

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä syyskuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta (HE 78/2012 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö

- käräjätuomari Merja Vainio, Helsingin käräjäoikeus
- lakimies Paula Hannula, Kuluttajavirasto
- johtava hallintovouti Jorma Niinivirta, Valtakunnanvoudinvirasto
- johtaja Helena Laine, Finanssialan Keskusliitto
- toiminnanjohtaja Kari Kuusisto ja asianajaja Manne Airaksinen, Suomen Pienlainayhdistys ry
- professori Juha Karhu.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Suomen Asiakastieto Oy
- Velkaneuvonta ry
- professori Heikki Halila.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevaa lukua. Lisäksi muutoksia ehdotetaan eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annettuun lakiin ja korkolain säännökseen lain tahdonvaltaisuudesta. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on vähentää pikaluotoista aiheutuvia velkaongelmia.

Esityksessä ehdotetaan asetettavaksi korkokatto määrätyille kuluttajaluotoille. Laissa mää-

riteltäisiin yläraja luottosopimuksen mukaiselle luoton todelliselle vuosikorolle, jota laskettaessa otetaan huomioon luoton korko ja muut kuluttajalta perittävät luottokustannukset. Muutoksella pyritään siihen, että kuluttaja saisi pieniä luottoja nykyistä kohtuullisemmin ehdoin. Uudistuksen oletetaan myös merkittävästi vähentävän nykyisenkaltaisten pikaluottojen tarjontaa.

Säännökseen luotonantajan velvollisuudesta arvioida kuluttajan luottokelpoisuus ehdotetaan täsmennyksiä ja tiukennuksia. Muutoksen tarkoituksena on vähentää velkaongelmia edellyttämällä myös pienten luottojen tarjoajilta nykyistä tarkempaa kuluttajan luottokelpoisuuden arvioimista. Hyvää luotonantotapaa koskevaa säännöstä ehdotetaan puolestaan täydennettäväksi siten, että hyvän luotonantotavan vastaista olisi käyttää luottosuhteeseen liittyvässä asioinnissa lisämaksullista tekstiviesti- tai muuta vastaavaa viestipalvelua. Tältä osin tavoit-

teena on poistaa maksullisiin tekstiviestipalveluihin liittyneet erityyppiset ongelmat.

Luottosuhteeseen liittyvien säännösten on tarkoitus tulla voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua niiden vahvistamisesta. Ehdotetun korokattosäännöksen vahvistamisen ja voimaantulon väliin on tarkoitus jättää kolme kuukautta jonkin verran pitempi aika. Laki eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Pikaluotot ja niihin liittyvät ongelmat

Pikaluotot ovat tyypillisesti nopeasti ja ilman vakuuksia saatavia, laina-ajaltaan lyhyitä kuluttajaluottoja. Pikaluotot tulivat Suomeen vuonna 2005, minkä jälkeen niiden markkinat ovat kasvaneet voimakkaasti.

Pikaluottojen tarjonnasta on aiheutunut ongelmia, joita on jo aiemmin pyritty vähentämään lainsäädäntöteitse. Vuonna 2010 tuli voimaan lainmuutos, jonka mukaan myös pieniä ja lyhytaikaisia luottoja markkinoitaessa on ilmoitettava luoton todellinen vuosikorko (844/2009). Muutoksella pyrittiin parantamaan kuluttajan mahdollisuuksia saada asianmukaista tietoa pikaluottojen ja muiden lyhytaikaisten luottojen hinnasta ja helpottaa hintavertailua eri luottojen välillä. Samassa yhteydessä kiellettiin harkitsemattoman luotonoton vähentämiseksi varojen välitön maksaminen kuluttajalle silloin, kun luottoa haetaan ja se myönnetään myöhään illalla tai yöllä. Myös rikoslain luottokiskontaa koskevaa sääntelyä ajanmukaistettiin (845/2009). Vuonna 2010 tuli voimaan myös lainmuutos, jonka mukaan kuluttajaluottojen tarjoaminen edellyttää pääsääntöisesti rekisteröitymistä luotonantajarekisteriin (747/2010).

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä lainsäädäntöä ehdotetaan edelleen tiukennettäväksi säätämällä muun muassa pienten kuluttajaluot-

tojen hintasäätelystä ja täsmentämällä luotonantajan velvollisuuksia selvittää luotonhakijan luottokelpoisuus. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on vähentää pikaluotoista aiheutuvia velkaongelmia.

