credit Data Mess*, BEUC, The European Consumer Organisation, 2017, s. 16.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Feretti (2017), s. 11.

²¹ *Ibid.*, s. 15.

²² *Ibid.*

naka Meksika se opiralo formiranju drugih organizacija za kreditno izveštavanje, tako što su banke – članice udruženja uskraćivale informacije o klijentima tim organizacijama.²³

Potrebno je istaći da je za efikasno obavljanje navedenih funkcija organizacija za kreditno izveštavanje izuzetno važno da su prikupljeni podaci tačni. Tačnost prikupljenih podataka zavisi od onih koji ih dostavljaju. Na prvi pogled se čini da kreditori imaju zajednički interes da dostavljaju tačne podatke, jer tako omogućavaju organizaciji za kreditno izveštavanje, čiji su oni korisnici, da pruža kvalitetne usluge. Na drugi pogled, uočava se da svaki kreditor ima pojedinačan interes da njegovi konkurenti – ostali kreditori dobiju netačne podatke.²⁴ Dostavljanjem netačnih podataka umanjuju se mogućnosti konkurenata da ponude povoljnije kreditne uslove korisnicima sa dobrim kreditnim rejtingom i povećavaju mogućnosti aktuelnog kreditora da zadrži takve korisnike, uprkos lošijim kreditnim uslovima koje im daje.

Položaj agencija za kreditno izveštavanje u anglosaksonskim zemljama

U anglosaksonskim zemljama agencije za kreditno izveštavanje se osnivaju kao kompanije čija je osnovna delatnost prikupljanje i obrada podataka o korisnicima kredita, izrada kreditnih rejtinga i njihova prodaja kreditorima i drugim zainteresovanim licima. Pravo na pristup podacima agencije nije ograničen na kreditore, već se izveštaji o kreditnom rejtingu daju osiguravajućim kućama, telekomunikacionim kompanijama, poslodavcima i dr. Ne postoji zakonska obaveza dostavljanja podataka agenciji, već se odnos sa agencijom uspostavlja ugovorom, na bazi reciprociteta. Onaj ko dostavlja svoje podatke agenciji može i da pribavlja podatke od nje.²⁵ Po pravilu, na tržištima razvijenih zemalja posluje nekoliko agencija za kreditno izveštavanje, koje se međusobno takmiče za klijente. Na samom početku njihovog razvoja, osnivanje i rad agencija za kreditno izveštavanje bilo je uređeno samo opštim pravilima privatnog prava.

Već je navedeno da je SAD prva posebnim zakonom regulisala kreditno izveštavanje, sa ciljem da se zaštite potrošači od netačnih i zastarelih informacija u izveštajima agencija, koji su predstavljali presudan činilac prilikom dobijanja

²³ Japelli, Pagano, *op.cit.*, s. 20.

²⁴ Japelli, Pagano, *op.cit.*, s. 7.

²⁵ Feretti (2013), s. 799.

kredita, zaposlenja, zaključenja ugovora o osiguranju i dr. FCRA je uveo nekoliko osnovnih prava potrošača: pravo da bude obavešten o činjenici da je odbijen za kredit i sličnu uslugu zbog podataka sadržanih u izveštaju agencije, kao i o nazivu i adresi agencije; pravo da izvrši uvid u „prirodu i suštinu podataka“ koje je o njemu prikupila agencija; pravo da sazna identitet davaoca i primaoca podatka koji se odnose na njega; pravo na tajnost podataka – podaci se mogu ustupati trećim licima samo u zakonom određene svrhe, pri čemu agencije moraju pokazati dužnu pažnju u proveru kome daju podatke i za koju svrhu; pravo potrošača da bude pismeno unapred obavešten o tome koja lica zahtevaju posebnu istragu o njemu, ko sprovodi istragu i šta je njen predmet. Zakonom je predviđeno nekoliko oblika pravne zaštite – krivična odgovornost za lica koja protivzakonito pribavljaju ili dostavljaju podatke o potrošaču; građanskopravna odgovornost za štetu prouzrokovanu protivzakonitim pribavljanjem ili dostavljanjem podataka o potrošaču; administrativne sankcije koje izriče Savezna trgovinska komisija.

