

ARVIOMUISTIO VAIHTOEHDOISTA PIKALUOTTOIHIN LIITTYVÄN LAINSÄÄDÄNNÖN TIUKENTAMISEKSI

Johdanto

Nykyiseen hallitusohjelmaan (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 26) on kirjattu velkaantumisongelmiin liittyen seuraavaa:

”Etsitään tarkoituksenmukainen tapa yhtenäistää talous- ja velkaneuvonnan palveluja ja kehitetään sosiaalista luototusta yllättävien talousongelmien hoidossa. Käräjäoikeuksien käsittelemistä velkomiskanteista yli puolet johtuu ns. pikavipeistä. Pikaluottoihin liittyvät kasvaneet ongelmat edellyttävät lainsäädännön tiukentamista. Selvitetään positiivisen luottorekisterin järjestämistä.”

Tässä muistiossa kartoitetaan, minkälaiset lainsäädäntötoimet ovat mahdollisia ja tarkoituksenmukaisia pikaluotoista aiheutuvien ongelmien vähentämiseksi. Taustatiedoksi on kerätty tilastotietoa pikaluotoista, minkä lisäksi selvitetään lyhyesti tähän mennessä tehtyjen lainsäädäntöuudistusten keskeinen sisältö.

Tilastotietoa pikaluottoyrityksistä, otetuista luotoista sekä niihin liittyvistä maksuhäiriöistä

Etelä-Suomen aluehallintoviraston luotonantajarekisteriin oli syyskuun lopussa 2011 merkitty 72 luotonantajaa, joista valtaosa on keskittynyt pienlainojen tarjoamiseen.

Pienlainoja myönnettiin vuonna 2010 noin 1,2 miljoonaa kappaletta keskimääräisen lainamäärän ollessa hieman yli 200 euroa ja takaisinmaksuajan noin 30 päivää. Vuoden 2011 ensimmäisellä puoliskolla otettujen pienlainojen määrä on entisestään kasvanut: uusia lainoja otettiin tämän vuoden alkupuoliskolla liki 680 000 kappaletta, kun otettujen lainojen määrä vastaavana aikana viime vuonna oli noin 585 000 kappaletta. Keskimääräinen lainamäärä on kasvanut noin 220 euroon.

Myös pienlainoihin liittyvien velkomustuomioiden määrä on kasvanut. Suomen Asiakastiedon käyttämissä velkomustuomioiden luokissa pienlainat kuuluvat luokkaan ”tili- ja kertaluotot”. Näihin alle 300 euron suuruisiin luottoihin liittyvät velkomustuomiot ovat kasvaneet n. 25 000 velkomustuomiosta vuonna 2007 n. 49 000 velkomustuomioon vuonna 2010. Kasvu on ollut jyrkkää myös vuonna 2011: tammi-syyskuun aikana vastaavia velkomustuomioita on annettu jo liki 54 000 kappaletta. Tällaisia luottoja koskevia velkomustuomioita oli vuonna 2010 n. 22 000 henkilöllä, kun niitä vuonna 2007 oli noin 11 000 henkilöllä.

Tarkempaa tietoa vaikeisiin velkaongelmiin joutuneista henkilöistä voidaan saada oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksestä ”Talous- ja velkaneuvonnan asiakkaat

2010 – velkajärjestely tuomioistuimessa vai muu apu?”. Silmiin pistävää on, että nykyisin yli puolella (54 prosenttia) talous- ja velkaneuvonnan asiakkaina olevista velallisista pääosa veloista koostuu kulutusluotoista, pikaluotoista ja maksamattomista laskuista. Talous- ja velkaneuvonnan asiakkailla oli keskimäärin 15 velkaa, ja niiden määrä oli keskimäärin 30 000 euroa. Velallisista puolet käy palkkatyössä ja puolet on työelämän ulkopuolella (opiskelijat, eläkeläiset, työttömät ja vanhempainvapaalla olevat asiakkaat) ja heidän tulonsa ovat pienet (palkansaajilla keskimäärin 2000 euroa kuukaudessa ja työelämän ulkopuolella olevilla 1000 euroa). Neuvojien arvion mukaan suurin yksittäinen syy asiakkaiden velkaongelmien taustalla on yleinen taitamattomuus taloudenhallinnassa, mikä tarkoittaa esim. liian suurta kulutusta tuloihin nähden. Velkaongelmien syntyminen liittyy usein myös muutoksiin elämäntilanteissa, kuten sairauteen, työttömyyteen tai parisuhteen purkautumiseen.

