

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 28/2012 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 eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta (HE 78/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- tutkimusjohtaja Kati Rantala, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- professori Heikki Halila
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Karhu
- professori Pekka Lämsineva
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ari Saarnilehto
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Risto Koulu
- erikoistutkija, oikeustieteen tohtori Juha Lavapuro.

**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.

Esityksen keskeisin ehdotus koskee määrätyille kuluttajaluotoille asetettavaa korkokattoa. Muutoksella pyritään siihen, että kuluttaja saisi

pieniä luottoja nykyistä kohtuullisemmin ehdoin. Uudistuksen oletetaan myös merkittävästi vähentävän nykyisenkaltaisten pikaluottojen tarjontaa. Esitys sisältää myös tiukennuksia luotonantajan velvollisuuteen arvioida asiakkaan luotokelpoisuus samoin kuin kiellon käyttää luottosuhteeseen liittyvissä asioissa lisämaksullista viestipalvelua.

Luottosuhteeseen liittyvien säännösten on tarkoitus tulla voimaan noin kolmen kuukauden ku-

luttua niiden vahvistamisesta. Ehdotetun korkokattosäännöksen vahvistamisen ja voimaantulon väliin on tarkoitus jättää kolmea kuukautta jonkin verran pitempi aika. Laki eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua korkokattoa koskevaa sääntelyä on arvioitu perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Hallitus katsoo, että pienten luottojen hintasääntelyä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Ehdotettu korkokattosääntely*

Esityksessä ehdotetaan kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevaan 7 lukuun lisättäväksi uusi 17 a § erälle kuluttajaluotoille asetettavasta korkokattosta. Luottosopimuksen mukainen luoton todellinen vuosikorko saa säännöksen mukaan olla enintään korkolain 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko lisättynä 50 prosenttiyksiköllä, jos luoton määrä tai luottoraja on alle 2 000 euroa. Korkokattosäännöstä ei sovelleta hyödykesidonnaisiin luottoihin, paitsi jos kuluttajalla on luottosopimuksen nojalla oikeus myös nostaa rahavaroja.

Korkokattosääntelyllä rajoitetaan elinkeinotoimintana harjoitettavan luotonannon edellytyksiä säätämällä luoton hinnoittelusta. Sääntely merkitsee puuttumista luotonantajan ja luotonottajan vapauteen sopia pienen kuluttajaluoton korosta ja luottokustannuksista. Sopimusvapautta ei sinänsä ole nimenomaisesti suojattu perustuslaissa, mutta se saa tietyssä määrin suojaa omaisuutta turvaavan perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kautta (ks. PeVL 15/2004 vp, s. 4/II, HE 309/1993 vp, s. 62/II). Sääntely vaikuttaa myös nykyisin harjoitettavan elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksiin tulevaisuudessa. Tältä kannalta ehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden kannalta.

Omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Ehdotettu lakiin perustuva sääntely on varsin täsmällistä, jo-

ten tarkemmin arvioitavaksi tulevat vaatimukset rajoituksen hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

#### *Sääntelyn hyväksyttävyyys*

Ehdotetun sääntelyn pääasiallisena tavoitteena on vähentää niin sanotuista pikaluotoista aiheutuvia velkaongelmia. Muutoksella pyritään myös siihen, että kuluttaja saisi pieniä luottoja nykyistä kohtuullisemmin ehdoin.

Hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty tilastotietoja yksityishenkilöihin kohdistuneiden velkomustuomioiden määrän kasvusta. Tilastoista käy ilmi, että erityisesti pieniin saattaviin kohdistuneet velkomustuomiot ovat moninkertaistuneet vuoden 2005 jälkeen, jolloin pikaluotot tulivat markkinoille. Pikaluottoja koskevien asioiden osuus käräjäoikeudessa käsiteltävistä summaarisista velkomusasioista on huomattava, vaikka pikaluottojen osuus kaikista myönnettyistä kulutusluotoista on vähäinen. Hallituksen esityksessä on käsitelty myös ulosotossa perittävänä olevien pikaluottoihin liittyvien saatavien määrää vuonna 2011. Mainitut tilastotiedot ovat sinänsä täsmällisen tilastoinnin vaikeudesta johtuen jossain määrin epätarkkoja. Samoin on todennäköistä, että osassa tapauksista on kysymys sellaisista saatavista, joiden taustalla on muitakin kuin pelkästään pikaluottojen aiheuttamia velkaongelmia. Näistä epävarmuustekijöistä huolimatta perustuslakivaliokunta katsoo selvityksen perusteella olevan kiistatonta, että pikaluotot ovat aiheuttaneet tai ainakin syventäneet viime vuosina yhä kasvavassa määrin ylivelkaantumiseen liittyviä yhteiskunnallisia

ongelmia. Merkittävää on, että ongelmat ovat erityisesti kasautuneet nuorille henkilöille.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 15 §:ää koskevassa käytännössään pitänyt pysyvän ylivelkaantumisen estämistä ja ylivelkaantumiseen liittyvien haittojen vähentämistä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteina rajoittaa omaisuuden suojaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 12/2002 vp, s. 2/II, PeVL 5/2002 vp, s. 2/II). Valiokunta on lisäksi aiemmin katsonut ehdotuksen olleen perusteltu muun muassa sen vuoksi, että elinikäinen tai kohtuuttoman pitkäkestoinen ulosotto voi oleellisesti heikentää sen kohteena olevan henkilön mahdollisuuksia elää ihmisarvoista elämää (PeVL 12/2002 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotetulle omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta rajoittavalle sääntelylle on näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti varsin painavat perusteet.