Već u prvim godinama primene FCRA zapaženo je da predviđeni mehanizmi zaštite potrošača nisu adekvatni.²⁶ Zbog toga je FCRA više puta menjan. Izmenama iz 1996. eksplicitno je propisana odgovornost agencija za kreditno izveštavanje za nepoštene poslovne prakse.²⁷ Paragrafom 1681i propisan je obavezan postupak koji sprovodi agencija u slučaju da potrošač ospori tačnost podataka koji joj je dostavljen od strane kreditora. Agencija je dužna da u roku od 30 dana od prijema prigovora potrošača sprovede istragu i izvrši korekciju ili briše netačan podatak iz izveštaja. Ona je dužna takođe da o prigovoru promptno obavesti lice koje je dostavilo osporeni podatak, te da primeni razumne mere da se spreči da se netačan podatak ponovo pojavi u izveštaju. Ona je obavezna da obavesti potrošača, na njegov zahtev, o detaljima sprovedene istrage. Ukoliko sprovedena istraga ne dovede do rešenja spora, potrošač ima pravo da zahteva da se u izveštaj unese njegova kratka izjava o prirodi spora. Agencija je obavezna da na zahtev potrošača obavesti sva lica kojima je dostavila izveštaj sa osporenim podatkom o činjenici da je sporni podatak izmenjen ili izbrisan ili, ukoliko to nije slučaj, kratku izjavu potrošača o prirodi spora.

Uprkos unapređenju zakonskih rešenja poslednjih decenija, slučaj krađe podataka za 140 miliona građana od agencije Equifax jula 2017. pokazao je da su američki potrošači i dalje nedovoljno zaštićeni. Taj slučaj je podstakao nove iz-

²⁶ Feldman, *op.cit.*, s. 465 i dalje.

²⁷ J. Curran, K.T. Druckman, J. Fournier, S. Tscheulin, H. Westermarck, *Regulation of Credit Information Companies*, Suisse Institute of Comparative Law, 2018, s. 37.

mene FCRA koje će omogućiti građanima da „zamrzu“ svoje podatke kod kreditnih agencija, tako da treća lica ne mogu da imaju pristup tim podacima, niti agencije mogu da ih prodaju. Isključivo građanin odlučuje da li će i kada njegov kreditni izveštaj moći da se odmrzne.²⁸

U Kanadi, zakoni o potrošačkom izveštavanju doneti su na nivou provincija. Ti zakoni predviđaju obavezu agencija da obezbeđuju tačnost podataka, ograničavaju njihovo pravo da obelodanjuju podatke trećim licima i predviđaju pravo potrošača na pristup podacima i pravo da ospore tačnost podatka. Zakonom o potrošačkom izveštavanju Ontarija predviđena je obaveza agencija da se upisuju u Registar agencija za kreditno izveštavanje. Registar ima diskreciono ovlašćenje da odbije upis agencije koja nema odgovarajući finansijski bonitet, ili ako pretihodno ponašanje podnosioca zahteva daje razumni osnov za sumnju da će on u svom budućem poslovanju poštovati propise i ponašati se savesno i pošteno. Registar može da izdaje naredbe agencijama i da sprovodi istrage. On može da naloži izmenu ili brisanje određenog podatka, te da ograniči ili zabrani korišćenje podataka koji smatra netačnim ili nepotpunim. Njegovi istražitelji imaju ovlašćenje da vrše pregled poslovnih prostorija agencije ako postoji razumna sumnja na kršenje zakona.²⁹

Zakonom o finansijskim uslugama i tržištima³⁰ u Velikoj Britaniji propisano je obavezno licenciranje agencija za kreditne reference³¹ od strane Uprave za finansijsko ponašanje (*Financial Conduct Authority*), koja vrši i nadzor nad njihovim radom. Agencije se moraju registrovati i kod Kancelarije komesara za informacije, na osnovu zakona koji uređuje zaštitu ličnih podataka. Zakonom je delatnost agencija za kreditne reference definisana kao visoko rizična regulisana aktivnost,³² pa su uslovi za licenciranje veoma strogi. Agencija mora biti osnovana u formi kompanije, mora imati adekvatan kapital i demonstrirati znanja i sposobnosti svoje uprave, te imati odgovarajući poslovni model za planiranu aktivnost.³³ Uprava za finansijsko ponašanje izdala je posebne standarde za kreditiranje potrošača.³⁴ Izmene standarda predložene 2017. imaju za cilj da podstaknu

²⁸ Tekst zakona dostupan na sajtu: <https://www.congress.gov/115/bills/hr3878/BILLS-115hr3878ih.pdf>. Zakon je stupio na snagu 21. septembra 2018.