Toteutetut lainsäädäntöuudistukset

Pikaluottojen ja muiden kuluttajaluottojen tarjontaan liittyvää lainsäädäntöä on uudistettu kahdessa vaiheessa. Ensimmäisillä, helmikuussa 2010 voimaantulleilla muutoksilla vähennettiin erityisesti pikaluotoista aiheutuneita ongelmia mm. seuraavasti:

- Väärinkäytösten estämiseksi velvoitettiin luotonantaja todentamaan luotonhakijan henkilöllisyyden huolellisesti.
- Harkitseamattoman luotonoton vähentämiseksi kiellettiin luoton maksaminen kuluttajan tilille yöaikaan, jos sitä on haettu illalla klo 23 jälkeen.
- Uudistettiin rikoslain koronkiskontaa koskeva säännös, jotta entistä paremmin voitaisiin arvioida pikaluotoista perittävien korkojen ja muiden kulujen kohtuullisuutta.

Jälkimmäiset uudistukset tulivat voimaan joulukuussa 2010. Tällöin uudistettiin kokonaisuudessaan kulutusluottojen tarjontaa koskeva lainsäädäntö mm. seuraavasti:

- Kuluttajaluottojen tarjonnasta tehtiin rekisteröintiä edellyttävä elinkeino. Rekisteröinnin edellytyksenä on, että elinkeinonharjoittaja täyttää laissa säädetyt luotettavuutta ja ammattitaitoa koskevat vaatimukset. Rekisteröinti- ja valvontaviranomaisena elinkeino-oikeudellisen sääntelyn osalta toimii Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Virastolla on oikeus sanktioin puuttua lainvastaiseen toimintaan. Äärimmäisenä keinona on elinkeinonharjoittajan poistaminen rekisteristä, minkä johdosta tämä siis menettää oikeutensa tarjota kuluttajaluottoja.
- Luotonantajalle asetettiin lakisääteinen velvollisuus arvioida ennen luottosopimuksen tekemistä, kykeneekö kuluttaja täyttämään sopimuksen mukaiset velvoitteensa.
- Lakiin otettiin hyvää luotonantotapaa koskeva säännös, jonka mukaan luotonantajalla on velvollisuus menetellä vastuullisesti luottosuhteen kaikissa vaiheissa, niin luottoa markkinoitaessa kuin myöhemmin luottosuhteen kuluessa kuluttajan mahdollisissa maksuvaikeuksissa.

Vireillä olevia uudistuksia

Oikeusministeriössä on vireillä saatavien perinnästä annetun lain (513/1999; jäljempänä *perintälaki*) uudistaminen. Uudistamista valmistelevan maksuviivästystyöryhmän on saatava työnsä päätökseen vuoden loppuun mennessä. Työryhmä harkitsee perintälakiin muun muassa muutoksia, joilla rajoitetaan mahdollisuutta kerryttää keino-tekoisesti perintäkuluja ja joilla turvataan muutoinkin se, että perintäkulujen määrä on kohtuullinen suhteessa saatavan suuruuteen.

Vireillä on myös yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993; jäljempänä *velkajärjestelylaki*) uudistaminen. Maaliskuussa 2010 valmistuneessa työryhmämietinnössä 11/2011 ehdotetaan uuden velkajärjestelylain säätämistä. Työryhmä selvitti työnsä kuluessa muun muassa, ovatko velkajärjestelyn edellytykset ja esteperusteet ajan tasalla. Velkajärjestelyä ei voitaisi työryhmän ehdotuksen mukaan myöntää muun muassa silloin, kun velkaantumiseen johtaneita toimia voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää piittaamattomina tai vastuuttomina ottaen huomioon velallisen ikä, asema ja muut olosuhteet sekä myös luotonantajien toiminta hyvän luotonantotavan kannalta. Uutta olisi siten, että arviointiperusteena olisi myös velallisen ikä ja että velkaantumista arvioitaisiin myös velkojan toiminnan kannalta. Tarkoituksena on, että uudistusta koskevan hallituksen esityksen jatkovalmistelu alkaa ensi vuoden alkupuolella.

