

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 27/2004 vp**

**Hallituksen esitys laiksi saatavien perinnästä
annetun lain muuttamisesta**

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Lakivaliokunta on 4 päivänä toukokuuta 2004 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä laiksi saatavien perinnästä annetun lain muuttamisesta (HE 21/2004 vp). Lausuntoa on pyydetty siitä, miten lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitettua perintäkulujen enimmäismäärän sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden kannalta ottaen huomioon myös sääntelyn takautuva soveltaminen. Lausuntoa on lisäksi pyydetty siitä, miten ehdotettua asetuksenantovaltuutta ja esityksen liitteenä olevaa luonnosta oikeusministeriön asetukseksi on ar-

vioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Marjo Lahelma, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Karhu
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan saatavien perinnästä annettuun lakiin lisättäväksi säännökset niistä perintätoimista, joista saa kuluttajasaatavaa perittäessä vaatia velalliselta korvauksen. Oikeusministeriön asetuksella säädetään lakiehdotukseen sisältyvän valtuussäännöksen nojalla perintäkulujen enimmäismääristä ja velallisen kuluvasuun enimmäismäärästä samoin kuin maksu- muistutusten ja maksuvaatimusten toimittamisen aikarajoista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä

ja vahvistamisesta. Lakia sovelletaan kuluttajavelallisen eduksi silloinkin, kun velallisen korvattavaksi tulevista perintäkuluista on sovittu toisin ennen lain voimaantuloa tehdyssä sopimuksessa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan sääntelyn taannehtivuutta perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan kannalta. Perustelujen mukaan ehdotus lain soveltamisesta myös ennen lain voimaantuloa syntyneisiin sopimussuhteisiin ei estä lain käsittelemistä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Velallisen korvattavat perintäkulut

Velalliselta saa kuluttajasaatavaa perittäessä vaatia 10 §:n 1 momentin perusteella perintäkuluja vain maksuistutuksesta, maksuvaatimuksesta ja maksusuunnitelmasta. Näiden kulujen enimmäismäärästä samoin kuin velallisen kulu vastuun enimmäismäärästä perittäessä samaa saatavaa säädetään 4 momentin nojalla oikeusministeriön asetuksella.

Velkoja tai esimerkiksi toimeksiannon saanut perintätoimisto voi suorittaa 1 momentissa mainittujen toimenpiteiden lisäksi muitakin hyvän perintätavan mukaisia perintätoimia. Velalliselta ei kuitenkaan saa vaatia tällaisista muista toimista aiheutuvien kulujen korvaamista, vaan näiltä osin perintäkulut jäävät käytännössä velkojan kannettaviksi. Ehdotuksen 1 momentissa mainituista perintätoimista aiheutuneet kulut jäävät käytännössä velkojan maksettaviksi myös siltä osin kuin ne mahdollisesti ylittävät velallisen korvattaviin kuuluvien perintäkulujen enimmäismäärän.

Velallisen maksuviivästyksestä velkojalle aiheutuvat perintäkulut voidaan valiokunnan mielestä rinnastaa henkilön muusta laiminlyönnistä toiselle aiheutuneeseen taloudelliseen vahinkoon ja kulukorvaussaatava vastaavasti omaisuuden perustuslainsuojaa lähtökohtaisesti nauttivaan vahingonkorvaussaatavaan (PeVL 3/1982 vp, s. 3/II). Ehdotus sisältää myös hintasääntelyn piirteitä, vaikka säännökset eivät muodollisesti estäkään velkojaa tai perintätoimistoa ylittämästä velallisen korvattaviin kuuluvien kulujen enimmäismäärää. Sääntelyn voidaan kuitenkin olettaa vaikuttavan velkojien halukkuuteen ottaa kannettavakseen säännösten mukaisen enimmäismäärien ylittäviä perintäkuluja ja siten esimerkiksi perintätoimistojen tarjoamien palveluiden hintatasoon. Ehdotuksella on välillisiä vaikutuksia myös elinkeinon harjoittamiseen. Ehdotus on näistä syistä merkityksellinen perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatus omaisuuden suojan kannalta.