²⁹ Curran *et al*, *op.cit*, s. 8-9.

³⁰ *Financial Services and Marktes Act 2000*.

³¹ U Velikoj Britaniji koristi se naziv „credit reference agencies“.

³² *Financial Services and Markets Act 2000 (Regulated Activities) Order 2001*, Sec 89B.

³³ Financial Conduct Authority, *Guide for Consumer Credit Firms*, 2016.

³⁴ *Consumer Credit Sourcebook*.

odgovorno kreditiranje. Predložena je standardizacija faktora na osnovu kojih bi kreditori prevashodno vršili procenu da li potrošač može da priušti kredit (*affordability check*), umesto da se, kao do sada, kreditori oslanjaju na procenu kreditnog rizika agencija za kreditne reference.³⁵

Na osnovu Zakona o potrošačkim kreditima iz 1974.³⁶ i Uredbe o potrošačkim kreditima iz 2000,³⁷ agencije za kreditne reference imaju obavezu da potrošaču izdaju kopiju izveštaja na njegov zahtev, uz minimalnu naknadu (dve funte). Na zahtev potrošača, agencija mora da ispravi ili izbriše pogrešan podatak, ili da u izveštaj unese kratko obaveštenje o tome zašto potrošač smatra da podatak nije ispravan. O navedenim radnjama agencija mora obavestiti sve kreditore koji su u poslednjih šest meseci tražili izveštaj za konkretno lice, kao i sve one koji će tražiti izveštaj u budućnosti.³⁸ Ukoliko agencija odbije da postupi po zahtevu potrošača za ispravku ili brisanje podatka, odnosno za unošenje njegovog objašnjenja, dužna je da o tome obavesti nadležni organ za zaštitu prava potrošača.³⁹

Regulisanje kreditnog izveštavanja o potrošačima u Evropskoj uniji

Pravni okvir za kreditno izveštavanje koje se odnosi na potrošače u državama članicama EU postavljen je Direktivom EU o potrošačkim kreditima i novom Uredbom o zaštiti ličnih podataka.

Direktivom o potrošačkim kreditima⁴⁰ propisana je obaveza za države članice da obezbede da se pre zaključenja ugovora o kreditu procenjuje kreditna sposobnost potrošača, na osnovu podataka dobijenih od samih potrošača, kada je to pogodno i, kada je neophodno, konsultovanjem odgovarajuće baze podataka. Iz navedenog proizlazi da se procena kreditne sposobnosti po pravilu ne treba da

³⁵ Financial Conduct Authority, *Assessing Creditworthiness in Consumer Credit, Proposed Changes to Our Rules and Guidance*, Consultation Paper CP 17/27, 2017, tač. 4.23-4.24.

³⁶ *Consumer Credit Act* 1974.

³⁷ *Consumer Credit (Credit Reference Agency) Regulations* 2000.

³⁸ T. Edmonds, *Credit Reference Agencies*, Briefing Paper No 04070, House of Commons Library, 2014., s. 5. Pravilo o naknadnom obaveštavanju kreditora je ukinuto, jer je zaključeno da je u međuvremenu izgubilo svrhu. U praksi, potrošač se može ponovo obratiti za kredit istom kreditoru, koji će dobiti novi, ispravljen izveštaj. Curran *et al*, *op.cit*, s. 27.

³⁹ Počev od 2014. godine to je *Competition and Markets Authority (CMA)*.

⁴⁰ *Directive 2008/48/EC of 23 April 2008 on credit agreements for consumers and repealing Council Directive 87/102/EEC*, Official Journal of the European Union, 22.05.2008. L 133.

vrši isključivo na osnovu podataka organizacija za kreditno izveštavanje. Direktivom se ipak dopušta državama članicama čije zakonodavstvo propisuje obavezno konsultovanje relevantne baze podataka da zadrže te propise na snazi.⁴¹ Ukoliko kreditor odbije zahtev za kredit na osnovu podataka iz baze, dužan je da obavesti potrošača odmah i bez naknade o tim podacima i o pojedinostima baze koja je konsultovana. Uskraćivanje tih informacija može biti dopušteno samo iz razloga zaštite javnog poretka i javne bezbednosti, ili na osnovu drugih propisa EU.⁴² Direktivom se predviđa i pravo kreditora iz jedne države članice da pribavljaju podatke iz baze podataka smeštene u drugoj državi članici (preko-granična razmena podataka).⁴³