Mahdollisia tiukennuksia lainsäädäntöön ja muita toimia pikaluottoihin liittyvien ongelmien vähentämiseksi

Helmikuussa 2010 voimaantulleista uudistuksista myönteisiä tuloksia on saatu erityisesti lainanhakijan henkilöllisyyden todentamista koskevien säännösten sekä yölainauskiellon osalta. Poliisilta ja valvontaviranomaisilta saadun palautteen mukaan väärinkäyttötapaukset ovat uusien henkilöllisyyden todentamista koskevien säännösten myötä tuntuvasti vähentyneet, ja saatujen tietojen mukaan myös yölainauskieltoa noudatetaan. Myös uudistetusta kiskontasäännöksestä saataneen lähiaikoina soveltamiskäytäntöä, sillä Kuluttajavirasto teki pian uudistuksen jälkeen toteutetun valvontakampanjan yhteydessä tutkintapyynnön poliisille kiskonnasta kalliimpien pikaluottojen tarjonnassa.

Jälkimmäiset lainsäädäntöuudistukset ovat olleet voimassa vasta vajaan vuoden, eikä niiden vaikutuksia voidakaan tässä vaiheessa vielä arvioida kuin hyvin alustavasti. Tähän mennessä saadun kokemuksen nojalla voidaan kuitenkin jo todeta, että pikaluottoja tarjoavien yritysten määrä ei ole rekisteröintivelvoitteesta huolimatta vähenevässä eivätkä säännökset näyttäisi myöskään merkittävästi johtaneen siihen, että pikaluottojen tarjoajat harkitsisivat tarkemmin luoton myöntämistä taikka että kuluttajat osaltaan harkitsisivat tarkemmin luoton ottamista saamiensa tietojen perusteella. Pikemminkin luottojen markkinointi kuluttajille on viimeisen vuoden kuluessa ollut hyvin aggressiivista.

Vaikka tehtyjen uudistusten vaikutusten kattava arviointi ei ole vielä mahdollista, on kuitenkin perusteltua ottaen huomioon erityisesti pikaluotoista johtuvien velkomustuomioiden määrän nopea ja voimakas kasvu, että lisätoimiin ongelmien vähentämiseksi ryhdytään. Toimilla voidaan ensinnäkin pyrkä vähentämään pikaluottojen kysyntää. Tältä osin tärkeää on hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti kehittää sosiaalista luototusta sen turvaamiseksi, että kuluttajilla on mahdollisuus saada kohtuuhintaista luottoa yllättäviin rahoitustarpeisiin. Ongelmana on nykyisin, että sosiaalista luototusta järjestetään kuntakohtaisesti ja että järjestäminen on kunnan harkinnassa. Tämä on johtanut siihen, että sosiaalista luototusta ei ole saatavissa kattavasti koko maassa.

Sosiaalista luototusta kehitettäessä tulisi harkita, onko sen tarjoaminen mahdollista ja tarkoituksenmukaista siirtää valtiolle, jolloin maanlaajuinen kattavuus saataisiin turvattua. Toiseksi sosiaalista luototusta kehitettäessä tulisi kiinnittää huomiota luoton-

myöntöprosessien nopeuteen ja helppouteen asiakkaille. Pikaluottojen suurta suosiota nimittäin osittain selittänee juuri niiden nopea ja helppo saatavuus. Samoin olisi varmistettava, että kuluttajat saavat tiedon tarjolla olevasta sosiaalisesta luotosta vaihtoehtona kalliille ja lyhytaikaiselle luotolle.