Sääntelyn tavoitteena on varmistaa velallisen korvattavaksi kuuluvien perintäkulujen kohtuullinen taso ja turvata velallisten yhdenvertaista kohtelua kuluttajasaatavien perinnässä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt velallisten selviytymismahdollisuuksien edistämistä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena puuttua velkojan varallisuusarvoisiin oikeuksiin (PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Velallisten yhdenvertaisen kohtelun turvaamistavoite tukeutuu puolestaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksiin. Ehdotetulle sääntelylle on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Esityksessä on tehty empiiristen selvitysten pohjalta selkoa siitä, että voimassa olevalla sääntelyllä ei ole riittävästi kyetty turvaamaan perintäkulujen pysymistä kohtuullisella tasolla. Perintäkulujen vaihteluväli on osoittautunut huomattavan suureksi, ja perintätoimistojen veloituskäytäntöjen erilaisuus on johtanut ongelmiin velallisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Ehdotetulle kulu vastuusta säättämiseksi on valiokunnan mielestä näistä syistä painava yhteiskunnallinen tarve.

Velalliselta saa 10 §:n 1 momentin sanamuodon perusteella vaatia korvausta vain momentissa mainituista perintätoimista. Perusteluissa kyseisten tointen todetaan olevan käytännössä tavallisimmat ja kuluttajasaatavan perinnässä niiden voidaan katsoa olevan riittäviä. Tästä huolimatta on sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta ongelmallista, että säännös ei kaavamaisuudessaan jätä sijaa tapauskohtaiselle harkinnalle. Sanamuodon perusteella velkoja ei voi vaatia velalliselta kulukorvausta sellaisistakaan muista — sinänsä hyväksyttävistä ja hyvän perintätavan mukaisista — perintätoimista, joiden käyttäminen on yksittäistapauksessa ollut tarpeen esimerkiksi velallisen toiminnasta johtuvista tai muista perustelluista syistä.

Ehdotus enimmäismäärän säättämisestä velallisen korvattaviin kuuluville perintäkuluille ei valiokunnan mielestä sinänsä ole perustuslaissa turvatus omaisuuden suojan näkökulmasta on-

gelmallinen. Sääntely voidaan nähdä voimassa olevaan lakiin sisältyvän kohtuullisuusvaatimuksen täsmentämisenä, eikä perustuslaki valiokunnan mielestä anna suojaa velkojan mahdollisuudelle vaatia velalliselta kohtuuttomien perimiskulujen korvaamista (PeVL 3/1982 vp, s. 3). Lakiehdotus ei kuitenkaan tältä osin näytä mahdollistavan tapauskohtaista harkintaa, minkä vuoksi sääntely voi joissakin tilanteissa muodostua velkojan kannalta kohtuuttomaksi.

Perusteluista ja esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 4 §:n 1 momentista ilmenee sääntelyn tarkoituksena olevan, että velallista voidaan erityisestä syystä — kuten tavanomaista suuremman työmäärän perusteella tai siksi, että velallista on ollut vaikea tavoittaa — vaatia korvaamaan lakiin sisältyvän kohtuusvaatimuksen rajoissa pysyvät todelliset perintäkulut. Tämä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta olennainen seikka ei käy lainkaan ilmi lain sanamuodosta. Lakiehdotusta on välttämätöntä täydentää esityksen tarkoitusta vastaavalla säännöksellä velkojan mahdollisuudesta vaatia velalliselta korvaus todellisista perintäkuluista. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asetuksenantovaltuudet

Ehdotettuja säännöksiä lainsäädäntövallan delegoinnista ministeriölle on arvioitava perustuslain 80 §:n näkökulmasta. Sen 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. PeVL 1/2004 vp, s. 2/I).