Uredba EU o zaštiti fizičkih lica u pogledu obrade ličnih podataka i slobodnog kretanja tih podataka⁴⁴ počela je da se primenjuje u državama članicama od 25. maja 2018. Uredbom se definišu osnovni principi obrade ličnih podataka: zakonitost, pravičnost i transparentnost obrade; prikupljanje podataka samo za svrhu koja je specificirana, eksplicitna i legitimna; ograničenje u pogledu vrste podataka koji se obrađuju (minimizacija podataka); tačnost i ažurnost podataka, pri čemu se moraju preduzimati razumni koraci da se netačni podaci izbrišu ili isprave bez odlaganja; vremensko ograničenje u čuvanju podataka; integritet i poverljivost obrade; odgovornost kontrolora podataka za poštovanje navedenih principa i njegova sposobnost da to demonstrira. Uredbom se detaljno uređuju prava i obaveze fizičkog lica na koje se podaci odnose (subjekta podatka), kontrolora i obrađivača podataka.

Kad je reč o pravima subjekata podataka, u kontekstu ovog rada važno je pomenuti pravo na uvid i pristup podacima, pravo na ispravku podataka i pravo da se bude „zaboravljen“, odnosno pravo da se zahteva ograničenje obrade podataka. Subjekt podataka ima pravo da traži da kontrolor podataka ispravi netačne podatke koji sa na njega odnose bez odlaganja, kao i da se podaci dopune, između ostalog, izjavom subjekta podataka.⁴⁵ Subjekt podataka ima pravo da u svako

⁴¹ Član 8 Direktive 2008/48.

⁴² Član 9 st. 2 i 3.

⁴³ Član 9 st. 1.

⁴⁴ *Regulation EU 2016/279 of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)*, Official Journal of the European Union, 4.5.2016. L 119.

⁴⁵ Član 16 Uredbe 2016/279.

doba povuče saglasnost za obradu podataka i da traži da se podaci izbrišu.⁴⁶ Izuzeci od ove obaveze taksativno su propisani Uredbom i tiču se razloga javnog interesa, prava na slobodu informisanja i ispunjenja zakonskih obaveza.⁴⁷ Kontrolor podataka je dužan da obavesti svakog primaoca podataka o činjenici da su podaci izbrisani ili ispravljeni, izuzev ako mu je to nemoguće ili bi mu prouzrokovalo nesrazmerne teškoće.⁴⁸ Subjekt podataka može tražiti i ograničenje obrade podataka, za period koji je potreban da se podaci provere ako su osporeni, ako subjekt podataka traži da se obrada ograniči umesto da se podaci brišu, ako kontroloru podataka ti podaci više nisu potrebni ili ako je subjekt podataka zahtevao da se prestane sa obradom, za vreme tokom kojeg se utvrđuje da li postoje legitimni interesi kontrolora koji opravdavaju obradu.⁴⁹ Subjekt podataka ima pravo da podatke koje na osnovu njegove saglasnosti obrađuje jedan kontrolor prenese kod drugog kontrolora, ukoliko se podaci obrađuju automatizovanim putem.⁵⁰ On može da u svako doba zahteva iz svojih ličnih razloga da kontrolor obustavi obradu njegovih podataka koja se vrši radi ispunjavanja zadataka od javnog interesa ili nadležnosti državnih organa, kao i radi zaštite legitimnih interesa kontrolora ili trećih lica, uključujući i profilisanje na osnovu tih podataka. Kontrolor može nastaviti sa obradom podataka samo ako demonstrira ubedljive i legitimne razloge koji prevazilaze interese, prava i slobode subjekta podataka.⁵¹

Subjekt podataka ima pravo da se usprotivi donošenju odluka na osnovu automatski obrađenih podataka, uključujući i profilisanje, koje izazivaju značajne pravne posledice za njega lično. Izuzetak od tog pravila postoji u slučaju kada je odluka neophodna za zaključenje ili izvršenje ugovora između subjekta i kontrolora podataka, ili ako se takva odluka donosi na osnovu saglasnosti subjekta podataka.

Agencije za kreditno izveštavanje u kontinentalnoj Evropi

U kontinentalnoj Evropi delatnošću kreditnog izveštavanja bave se agencije u privatnom vlasništvu ili ustanove javnog prava – centralne banke ili drugi or-

⁴⁶ Član 17 st. 1 Uredbe 2016/279.