Toiseksi hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti on selvitettävä positiivisen luottotietorekisterin järjestämistä. Tämä selvitystyö tehdään oikeusministeriössä erikseen. Tässä yhteydessäkin on kuitenkin syytä korostaa, että luotonantajalla on mahdollisuus jo nykyisin kysyä kuluttajalta tämän tuloista ja menoista sekä veloista ja varoista sekä pyytää kuluttajalta tositteita annettujen tietojen oikeellisuuden tarkistamiseksi. Lisäksi on syytä mainita, että eri tahoilta saatujen tietojen mukaan ainakin jotkut pikaluottoyrietykset myöntävät luottoja myös sellaisille kuluttajille, joilla on jo maksuhäiriömerkintöjä. Siis nykyisiäkään luottotietorekisteristä saatavilla olevia tietoja ei aina käytetä luottopäätöstä tehtäessä.

Kolmanneksi on syytä selvittää kuluttajilta luotoista perittävien kulujen nykyistä tarkempaa sääntelyä. Kuluttajalle voi syntyä viiden tyyppisiä kuluja luoton perusteella:

- 1) luottosopimusta tehtäessä ja luottoaikana perittävät kulut ja korot;
- 2) viivästyskorko;
- 3) vapaaehtoisen perinnän kulut;
- 4) velkomusasian oikeudenkäyntikulut;
- 5) ulosottokulut.

Näistä tarkempaa sääntelyä on tässä yhteydessä tarpeen harkita ensimmäiseen ja neljänteen kategoriaan kuuluvien kulujen osalta. Viivästyskorko ja ulosottokulut ovat jo nykyisin asianmukaisesti säännelty, ja perintälain kulusääntelyn ajantasaisuutta selvitetään edellä mainitussa maksuviivästystyöryhmässä.

Osa tarjottavista pikaluotoista on hyvin kalliita. Luoton juoksuaikaisen kulusääntelyn etuna olisi ainakin joidenkin luottojen halpeneminen. Riippuen kulukaton määrästä kulusääntely saattaisi jossain määrin johtaa myös luottojen tarjonnan vähenemiseen ja siihen, ettei osa kuluttajista saisi ollenkaan luottoa.

Luotosta sen juoksuaikana perittävän koron ja kulujen enimmäismäärää säädellään komission teettämän selvityksen¹ mukaan 14 jäsenvaltiossa. Kolmessa jäsenvaltiossa (Kreikka, Irlanti ja Malta) on käytössä absoluuttinen yläraja perittäville kuluille, kun muissa 11 jäsenvaltiossa (Belgia, Viro, Ranska, Saksa, Italia, Alankomaat, Puola, Portugali, Slovakia, Espanja ja Slovenia) on käytössä suhteellinen enimmäismäärä, jonka määrä riippuu markkinoilla yleisesti perittävien korkojen ja kulujen määrästä. Enimmäiskattojen suuruudessa jäsenvaltioissa on hyvin suuria eroja: komission tutkimuksen mukaan vaihteluväli oli tutkimuksen tekoaikana Slovenian 453 prosentista Ranskan luottotyyppistä riippuen 5,72 ja 21,63 prosenttiin. Komission selvityksen mukaan absoluuttisen ylärajan säätäneissä maissa säännöksillä ei ole käytännössä ollut juurikaan merkitystä.

Kulukaton teknistä toteutustapaa mietittäessä lienee selvää, että markkinakorkojen tason mukaan vaihteleva suhteellinen yläraja olisi parempi tapa toteuttaa kulusääntely. Ylärajan määrää harkittaessa on otettava huomioon mm. se, että luotonantajalta edel-

¹ Study on interest rate restrictions in the EU, Final report, September 2010

lytetään hyvää luotonantotapaa koskevan periaatteen nojalla tiettyjä toimia luottoja myöntäessään, kuten lainanhakijan henkilöllisyyden todentamista huolellisesti ja kuluttajan luottokelpoisuuden arvioimista. Näistä toimista aiheutuu luotonantajalle kuluja siitä riippumatta, onko myönnettävä luottosumma pieni vai suuri.