Perustuslain 80 §:n 1 momentin lähtökohtana on, että asetukset antaa valtioneuvosto. Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä tekniluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäis-

köissä asioissa (HE 1/1998 vp, s. 132/II, PeVL 34/2000 vp, s. 3—4).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (PeVL 1/2004 vp, s. 2/I).

Velallisen korvattaviin kuuluvien perintäkulujen ja velallisen kuluvaluun enimmäismääristä säädetään 10 §:n 4 momentin perusteella oikeusministeriön asetuksella. Valtuutus on asiallisesti täysin avoin. Valtuuden käyttöä sitoo vain 10 §:n 1 momentissa oleva yleinen kohtuullisuusvaatimus samoin kuin säännös kohtuullisuutta arvioitaessa huomioon otettavista seikoista. Tällainen ensi sijassa yksittäistapauksellista harkintaa ohjaava säännös ei valiokunnan mielestä rajaa asetuksenantajan toimivaltaa valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisella ja riittävällä tavalla. Asetuksenantovaltuus on näiltä osin ristiriidassa perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvien vaatimusten kanssa.

Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä on, että säännökset enimmäismääristä sisällytetään lakiin ja valtuus asetuksen antamiseen poistetaan lakiehdotuksesta. Vaihtoehtoisesti valtuussäännöstä on täsmennettävä olennaisesti.

Oikeusministeriön asetuksella voidaan 10 §:n 4 momentin nojalla säätää kuluttajasaatavaa koskevien sellaisten maksumuistutusten ja maksuvaatimusten toimittamisen aikarajoista, joiden kulut voidaan vaatia velallisen korvattaviksi.

Esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 3 §:stä käy ilmi, että aikarajojen noudattaminen muodostaa edellytyksen velkojan oikeudelle vaatia kyseisistä toimista aiheutuvia perintäkuluja velalliselta ja vastaavasti velallisen velvollisuudelle korvata kuluja. Sääntelyssä on siten kysymys yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien sellaisista perusteista, joista ei perustuslain 80 §:n 1 momentin takia voida säätää asetuksella. Asetuksenantovaltuuden käyttöala jää sen vuoksi vähäiseksi. Asetusluonnoksessa olevat

säännökset perintätoimien aikarajoista tulee siksi nostaa lain tasolle, jos sääntelyä pidetään tarpeellisenä. Vaihtoehtoisesti lakiin on lisättävä perustuslain näkökulmasta riittävän tarkat säännökset aikarajasääntelyn perusteista niin, että asetuksenantovaltuus voidaan rajata lakia tarkempien säännösten antamista tarkoittavaksi.

Sääntelyn taannehtivuus

Lakia sovelletaan voimaantulosäännöksen 2 momentin perusteella lain voimaantulon jälkeen velalliselta perittäviin perintäkuluihin, vaikka velallisen vastuu kuluista on ennen lain voimaantuloa tehdyn sopimuksen mukaan tässä laissa säädettyä ankarampi.

Omaisuuksien perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole muodostunut perustuslakivaliokunnan käytännössä ehdottomaksi. Tällais-takin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitus-edellytysten kannalta (ks. esim. PeVL 21/2004

vp, s. 3/I ja siinä mainitut kannanotot), kuten hallituksen esityksessä on tehtykin.

Ehdotettu sääntely ei muodostu sen takautuvien vaikutusten näkökulmasta ongelmalliseksi, jos valiokunnan edellä lakiehdotuksen 10 §:n 1 ja 4 momentista esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Muussa tapauksessa voimaantulosäännöksen 2 momentti johtaa lakiehdotuksen käsittelemiseen perustuslain 73 §:ssä säädettyä järjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämijärjestyksessä, jos valiokunnan sen 10 §:n 1 ja 4 momentista sekä voimaantulosäännöksen 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsitteelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Markku Rossi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	Astrid Thors /r.
	Outi Ojala /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.