⁴⁷ Član 17 st. 3.

⁴⁸ Član 19.

⁴⁹ Član 18.

⁵⁰ Član 20.

⁵¹ Član 21 stav 1.

gani vlasti nadležni za nadzor banaka i drugih finansijskih institucija.⁵² Agencije za kreditno izveštavanje u Nemačkoj osnivaju se u skladu sa opštim propisima o privrednim društvima. S obzirom da njihova delatnost podrazumeva automatsku obradu ličnih podataka s ciljem procene određene ličnosti, njenog ponašanja i ispunjenja obaveza, agencije su do nedavno bile dužne registruju i kod organa nadležnog za nadzor po osnovu propisa o zaštiti ličnih podataka. Novim zakonom donetim radi usklađivanja sa Uredbom EU o zaštiti ličnih podataka,⁵³ ta obaveza je zamenjena obavezom agencija da izrade procene uticaja obrade podataka na pravno zaštićene interese subjekta podataka. Tim zakonom je propisan niz obaveza za kontrolore podataka u cilju zaštite od rizika.

Članom 31 nemačkog Zakona o zaštiti podataka uređuje se kreditno izveštavanje i izrada kreditnih rejtinga. U skladu sa tom odredbom, izračunate vrednosti verovatnoće određenog budućeg ponašanja fizičkog lica (kreditni rejting) se mogu koristiti u cilju donošenja odluke da se zaključi, izvrši ili raskine ugovorni odnos sa tim licem, samo pod uslovom da su poštovani propisi o zaštiti podataka o ličnosti, podaci koji se koriste za izradu rejtinga su očigledno neophodni za izračunavanje verovatnoće nekog ponašanja na osnovu naučno priznatih statističko-matematičkih postupaka, za izračunavanje verovatnoće ne koriste se isključivo podaci o adresi tog lica i u slučaju planiranog korišćenja podataka o adresi određenog lica to lice je obavešteno na siguran način.

Podaci o potraživanjima se mogu uključiti u proces izračunavanja verovatnoće od strane agencija za kreditno izveštavanje kako bi utvrdile nečiju kreditnu sposobnost i spremnost za plaćanje obaveza samo ako obuhvataju potraživanja koja nisu izmirena na vreme i ako je reč o potraživanjima koja su nesporna. Zakonom se definiše da su to sledeća potraživanja: potraživanja utvrđena pravosnažnom presudom ili izvršnom ispravom u smislu Zakona o parničnom postupku; potraživanja prijavljena u stečajnom postupku koja nisu osporena od strane dužnika na ispitnom ročištu; potraživanja koja je dužnik izričito priznao; potraživanja za koja je, nakon njihovog dospeća, dužnik dobio dve pismene opomene u razmaku od najmanje četiri nedelje, dužnik je bio prethodno obavešten o činjenici da će agencija uzimati u obzir to potraživanje i dužnik ga nije osporio; ugovor iz koga potiče potraživanje može biti raskinut bez ostavljanja naknadnog roka za ispunjenje, a dužnik je obavešten o mogućnosti da će agencija za kreditno izveštavanje uzeti u obzir potraživanja iz takvog ugovora.

⁵² Feretti (2017), s. 27 i dalje; Rothmund, Gerhardt.

⁵³ Bundesdatenschutzgesetz, 30.06.2017, BGBl I, s. 2097.

U Švedskoj, agencije za kreditno izveštavanje regulisane su Zakonom o kreditnom informisanju iz 1973. i Ordonansom o kreditnom informisanju iz 1981. Na osnovu navedenog zakona agencije za kreditno izveštavanje moraju imati dozvolu izdatu od strane Švedske inspekcije za zaštitu podataka. Dozvola nije potrebna bankama i kreditnim institucijama koje se bave i kreditnim izveštavanjem, ukoliko je ta delatnost uključena u licencu za obavljanje bankarske delatnosti izdate na osnovu Zakona o bankarskom i finansijskom poslovanju.⁵⁴