Riittävää ei ole kuitenkaan tarkastella vain luottoaikaisia kuluja, sillä erityisesti pääomiltaan pienissä luotoissa maksulaiminlyönnistä johtuvat kulut ovat suhteellisesti hyvin suuria ja usein juuri ne johtanevat kuluttajan suurempiin maksuvaikeuksiin kuin itse luottopääomasta ja luottoaikaisista kuluista muodostuvat ulosottovelat. Summaarisissa velkomusasioissa velallisen maksettavaksi tuomittavien oikeudenkäyntikulujen määrä saa olla nykyisin² enintään 168 euroa, jos asia on tavanomainen ja velan pääoma yli 250 euroa. Jos pääoma on enintään 250 euroa, oikeudenkäyntikuluja voidaan tuomita enintään 134 euroa. Lisäksi edellä mainittuihin kuluihin lisätään vaadittaessa kantajalta (velkojalta) perittävä oikeudenkäyntimaksu, joka on vireillepanotavasta riippuen joko 60 tai 80 euroa.

Oikeudenkäyntimaksut ovat suuruudeltaan nykyisin kohtuulliset ottaen huomioon tuomioistuimille hakemusten käsittelystä aiheutuva työ ja kulut. Muiden oikeudenkäyntikulujen enimmäismäärien sääntelyn ajantasaisuutta on syytä sitä vastoin harkita sen johdosta, että summaarisissa asioissa velkomushakemusten tekeminen on perimistöimistöissä nykyisin pitkälle automatisoitua ja siten vähemmän työtä vaativaa kuin aikaisemmin. Sääntelyä uudistettaessa voitaisiin harkita myös sitä, että enimmäiskuluja määriteltäessä käytettäisiin useampaa kuin kahta kategoriaa. Tällöin voitaisiin erityisesti pääomaltaan pieniin saataviin liittyviä enimmäisoikeudenkäyntikuluja merkittävästi alentaa.

Pisimmälle menevin rajoittamiskeino olisi pikaluottojen kieltäminen. Kiellon etuna olisi, että se todennäköisesti muita lainsäädäntömuutoksia tehokkaammin johtaisi luottojen tarjonnan vähenemiseen ja siten kuluttajille aiheutuvien velkaongelmien vähenemiseen. Näin pitkälle menevää toimenpidettä on syytä harkita, koska useat seikat, kuten velkomustuomioiden määrän voimakas kasvu ja velkaantumisen taustalla olevissa syissä tapahtuneet muutokset, viittaavat siihen, että monelle kuluttajalle helposti saatavilla olevat pienet luotot muodostavat houkutus, jota ei kyetä vastustamaan, vaikka velan takaisinmaksukykyä ei olisi. Pienen pääoman luotoissa myöskään edellä ehdotetulla kulujen tarkistamisella ei merkittävästi vähennettäisi kuluttajien velkaongelmia, sillä tarkistusten jälkeinkin maksulaiminlyöntitapauksissa kuluttajille aiheutuvat kulut olisivat moninkertaiset otetun velan pääomaan nähden.

Kielto johtaisi epäilemättä tarjonnan siirtymiseen osittain suurempiin luottoihin, mutta näihin liittyvän kasvavan luottoriskin johdosta luotonantajat eivät todennäköisesti enää myöntäisi luottoja osalle nykyisin pikaluottoja ottavista kuluttajista. Myös kuluttajat todennäköisesti harkitsisivat tarkemmin määrällisesti suuremman luoton ottamista. Kielto olisi todennäköisesti omiaan tehokkaimmin vähentämään myös tuomioistuimeen päätyvien velkomusasioiden määrää ja siten myös oikeuslaitokselle ja ulosottoviranomaisille näiden asioiden käsittelystä aiheutuvia kustannuksia.

Jotta pystytään tarkemmin arvioimaan kieltoon liittyviä etuja ja haittoja, on syytä miettiä myös, miten kielto voitaisiin lainsäädäntöteknisesti toteuttaa. Kyseeseen tulee

² Oikeusministeriön asetus vastapuolen maksettavaksi tuomittavista oikeudenkäyntikuluista oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 c §:ssä tarkoitetuissa asioissa (1311/2001), jota on muutettu viimeksi oikeusministeriön asetuksella 1424/2010.

kaksi tapaa. Kieltää voitaisiin joko luottosopimusten tekeminen etäviestimin, kuten tekstiviestillä tai internetissä, taikka tietyn summan alittavien kuluttajaluottojen tarjoaminen.

