

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 28/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 7 kap. i konsumentskyddslagen, lagen om registrering av vissa kreditgivare och 2 § i räntelagen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 september 2012 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 7 kap. i konsumentskyddslagen, lagen om registrering av vissa kreditgivare och 2 § i räntelagen (RP 78/2012 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Katri Kummoinen, justitieministeriet

- forskningsdirektör Kati Rantala, Rättspolitiska forskningsinstitutet
- professor Heikki Halila
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Karhu
- professor Pekka Lämsineva
- professor Tuomas Ojanen
- professor Ari Saarnilehto
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Risto Koulu
- specialforskare, juris doktor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kapitlet om konsumentkrediter i konsumentskyddslagen ändras. Dessutom föreslår regeringen ändringar i lagen om registrering av vissa kreditgivare och i räntelagens bestämmelse om avvikelse från lagen. Propositionens huvudsakliga syfte är att minska de skuldproblem som snabblånen leder till.

Det viktigaste förslaget handlar om ett räntetak för vissa konsumentkrediter. Tanken är att konsumenterna ska få små krediter på rimligare villkor. Dessutom tros ändringen markant mins-

ka utbudet av snabblån av nuvarande typ. Propositionen skärper också kreditgivarens skyldighet att bedöma konsumentens kreditvärdighet och förbjuder användning av kommunikationstjänster mot extra avgift i kommunikation i anslutning till kreditförhållandet.

Bestämmelserna om kreditförhållanden avses träda i kraft ungefär tre månader efter att de blivit stadfästa. När det gäller bestämmelsen om ett räntetak är det tänkt att tiden mellan stadfästelsen och ikraftträdandet ska vara något längre än

tre månader. Lagen om ändring av lagen om registrering av vissa kreditgivare avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen den föreslagna räntetaksbestämmel-

sen mot grundlagens 15 § om egendomsskydd och 18 § 1 mom. om näringsfrihet. Regeringen anser att prisregleringen för små krediter inte utgör något problem i konstitutionellt hänseende.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bestämmelserna om räntetak

Regeringen föreslår att konsumentskyddslagens 7 kap. om konsumentkrediter kompletteras med en ny 17 a § om räntetak för vissa konsumentkrediter. Kreditens effektiva ränta enligt kreditavtalet får enligt paragrafen vara högst den referensränta som avses i 12 § i räntelagen utökad med 50 procentenheter, om kreditbeloppet eller kreditgränsen är under 2 000 euro. Paragrafen tillämpas inte på nyttighetsbundna krediter, utom när konsumenten enligt avtalet också har rätt att ta ut pengar.

Bestämmelser om ett räntetak innebär att förutsättningarna för kreditgivning som bedrivs som näringsverksamhet begränsas i och med att man lagstiftar om kreditprissättning. Genom bestämmelserna ingriper man i kreditgivarens och kredittagarens frihet att komma överens om räntan och kreditkostnaderna för små konsumentkrediter. Avtalsfriheten är inte explicit tryggt i grundlagen, men skyddas trots allt i viss mån av generalklausulen om egendomsskydd i grundlagens 15 § 1 mom. (se GrUU 15/2004 rd, RP 309/1993 rd, s. 66). Också de framtida villkoren för näringsverksamhet som bedrivs i dag påverkas av bestämmelserna. Med denna infallsvinkel är föreslaget betydelsefullt med tanke på näringsfriheten i grundlagens 18 § 1 mom.

Bestämmelser som kringskar egendomsskyddet och näringsfriheten måste uppfylla de allmänna kraven på begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. De bestämmelser som föreslås ingå i lagen är mycket exakta. Det återstår då att bedöma hur de förhåller sig till kravet på acceptabilitet och proportionalitet.

Acceptabilitet

Bestämmelserna syftar framför allt till att minska de skuldproblem som de så kallade snabblånen orsakar. Meningen är också att konsumenterna ska få små krediter på rimligare villkor.

I propositionsmotiven finns statistik över hur domarna mot privatpersoner i fordringsmål ökat. Det framgår att särskilt domarna gällande små fordringar har flerdubblats efter 2005 då snabblånen introducerades på marknaden. Målen gällande snabblån utgör en anseelig del av de summariska fordringsmål som behandlas vid tingsrätterna trots att dessa lån är få i förhållande till samtliga beviljade konsumentkrediter. Regeringen pekar i propositionen också på hur stora utskökningsfordringarna gällande snabblån var 2011. Statistiken är inte fullt tillförlitlig eftersom det är svårt att föra exakt statistik. Likaså är det sannolikt att det i en del av fallen handlar om fordringar som inte enbart bottnar i skuldproblem förorsakade av snabblån. Trots dessa osäkerhetsfaktorer anser utskottet utifrån erhållen utredning det ostridigt att snabblånen under de senaste åren allt oftare varit roten till eller åtminstone förvärrat samhällsproblemen med anknytning till hög skuldsättning. Det signifikanta här är att det framför allt är unga personer som drabbas av problem.