Zakonom o kreditnom izveštavanju Irske⁵⁵ iz 2013. godine dato je u nadležnost Centralnoj banci Irske da vodi Centralni registar kredita fizičkih i pravnih lica i da proračunava njihov kreditni skor. Zakonom su detaljno propisani podaci koji se unose u registar, kao i prava, obaveze i odgovornosti davaoca podataka. Takođe su utvrđene svrhe za koje se podaci iz registra mogu koristiti. Kreditori su dužni da konsultuju podatke u Registru počev od 2018. u slučaju da odobravaju kredit koji prelazi iznos od 2.000 EUR.⁵⁶ U slučaju da su uneti podaci netačni, subjekti podataka mogu tražiti njihovu izmenu u Registru. Subjekt podataka ima pravo da priloži objašnjenje za podatke koji se nalaze u Registru. Centralna banka je ovlašćena da preduzme mere prema davaocima podataka koji ne postupaju po odredbama Zakona. Centralna banka može izdati obavezujuće naloge, a u slučaju da davalac finansijskih usluga ne postupi po tim nalogima, može se obratiti Visokom sudu radi prinudnog izvršenja naloga.⁵⁷ Pored toga, davaoci podataka krivično su odgovorni za tačnost dostavljenih podataka i za to da se podaci koriste u zakonom propisane svrhe.⁵⁸

Zakonodavstvo o potrošačkim kreditima Hrvatske je usaglašeno sa direktivama EU u toj oblasti. Zakonom o potrošačkom kreditiranju⁵⁹ obavezuju se banke i druge kreditne institucije da izvrše procenu kreditne sposobnosti pre zaključenja ugovora o potrošačkom kreditu, na osnovu informacija koje zatraže i dobiju od potrošača i, samo ako je to nužno, uvidom u dostupne kreditne registre. Ako se zahtev odbije na osnovu podataka iz kreditnog registra, poverilac je dužan smesta i temeljno obavestiti potrošača o tim informacijama i pojedinostima dobi-

⁵⁴ Navedeno prema Curran *et al*, *op cit*, s. 19.

⁵⁵ *Credit Reporting Act 2013*, dostupno na sajtu: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2013/act/45/enacted/en/html>

⁵⁶ Član 14.

⁵⁷ Član 27.

⁵⁸ Član 29.

⁵⁹ Član 8 Zakona o potrošačkom kreditiranju, „Narodne novine RH“ br. 75/2009.

jenim iz registra.⁶⁰ Zakonom o stambenom potrošačkom kreditiranju⁶¹ detaljnije je uređena obaveza procene kreditne sposobnosti pre zaključenja ugovora o kreditu. Kreditna institucija je dužna da sama uspostavi postupke na osnovu kojih će vršiti procenu kreditne sposobnosti. Kada je reč o korišćenju podataka iz kreditnih registara, kreditne institucije su dužne da potrošača unapred obaveste da će izvršiti uvid u kreditni registar, u skladu s zakonom kojim se uređuje zaštita ličnih podataka.⁶²

Zakonom o kreditnim institucijama⁶³ izuzeto je od obaveze čuvanja bankarske tajne saopštavanje podataka o klijentima pravnom licu koje se bavi prikupljanjem i obradom podataka o bonitetu pravnih i fizičkih lica i pravnom licu koje prikuplja i razmenjuje sa kreditnim i finansijskim institucijama podatke o klijentima koji svoje obaveze ne plaćaju o roku.

Hrvatski registar obveza po kreditima osnovan je u formi društva sa ograničenom odgovornošću. Njegovi osnivači su 20 hrvatskih banaka. Nakon stupanja na snagu Uredbe EU o zaštiti ličnih podataka, HROK je prestao da izrađuje kreditne izveštaje za fizička lica, dok se njegovo poslovanje ne uskladi sa Uredbom.⁶⁴

Kreditno izveštavanje u našem zakonodavstvu i praksi

Kreditno izveštavanje šturo je uređeno zakonima Srbije. Zakonom o bankama⁶⁵ u članu 31 definiše se kreditni rizik kao rizik mogućnosti nastanka negativnih efekata na finansijski rezultat i kapital banke usled neizvršavanja obaveza dužnika prema banci. Banka je dužna da da kreditni rizik identifikuje, meri i procenjuje prema kreditnoj sposobnosti dužnika i njegovoj urednosti u izvršavanju obaveza prema banci, kao i prema kvalitetu instrumenata obezbeđenja potraživanja banke.⁶⁶ Iz navedene odredbe proizlazi da je urednost u izvršavanju obaveza dužnika samo jedan od elemenata procene kreditnog rizika i da je odgovornost za procenu tog rizika na samoj banci. Istim zakonom utvrđeno je da se podaci

⁶⁰ Član 9 st. 2 Zakona o potrošačkom kreditiranju.