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan pikaluoton saamisen helppous ja vakuudettomuus voi altistaa harkitsemattomaan luotonottoon. Helpon ja nopean saatavuutensa sekä lyhyen laina-aikansa ja korkeiden kulujensa vuoksi pikaluotot voivat myös osaltaan aiheuttaa ja syventää velkaongelmia. Voidaan myös olettaa, että pikaluottoihin joutuvat tyypillisesti turvautumaan kuluttajat, joilla ei ole mahdollisuutta saada lainaa muutoin edullisemmin ehdoin.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että tilastotietojen mukaan yksityishenkilöihin kohdistuneet velkomustuomiot ovat merkittävästi lisääntyneet siitä lähtien, kun pikaluotot ovat tulleet markkinoille. Kun vuonna 2005 alle 300 euron suuruisia luottosaatavia koskevia velkomustuomioita annettiin noin 3 000, vuonna 2011 niitä annettiin jo yli 80 000. Pääosan näistä arvioidaan koskevan pikaluottoja. Tätä käsitystä tukee oikeusministeriön käräjäoikeuksille tekemä kysely, jonka tulosten mukaan pikaluottoja koskevien asioiden osuus kaikista summaarisista asioista vuonna 2011 vaihteli 25 prosentista 70 prosenttiin. Myös lakivaliokunnan Helsingin käräjäoikeudelta saama selvitys tukee edellä esitettyä. Valiokunnan saaman selvityksen mu-

kaan myös ulosotossa on jo pitkään näkynyt pikaluotoista aiheutuvien ulosottoasioiden voimakas kasvu ja erityisesti näihin velkomuksiin sisältyvien kulujen huomattava määrä suhteessa pääomiin.

Tammikuussa 2012 noin 330 000 henkilöllä oli luottotietorekisterissä voimassa oleva maksuhäiriömerkintä. Saadun tiedon mukaan näistä noin 1 prosentilla maksuhäiriömerkintä perustuu velkomustuomioon, jonka taustalla on yksinomaan oletettu maksamaton pikaluotto. Tämä prosenttiluku ei kuitenkaan kuvasta pikaluotoista johtuvia maksuhäiriömerkintöjä kokonaisuudessaan, sillä siinä ei ole otettu huomioon muun muassa sellaisia tapauksia, joissa henkilöllä on pikaluotosta johtuva muu kuin velkomustuomioon perustuva maksuhäiriömerkintä. Lisäksi sellaisia henkilöitä, joilla oli sekä pikaluotoista johtuvia että muita merkintöjä, oli samaan aikaan 64 000 eli 20 %. Tätä voidaan valiokunnan mielestä pitää varsin suurena osuutena ottaen huomioon, että Tilastokeskuksen tietojen mukaan pikaluottojen osuus kotitalouksien kulutusluottokannasta oli maaliskuun lopussa 2012 noin 7 promillea.

Tilastotietoihin voi sisältyä epätarkkuuksia, ja osassa tapauksia taustalla voi olla muitakin kuin pikaluotoista johtuvia velkaongelmia. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää kuitenkin ilmeisenä, että aiemmista lainsäädäntötoimista huolimatta pikaluotoista aiheutuvat ongelmat eivät ole vähentyneet, vaan pikemminkin lisääntyneet. Tämän vuoksi pikaluottoja koskevaa lainsäädäntöä tulee edelleen tiukentaa. Erityisen ongelmallista on se, että pikaluotot ovat aiheuttaneet haittoja nuorille eli varsin kokemattomille kuluttajille.

Hintasääntely

Pikaluotoissa luoton hinta ilmoitetaan usein koron sijasta erilaisina kuluina, joiden määrä muunnettuna todelliseksi vuosikoroksi voi kohota hyvin suureksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että alle 2 000 euron suuruisissa kuluttajaluotoissa säädetään suurimmasta sallitusta luoton todellisesta vuosikorosta. Luoton todellinen vuosikor-

ko saisi olla enintään korkolaissa tarkoitettu viitekorko lisättynä 50 prosenttiyksiköllä. Nykyisellä viitekorolla tämä tarkoittaisi 51 prosenttia.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa katsonut, että ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti varsin painavat perusteet eikä sääntely ole ongelmallinen myöskään oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta (PeVL 28/2012 vp).