Kielto tehdä luottosopimuksia kaikentyyppisillä etäviestimillä olisi vastoin Suomen tietoyhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Jos puolestaan säännöksellä kiellettäisiin luottosopimusten tekeminen esim. vain tekstiviestein, olisi sääntely helposti kierrettävissä ja tehoton. Tämän tyyppinen etäviestimen käyttöön liittyvä kielto rajoittaisi myös palvelujen vapaata tarjontaa, koska käytännössä luotonantajan olisi luottoja tarjotakseen sijoitauduttava Suomeen, joten tällaisen rajoituksen sallittavuutta olisi selvitettävä myös EU-oikeuden näkökulmasta.

Teknisesti toteuttamiskelpoisemmalta vaikuttaakin jälkimmäinen tapa eli siis tietyn summan alittavien kuluttajaluottojen tarjoamisen kieltäminen. Mahdollisen kiellon rajausta olisi harkittava tarkasti. Kiellon piiriin ei tulisi kuulua esim. jatkuvan luottosopimuksen puitteissa tapahtuva luoton käyttö (luottokorttimaksut, luotollisen tilin limiitin käyttö). Myöskään esimerkiksi hyödykesidonnaisiin luottoihin tai panttilainauslaitosten myöntämiin lainoihin ei ole käytännössä liittynyt sellaisia ongelmia, että niiden tarjoamista olisi perusteltua kieltää.

Jotta kielto vähentäisi merkittävästi pikaluottojen tarjontaa, on sallitun luoton vähimmäismäärän oltava kohtuullisen suuri. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida tarkemmin, mihin euromäärään raja olisi tarkoituksenmukaista asettaa. Tämä arviointi tulisi tehdä sääntelyn valmistelemiseksi mahdollisesti asetettavassa työryhmässä.

Mahdollisen kiellon vaikutusten arviointi on etukäteen vaikeaa. Oletettavaa on nimittäin, että markkinoilla olevat pikaluottoyritykset tulevat kehittämään tuotevalikoimaansa siten, että kiellolla olisi mahdollisimman vähäiset vaikutukset niiden toimintaan.

Korko- ja kulusääntelyn sekä tarjontakiellon valtiosääntöoikeudellista arviointia

Tietyn rahamäärän alittavien pikaluottojen tarjoamiskieltoa ja pikaluotoista perittävien korkojen ja kulujen sääntelyä on arvioitava ennen muuta PL 15 §:ssä turvatus omaisuuslainsuojan rajoituksina. Tällaisella sääntelyllä on välillisiä vaikutuksia myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinonharjoittamisoikeuteen. Rajoitusten perustuslainmukaisuus ratkaistaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella. Tältä kannalta keskeistä on se, onko rajoituksille olemassa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä peruste ja onko rajoitus painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima sekä täyttyykö perusoikeusrajoitukselle asetettu oikeasuhtaisuusvaatimus eli onko rajoitus välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi ja muutoinkin oikeasuhtainen.

Myönnettyjen pienlainojen määrän kasvu on ollut viime vuosina jyrkkää. Myös pienlainoihin liittyvien velkomustuomioiden määrä on kasvanut voimakkaasti. On selvästi nähtävissä, että pienet pikalainat ovat vieneet osan väestöstä vaikeasti hallittavaan velkaantumiskierteeseen. Luotonantajan varallisuusarvoisten oikeuksien rajoitukselle on siten osoitettavissa painava yhteiskunnallinen tarve ja hyväksyttävä peruste - yli-velkaantumisen estäminen ja velallisen selviytymismahdollisuuksien edistäminen.

Viime vuosina toteutetut lainsäädäntömuutokset, joilla on pyritty vähentämään pienlainoista aiheutuvia ongelmia, eivät ole kääntäneet kehitystä parempaan suuntaan. Lisätoimet nykytilanteen parantamiseksi vaikuttavat välttämättömiltä. Sekä luotonantaja että luotonottaja selvittäisivät ja harkitsisivat luotonantoa/-ottoa omalta kannaltaan perusteellisemmin, jos aivan pienet luotot rajattaisiin pikaluottotoiminnasta kokonaan pois. Rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä se, että tietyn rahamäärän alittavien pikaluottojen tarjoamiskielolla ei estettäisi luotonantajan luottotoimintaa sinänsä, vaan asetettaisiin toiminnalle tietyt, välttämättömät reunaehdot.