⁶¹ „Narodne novine RH“, br. 101/2017.

⁶² Član 18 st. 6 Zakona o stambenom potrošačkom kreditiranju.

⁶³ Član 157 stav 3 tač. 6) i 7) Zakona o kreditnim institucijama („Narodne novine“, br. 159/2013, 19/2015 i 102/2015).

⁶⁴ Podatak sa sajta Hrvatskog registra obveza po kreditima: <https://www.hrok.hr/>

⁶⁵ „Sl. glasnik RS“, br. 107/2005, 91/2010 i 14/2015, dalje: ZoB.

⁶⁶ Član 31 stav 2 ZoB.

koji se odnose na urednost ispunjavanja obaveza klijenta prema banci ne smatraju bankarskom tajnom.⁶⁷ Zakonom o zaštiti korisnika finansijskih usluga propisana je obaveza banke, odnosno davaoca lizinga da proceni kreditnu sposobnost korisnika na osnovu podataka koje je on dostavio i uvida u bazu podataka o zaduženosti korisnika. Navedena obaveza postoji u slučaju zaključenja ugovora o kreditu, ugovora o dozvoljenom prekoračenju računa, ugovora o izdavanju i korišćenju kreditne kartice ili ugovora o lizingu.⁶⁸ Baza podataka sadrži podatke o zaduženosti korisnika kod finansijskih institucija i urednosti izmirivanja obaveza po osnovu korišćenja finansijskih usluga. Baza sadrži podatke za čiju je obradu korisnik prethodno dao pismenu saglasnost. Banka i davalac lizinga su dužni da redovno dostavljaju i ažuriraju podatke koji se vode u bazi i odgovaraju za tačnost podataka.⁶⁹

Kaznenim odredbama ZZKFU propisana je novčana kazna za banku ili davaoca lizinga samo za slučaj da propuste da korisnika odmah i bez naknade pismeno obaveste o rezultatima uvida u bazu podataka i o podacima iz te baze ukoliko je zahtev za kredit ili lizing odbijen.⁷⁰ ZZKFU ne propisuje kaznenu odgovornost za slučaj dostavljanja podataka u bazu bez pismene saglasnosti korisnika, dostavljanja netačnih podataka u bazu i propuštanje ažuriranja dostavljenih podataka. Odgovornost banaka i davalaca lizinga u tim slučajevima može postojati po osnovu zakona kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti⁷¹ i Krivičnog zakonika.⁷² ZZPL-om propisano je da obrada ličnih podataka nije dozvoljena, između ostalog, ako fizičko lice nije dalo pristanak za obradu ili ako je podataka neistinit ili nepotpun, odnosno ako nije zasnovan na verodostojnom izvoru ili je zastareo.⁷³

Zakonodavstvom Srbije se ne uređuje ko je ovlašćen da vodi bazu podataka o kreditnim zaduženjima, niti ko vrši nadzor nad ovom delatnošću sa aspekta za-

⁶⁷ Član 46 stav 2 tač. 4 ZoB.

⁶⁸ Član 18 stav 1 ZZKFU.

⁶⁹ Član 18 stav 5 ZZKFU.

⁷⁰ Član 50 tač. 21 i član 51 tač. 21 ZZKFU.

⁷¹ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 104/2009, 68/2012 i 107/2012, dalje ZZPL.

⁷² Član 146 – Neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka i član 208 – Prevara, Krivični zakonik RS, "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

⁷³ Član 8 ZZPL.

konitosti pribavljanja i korišćenja podataka i njihove bezbednosti. Ovlašćenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti na osnovu ZZPL nisu dovoljno efikasna. Subjekat podataka je dužan da se obrati najpre rukovalcu podataka sa zahtevom za brisanje ako je obrada nedozvoljena, a zatim, u slučaju da rukovalac ne uvaži taj zahtev, može podneti žalbu Povereniku. Rešenje Poverenika po žalbi je konačno i izvršno, ali Poverenik ne raspolaže zakonskim ovlašćenjima u cilju obezbeđenja izvršenja rešenja koje donosi. Unošenje oznake osporenosti podatka i privremeno obustavljanje obrade podatka je predviđeno samo ukoliko rukovalac utvrdi da je zahtev subjekta podataka osnovan!⁷⁴