Utskottet har i sin tolkningspraxis för grundlagens 15 § ansett att försök att hindra djup skuldsättning och eliminera de negativa effekterna av den med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna är acceptabla grunder för att begränsa egendomsskyddet (GrUU 42/2006 rd, GrUU 12/2002 rd, GrUU 5/2002 rd). Dessutom har utskottet i ett tidigare sammanhang ansett att det då aktuella förslaget var motiverat bl.a. av den anledningen att en livslång eller

oskäligt utdragen utsökning i väsentlig grad kan hindra den som är föremål för utsökningen att leva ett människovärdigt liv (GrUU 12/2002 rd). Utskottet anser att det finns skäl som är godtagbara med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och som väger ytterst tungt ur samhällssynvinkel för de föreslagna egendoms- skydds- och näringsfrihetsbegränsande bestämmelserna.

Proportionalitet

Inskränkningen i egendomsskyddet och näringsfriheten måste också vara nödvändig för att ett godtagbart mål ska uppnås och den får inte gå längre än vad som kan motiveras med beaktande av vikten av det bakomliggande samhällsintresset i relation till det rättsgoda som ska inskränkas. En relevant faktor i denna bedömning är för det första att man under de senaste åren lagstiftningsvägen försökt minska problemen orsakade av snabblån bl.a. genom att ändra bestämmelserna om marknadsföringen av snabbkrediter i 7 kap. i konsumentskyddslagen och om kreditocker i strafflagen (se RP 64/2009 rd) och genom att utvidga räckvidden för konsumentskyddslagens 7 kap. till krediter under 200 euro och stifta en lag om registrering av vissa kreditgivare, som föreskriver att bara registrerade kreditgivare får bevilja konsumentkrediter (se RP 24/2010 rd). Erfarenheterna och den nämnda statistiken visar tydligt att dessa ändringar, som inkräktar mindre på näringsverksamheten än den nu föreslagna, inte räckt till för att nå målet, dvs. att reducera problemen i utbudet av snabblån. Därför måste mer långtgående inskränkningar anses vara nödvändiga.

En annan relevant faktor med tanke på proportionalitetskravet är att bestämmelserna om ett räntetak inte handlar om att förbjuda snabblån utan om att reglera oskäligen avtalsvillkor. I detta hänseende kan den föreslagna regleringen anses sikta mot samma mål inom en specifik sektor som 4 kap. i konsumentskyddslagen och 36 § i lagen om rättshandlingar på förmögenhetsrättsens område om följderna av oskäligen villkor i rättshandlingar eller 36 kap. 6 § i strafflagen om ocker vid kreditgivning. När det gäller propor-

tionaliteten i begränsningar av avtalsfriheten bör det dessutom observeras att de föreslagna bestämmelserna har retroaktiv verkan (jfr t.ex. GrUU 5/2002 rd).

Av Statistikcentralens färskaste siffror för genomsnittliga snabblån kan man enligt propositionsmotiven utläsa att den effektiva räntan varit ca 920 procent. Den föreslagna bestämmelserna om ett räntetak ingriper onekligen mycket kraftigt i det utbud av små krediter som förekommer i dagsläget. Det är tänkbart att näringsverksamheten i sin nuvarande form minskar avsevärt eller rentav upphör helt. Bestämmelserna kommer alltså de facto att leda till en avsevärd inskränkning i näringsfriheten. Men också en kraftig begränsning av näringsfriheten kan vara motiverad för att skydda ett ytterst tungt vägande samhällsintresse, särskilt i en situation som denna där lindrigare åtgärder inte lett till önskat resultat. Bestämmelserna hindrar inte att någon i sin näringsverksamhet bjuder ut små krediter utan de bara styr verksamheten i en för samhället mer godtagbar riktning. Utskottet menar att man dessutom kan kräva att de näringsidkare som bjuder ut snabblån ska vara beredda på stora ändringar i lagstiftningen i ett fall som detta, då hög skuldsättning till följd av verksamheten fått stor synlighet under en lång räkka av år. Summa summarum utgör de föreslagna bestämmelserna inte heller något problem med avseende på proportionalitetskravet. Observeras bör att det för den konstitutionella bedömningen är irrelevant om ett räntetak baserat på effektiv ränta ska ses som ett mer rationellt sätt att begränsa snabblåneverksamheten med kortvariga skuldförhållanden eller inte.

Avslutningsvis

Grundlagsutskottet anser det viktigt att noga ge akt på hur bestämmelserna påverkar kreditmarknaden för att oönskade effekter ska kunna upptäckas och åtgärdas. I bevakningen bör man särskilt ge akt på om ett eventuellt minskat utbud av krediter får den svarta kreditmarknaden att svälla, om verksamheten flyttar utomlands eller om räntetaksbestämmelserna kringgås exempelvis

genom nyttighetsbundna krediter som nu lämnas utanför regleringen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 9 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml

Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Raimo Piirainen /sd
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.