Pikaluottotoimintaa harjoittavien yritysten määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina, mikä kertoo osaltaan toiminnan poikkeuksellisen hyvästä kannattavuudesta. Pikaluottojen korko- ja kulusääntelyllä on mahdollista edistää velallisten selviytymisedellytyksiä ja vähentää ylivelkaantumista. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on hyväksytty korko- ja kulusääntelyyn osittain rinnastuvaa hintasääntelyä esimerkiksi tilanteissa, joissa on pyritty turvaamaan tai luomaan kilpailuedellytyksiä ottaen huomioon markkinoiden tai omaisuuden erityisluonne (teleyritykset PeVL 32/2004 vp, sähköyritykset PeVL 36/2004 vp), tai joissa on pyritty pitämään hinnat asiakkaan kannalta kohtuullisina (lääkkeiden hinnoittelu PeVL 49/2005 vp) taikka joissa asiakkaalla on rajalliset mahdollisuudet valita vapaasti palvelun tarjoaja ja tehdä hintavertailuja (taksiliikenteen hinnat PeVL 31/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on myös hyväksytty velkojien omaisuudensuojan rajoituksia velallisten selviytymismahdollisuuksien edistämiseksi muun muassa säädettäessä velallisen korvattaviksi tulevista perintäkuluista (PeVL 27/2004 vp) ja velallisen maksukyvyttömyyteen kytkeytyvästä täytäntöönpanolainsäädännöstä (PeVL 33/2002 vp). Valiokunnan aikaisemman tulkintakäytännön perusteella pikaluottojen korko- ja kulusääntely ei näyttäisi olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Mahdollisuutta soveltaa taannehtivasti korko- ja kulusääntelyä olisi vielä selvitettävä. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään suhtautunut varauksellisesti siihen, että varallisuusoikeudellisiin sopimussuhteisiin puututaan taannehtivasti, joskaan sopimussuhteiden koskemattomuus ei ole muodostunut ehdottomaksi (esim. PeVL 42/2006 vp, PeVL 63/2002 vp, PeVL 37/1998 vp). Sopimussuhteiden pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka heikentäisi kohtuuttomasti sopimuspuolten oikeusasemaa (esim. PeVL 42/2006 vp, PeVL 21/2004 vp). Perusteltujen odotusten suojan ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kyseessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 45/2002, PeVL 25/2005 vp). Toisaalta vahvasti säänneltyssä toiminnassa ei yleensä voida perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana. Tällaista omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on hyväksytty esimerkiksi perintäkulojen taannehtiva sääntely (PeVL 27/2004 vp) sekä luonteeltaan täytäntöönpano-oikeudellisten viivästyskorjien sääntely taannehtivasti (PeVL 5/2002 vp).

Yhteenveto

Pikaluotoista kuluttajille aiheutuvien velkaongelmien tehokas vähentäminen edellyttää useita toimia. On syytä harkita

- 1) kohtuuhintaisen luoton saatavuuden parantamista;
- 2) summaltaan pienten kertaluottojen kieltämistä lukuun ottamatta hyödykesidonnaisia ja vakuudellisia luottoja;
- 3) kiellon jälkeenkin sallittujen kuluttajaluottojen juoksuaikaisten kulujen sekä maksulaiminlyönnistä aiheutuvien kulujen enimmäismääriä koskevan sääntelyn tarkistamista.

Positiivisen luottotietorekisterin järjestämistä selvitetään hallitusohjelman mukaisesti erikseen.

Jatkovalmistelussa on huolehdittava siitä, että toimilla ei aiheuteta epätoivottuja vaikutuksia kuluttajaluottojen tarjoamiseen yleisesti. Kiellon osalta on erityisesti vielä harkittava, onko kiellon toteuttaminen tarkemman selvityksen perusteella lopulta tarkoituksenmukaista ja minkä suuruisiin kertaluottoihin se voidaan ulottaa ilman, että kertaluottojen saatavuus yleisesti kohtuuttomasti vaikeutuu.

Jatkovalmistelu lienee tarkoituksenmukaista tehdä työryhmässä, jonka toimeksiannon sisällöstä ja toimikaudesta päätetään erikseen.