Jedina baza podataka o kreditnoj zaduženosti fizičkih i pravnih lica u Srbiji uspostavljena je pri Udruženju banaka Srbije, pod nazivom Kreditni biro. Aktivnost Kreditnog biroa potpada pod sferu privatnog prava, jer ni ZoB niti ZZKFU ne ovlašćuju UBS da vodi bazu podatka o kreditnoj zaduženosti. U praksi, ali i naučnoj literaturi, Kreditnom birou UBS upućuju se zamerke u pogledu tačnosti prikupljenih podataka.⁷⁵ Izveštaji Kreditnog biroa u praksi za banke i druge pružaoce finansijskih usluga imaju snagu neoborive pretpostavke o kreditnoj (ne) sposobnosti lica koje traži kredit. Ta prakse je suprotna važećim zakonskim propisima, koji ne ovlašćuju davaoce kredita da se u proceni kreditne sposobnosti oslanjaju isključivo na podatke o kreditnoj zaduženosti. Pri tom, izveštaji Kreditnog biroa predstavljaju privatne isprave, pa, pravno gledano, imaju malu dokaznu snagu.⁷⁶

Aktivnost Kreditnog biroa UBS podložna je preispitivanju sa stanovišta Zakona zaštititi konkurencije.⁷⁷ Budući da se temelji na ugovoru između banaka, lizing društava i drugih kreditora, s jedne strane, i UBS, s druge strane, koji omogućuje razmenu velikog broja osetljivih informacija o klijentima, izvesno je da članice Kreditnog biroa krše odredbe ZZK o restriktivnim sporazumima.⁷⁸ Kako je prethodno opisano, dostavljanjem netačnih podataka o korisnicima banke

⁷⁴ Član 26 stav 4 i 5 ZZPL.

⁷⁵ V. Simović, *The Accuracy of the Information Presented in Credit Bureau Reports: Research and Comparative Analysis*, Economic Analysis, br. 1-2/2015, s. 29-53.

⁷⁶ P. Milutinović, V. Dobrić, *Pravni položaj Kreditnog biroa i zaštita prava korisnika kredita*, Pravni život, br. 137/2009, s. 89-113.

⁷⁷ „Sl. glasnik RS“, br. 51/2009 i 95/2013, dalje: ZZK.

⁷⁸ Član 10 ZZK. V. OECD, *Information Exchanges between Competitors under Competition Law*, Paris 2010.

sprečavaju korisnike da refinansiraju kredite kod drugih banaka, čime se ograničava konkurencija.

ZAKLJUČAK

Neophodno je da se delatnost kreditnog izveštavanja zakonski uredi u Srbiji, kako bi se obezbedilo da se njenim obavljanjem ostvaruju korisni ekonomski i socijalni ciljevi: smanjenje izloženosti kreditnom riziku banaka, kontrola kreditne zaduženosti građana i pravnih lica, jačanje konkurencije između kreditora u pogledu uslova pružanja kreditnih usluga, veća bezbednost podataka o fizičkim licima koje se razmenjuju između kreditora. Potrebno je propisati posebne uslove za osnivanje pravnih lica koja se bave delatnošću kreditnog izveštavanja, njihova prava, obaveze i odgovornosti, kao i posebna nadzorna ovlašćenja Narodne banke Srbije, kao regulatora bankarskog i finansijskog sistema i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u odnosu na ta lica. Do donošenja neophodnih propisa, rad Kreditnog biroa UBS trebalo bi staviti pod lupu Komisije za zaštitu konkurencije.

DIJANA MARKOVIĆ-BAJALOVIĆ, LL.D.,
Professor, Faculty of Law, University of East Sarajevo

ABOUT THE NECESSITY OF THE LEGISLATION ON CREDIT REPORTING

Summary

Credit reporting is often praised by economists for improving banks' efficiency and strengthening competition between banks. However, credit reporting activities raise serious concerns from the aspect of consumers' protection, data security, competition laws and even human rights. The provision of inaccurate or false data by creditors to credit reporting agencies represents one of the most controversial issues in theory and practice since it restricts clients' ability to obtain credit at all or to obtain it under better terms. The author analysed legislation of several Anglo-Saxon countries and the EU member states from the aspect of dealing with the unfair banking practice to supply inaccurate data about clients and pointed out to the most efficient mechanisms for its prevention or elimination. She further analysed the situation in Serbia regarding the legal standing of the credit reporting activity. She concluded that de facto monopoly of the Credit Bureau of the Association of Banks of Serbia in providing credit reports to creditors urges for legislative measures and an investigation by the Serbian Commission for Protection.