Vaikka ehdotettu luoton hinnan sääntely on poikkeuksellinen toimi ottaen huomioon, että nykyisillä luottomarkkinoilla noudatetaan tässä suhteessa sopimusvapauden periaatetta, laki-valiokunta puoltaa hintasääntelyn käyttöönottoa. Hallituksen esityksestä ilmenee, että keskimääräisessä pikaluotossa luoton todellinen vuosikorko on nykyisin noin 920 %. Todellinen vuosikorko nousee lyhyen laina-ajan luotoissa väistämättä korkeammaksi kuin pitkän laina-ajan luotoissa, mutta tästä huolimatta nykyinen taso on valiokunnan mielestä korkea ja osoittaa, että pikaluotot tulevat hyvin kalliiksi. Ottaen huomioon, että korkeat kulut ovat osaltaan omiaan aiheuttamaan ja pahentamaan velallisten velkaongelmia, valiokunta pitää tärkeänä, että niihin puututaan ja pyritään näin edistämään sitä, että kuluttajat voivat saada luottoa kohtuullisin ehdoin.

Luoton hinnan mittariksi esitetään todellista vuosikorkoa, jonka laskemisesta säädetään kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun 6 §:ssä ja oikeusministeriön asetuksessa kuluttajaluoton todellisesta vuosikorosta (824/2010). Hallituksen esitystä valmisteltaessa esillä on ollut muitakin vaihtoehtoja mitata luoton hintaa, mutta niihin liittyvien erilaisten tulkintaongelmien vuoksi esityksessä on päädytty ehdottamaan todellista vuosikorkoa. Esityksen valiokuntakäsittelyssä on asiantuntijakuulemisissa noussut esiin myös vaihtoehto lainan pääomaan kytketystä suhdeluvusta. Valiokunnan mielestä tämä malli ei kuitenkaan ole kannatettava, sillä se saattaisi kannustaa luotonantajia tarjoamaan luottoja lyhyellä laina-ajalla, koska luottoajalla ei olisi mallissa lainkaan merkitystä.

Asiaa harkittuaan valiokunta on päätenyt puoltamaan todellisen vuosikoron käyttämistä luoton hinnan mittarina. Todellinen vuosikorko on käsitteenä kattava ja neutraali, koska sitä laskettaessa otetaan huomioon luoton korko sekä luoton johdosta kuluttajalta perittävät muut luottokustannukset riippumatta siitä, mitä nimekettä kulusta käytetään. Todellisen vuosikoron etuna on myös käsitteen vakiintuneisuus, sillä sitä on käytetty sekä Euroopassa että Suomessa pitkään. Tämän johdosta todelliseen vuosikorkoon perustuvan sääntelyn valvonta on valvontaviranomaisille helpompaa kuin jos käyttöön otettaisiin kokonaan uusi väline luoton hinnan mittaamiseen. On selvää, että luoton todellinen vuosikorko muodostuu korkeammaksi pienissä ja lyhytaikaisissa luotoissa, koska luoton myöntämisestä luotonantajalle aiheutuvat kulut ovat samansuuruiset luoton määrästä ja luottoajasta riippumatta. Tämä ei kuitenkaan ole este sen käyttämiselle luoton hinnan mittarina, sillä edellä mainittu seikka voidaan ottaa ja on esityksessä otettukin huomioon asetettaessa luoton todellisen vuosikoron enimmäismäärää.

Valiokunta puoltaa myös tasoa, jolle todellisen vuosikoron enimmäismäärä ehdotetaan asetettavaksi. Voidaan arvioida, että ehdotetun sisältöisellä hintasääntelyllä tulee olemaan vaikutuksia pikaluottoja tarjoavien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytyksiin. Sääntely ei kuitenkaan kokonaan estä pienten luottojen tarjoamista. Hallituksen esityksen mukaan on oletettavaa, että pikaluottojen kaltaisten rahaluottojen tarjonta vähenee hintasääntelyn johdosta merkittävästi, mutta on mahdollista, että ainakin osa pikaluottojen tarjoajista jatkaa luotonantoa toisentyypisillä luottoehdoilla. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että talousvaliokunnassa arvioidaan uudistuksen taloudellisia vaikutuksia sekä vaikutuksia pikaluottojen kysyntään ja tarjontaan.

Hintasääntelyä sovelletaan ehdotuksen mukaan alle 2 000 euron luottoihin. Esityksen perusteluista ilmenee, että ratkaisevaa säännöksen eurorajan soveltamisen kannalta on kuluttajan tosiasiallisesti käytettävissä olevan luoton määrä. Sääntelyä sovellettaisiin myös sellaisiin

hyödykesidonnaisiin luottoihin, joihin liittyy oikeus nostaa rahavaroja. Sääntely koskisi siten käytännössä muitakin kuin pikaluottoja eli muun muassa perinteisiä luottokortteja. Valiokunta pitää sääntelyn tehokkuuden ja kilpailuneutraliteetin kannalta tärkeänä, että ehdotettu sääntely koskee pieniä luottotuotteita mahdollisimman laajasti. Tämän vuoksi valiokunnalla ei ole huomauttamista hintasääntelyn soveltamisalaan.