#### *Sääntelyn oikeasuhtaisuus*

Omaisuuden suojaan ja elinkeinovapautteen kohdistuvan rajoituksen tulee myös olla välttämättömän hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Tämän arvioinnin kannalta on ensinnäkin merkityksellistä, että pikaluotoista aiheutuvia ongelmia on viime vuosien aikana pyritty lainsäädännöllä monin tavoin vähentämään muun muassa kuluttajansuojalain 7 luvun pikaluottojen markkinointia ja rikoslain luottokiskontaa koskevia säännöksiä muuttamalla (ks. HE 64/2009 vp) sekä laentamalla kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaa koskemaan myös alle 200 euron luottoja ja säätämällä laki eräiden luotonantajien rekisteröinnistä, jonka mukaan kuluttajaluottoja saa tarjota vain luotonantajarekisteriin merkitty luotonantaja (ks. HE 24/2010 vp). Saatujen kokemusten ja edellä mainittujen tilastotietojenkin valossa on ilmeistä, että elinkeinotoimintaan nyt ehdotettua vähäisemmin puuttuvat lainsäädäntömuutokset eivät ainakaan riittävästi ole johta-

neet tavoiteltuun tulokseen eli pikaluottojen tarjonnassa esiintyneiden ongelmien vähenemiseen. Tämän vuoksi pidemmälle menevää rajoittamista voidaan pitää välttämättömänä.

Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta merkitystä on myös sillä, että korkokattosääntelyssä kysymys ei ole pikaluottojen kieltämisestä, vaan kuluttajien kannalta kohtuuttomaksi muodostuneiden sopimusehtojen sääntelystä. Tässä mielessä ehdotetulla sääntelyllä voidaan katsoa pyrittävän tietyllä erityisalalla samankaltaisiin tavoitteisiin kuin kuluttajansuojalain 4 luvun ja oikeustoimilain 36 §:n säännöksillä oikeustoimen kohtuuttomien ehtojen seurauksista tai rikoslain 36 luvun 6 §:ään sisältyvällä säännöksellä luotonantoon liittyvästä kiskonnasta. Lisäksi sopimusvapautteen kohdistuvan rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on huomattava, että ehdotetulla sääntelyllä ei ole taannehtivia vaikutuksia (vrt. esim. PeVL 5/2002 vp).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Tilastokeskuksen viimeisimpien keskimääräistä pikaluottoa koskevien lukujen perusteella luoton todellinen vuosikorko on ollut noin 920 prosenttia. Ehdotetulla korkokattosääntelyllä puututaan siten kiistämättä varsin voimakkaasti nykyisin harjoitettavan kaltaiseen pienten luottojen tarjoamiseen. On mahdollista, että nykymuotoinen elinkeinotoiminta olennaisesti vähenee tai voi jopa tyrehtyä kokonaan. Sääntely muodostuneen siten tosiasiallisesti elinkeinovapauden merkittäväksi rajoitukseksi. Merkittäväkin puuttuminen elinkeinovapautteen voi kuitenkin erittäin painavan yhteiskunnallisen intressin suojaamiseksi olla perusteltua etenkin tällaisessa tilanteessa, jossa vähäisemmät keinot eivät ole tuottaneet tavoiteltua tulosta. Sääntely ei kokonaan estä pienten luottojen tarjoamista elinkeinotoimintana jatkossakaan, vaan se ohjaa toimintaa yhteiskunnallisesti hyväksyttävämpään suuntaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä pikaluottoja tarjoavilta elinkeinonharjoittajilta voidaan lisäksi edellyttää varautumista lainsäädännön merkittäviinkin muutoksiin tällaisessa tapauksessa, jossa toimintaan liittyvät ylivelkaantumisongelmat ovat olleet jo vuosien ajan vahvasti esillä. Kaiken kaikkiaan ehdotettu

sääntely ei muodostu rajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksenkaan kannalta ongelmalliseksi. Valiokunta huomauttaa, että valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitystä ei ole sillä seikalla, onko luoton todelliseen vuosikorkoon perustuvaa korkokattosääntelyä sinänsä pidettävä rationaalisimpana keinona rajoittaa pikaluotto-toimintaa, jolle ominaista ovat lyhytaikaiset velkasuhteet.

#### *Lopuksi*

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyn vaikutuksia luottomarkkinoihin seurataan jatkossa tiiviisti epätoivottujen seurausten havaitsemiseksi ja niihin puuttumiseksi. Seuran-

nassa on syytä kiinnittää huomiota ainakin siihen, johtaako mahdollinen pienten luottojen tarjonnan väheneminen pimeiden luottomarkkinoiden kasvuun, toiminnan siirtymiseen ulkomaille tai korkokattosääntelyn kiertämiseen esimerkiksi sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle nyt jäävien hyödykesidonnaisten luottojen myöntämisen kautta.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Anna Kontula /vas
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Jukka Kopra /kok
	Tuija Brax /vihr	Markus Lohi /kesk
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Elisabeth Naucélér /r
	Kalle Jokinen /kok	Raimo Piirainen /sd
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk.
	Pia Kauma /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.