Luotonantajan velvollisuus arvioida asiakkaan luottokelpoisuus

Lakivaliokunta kannattaa ehdotuksia luotonantajan velvollisuuksien täsmentämisestä ja tiukentamisesta asiakkaan luottokelpoisuuden arvioinnissa. Velkaongelmien ennalta ehkäisemisen kannalta on keskeistä, että luotonantaja arvioi luotonhakijan luottokelpoisuuden eli luoton takaisinmaksukyvyyn mahdollisimman huolellisesti jo luottoa myönnettäessä. Tämä on tärkeää myös määrältään pienissä lainoissa. Luottotietojen tarkistamisen lisäksi tärkeitä ovat kuluttajan itsensä antamat tiedot tuloistaan, menoistaan, veloistaan ja muista luoton myöntämiseen vaikuttavista seikoista.

Tällä hetkellä Suomessa on käytössä luottotietorekisteri, josta ilmenee maksuhäiriötiedot. Sellaista rekisteriä, josta luotonantaja voisi nähdä, kuinka monta lainaa luotonhakijalla on ennestään, ei ole. Oikeusministeriössä on kuitenkin ryhdytty hallitusohjelman mukaisesti selvittämään tarvetta ja mahdollisuuksia positiivisen luottotietorekisterin toteuttamiseen. Lakivaliokunta pitää asian selvittämistä tärkeänä.

Vertaislainat

Viime aikoina markkinoille on tullut elinkeinonharjoittajia, jotka välittävät lainoja kuluttajilta kuluttajille. Näiden niin sanottujen vertaislainojen tarjoamiseen ei yleensä sovelleta kuluttajansuojalain 7 luvun säännöksiä kuluttajaluotoista sen vuoksi, että luotonantajana toimii yksityishenkilö. Niitä välittäviin elinkeinonharjoittajiin sovelletaan kuitenkin kuluttajansuojalain 2 luvun säännöksiä markkinoinnista ja menettelystä asiakassuhteissa, 3 luvun säännöksiä kohuttomista sopimusehdoista ja 6 a luvun sään-

nöksiä rahoituspalvelujen ja rahoitusvälineiden etämyynnistä. Myös lain 7 luvun säännökset voivat tulla sovellettavaksi tapauksissa, joissa yksityishenkilö myöntää luottoja säännöllisesti tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, etteivät vertaislainat ole täysin sääntelemättömiä luottotuotteita. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että vertaislainamarkkinoiden kehittymistä samoin kuin vertaislainoihin soveltuvien säännösten riittävyyttä seurataan tarkoin.

Uudistusten seuranta ja velkaongelmien ennalta estäminen muilla kuin lainsäädäntötoimilla

Lakivaliokunta edellyttää, että lainmuutosten vaikutuksia seurataan tarkoin. Koska pikaluotot ovat aiheuttaneet haittoja erityisesti nuorille, on seurannassa erityistä huomiota kiinnitettävä lainmuutosten vaikutuksiin nuoriin kuluttajiin

sen arvioimiseksi, ovatko nyt tarkoitetut lainmuutokset riittäviä nuorten pikaluotoista johtuvien velkaongelmien vähentämiseksi.

Lisäksi valiokunta korostaa, että pikaluottoihin liittyviä ongelmia ja velkaongelmia yleensäkin on tarpeen pyrkiä vähentämään myös muilla kuin lainsäädäntötoimilla. Erityisen tärkeitä ovat velkaongelmia ennalta estävät toimet, kuten kuluttajien, erityisesti nuorten, valmiuksien parantaminen ymmärtää oman talouden hallintaa. Huomiota tulee kiinnittää myös sosiaalisen luototuksen saatavuuteen samoin kuin huolehtia talous- ja velkaneuvonnan resurssien riittävyydestä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
vpj. Stefan Wallin /r
jäs. Johanna Jurva /ps
Suna Kymäläinen /sd
Markku Mäntymaa /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vas

Arto Pirttilahti /kesk
Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /kok
Kaj Turunen /ps
Peter Östman /kd
vjäs. Anne Louhelainen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.