Oikeusministeriö

Lainvalmisteluosasto

Yksityisoikeuden yksikkö

oikeusministeriö@om.fi

Lausuntopyyntö 11.4.2012 OM 17/41/2011, OM035:00/2011

#### Lausunto oikeusministeriön pikaluotto 2011-työryhmän mietinnöstä

Toimin Turun kaupungin velkaneuvontatoimiston edustajana asiassa. Olen Turun kaupungin velkaneuvonnassa tehnyt määrällistä ja laadullista tutkimusta 1.1.2012 alkaen alueeseemme kuuluvista uusista asiakkaistamme, joilla on pikalainoja. Tutkimusmateriaalin kerääminen jatkuu edelleen toukokuun loppuun asti. Lausuntoni perustuu tekemiini määrällisiin tilastoihin, pikalaina-asiakkaille toteutetuista haastatteluista saamiini tuloksiin sekä yksikkömme talous- ja velkaneuvojien kokemuksiin.

*Taustaa*

Pikaluotto 2011-työryhmän muutosehdotusten tarkoituksena on vähentää 2000-luvun aikana lisääntyneitä velkaongelmia. Yhtenä keinona työryhmä on ehdottanut tiukennuksia kuluttajansuojalain 7 lukuun, jossa säädetään luotonantajan velvollisuuksista tarkistaa luotonhakijan luottokelpoisuutta. Työryhmä on ehdottanut täydennettäväksi hyvää luotonantotapaa, korkokattoa pikalainoille, vastapuolen maksettavaksi tuomittavien oikeudenkäyntikulujen määrän alentamista summaarisissa asioissa sekä velalliselle mahdollisuutta pyytää perinnän keskeyttämistä ja asian siirtämistä oikeudelliseen perintään. Työryhmä ehdottaa myös, että perinnässä kertyneet varat olisi kohdennettava ensisijaisesti perittävälle saatavalle perintäkulujen sijaan.

*Turun kaupungin velkaneuvontatoimiston kokemuksia*

1. Tilastoja

Turun kaupungin velkaneuvontaan 1.1.2012 jälkeen ilmoittautuneista asiakkaista peräti 43,9 %:lla on pikalainoja. Lukema on hälyttävän suuri ja osoittaa, että ylivelkatilanteessa varsin moni velallinen tukeutuu viimesijaisena hätäkeinonaan pikalainoihin. Jatkuva pikalainayritysten kasvu kertoo siitä, että toiminta Suomessa on taloudellisesti kannattavaa. Kannattavuutta pitävät yllä yhteiskunnan heikko-osaisimmat ja vähävaraisimmat kansalaiset sekä veronmaksajat. Pikalainayritykset ovat saaneet yliotteen markkinoilla ja tähän tilanteeseen on mielestämme puututtava tiukoin lainsäädännöllisin keinoin.

Tutkimusmateriaali osoittaa, että 68,2 % eli enemmistö pikalainoja nostaneista velallisista on kohdannut jonkin kriisin esimerkiksi sairastumisen, avioeron tai läheisen kuoleman, joka on laukaissut tarpeen pikalainan nostamiselle. Pikalaina-asiakkaistamme 18,2 % kärsii joko peli-, huume- tai alkoholiriippuvuudesta. Monella syy pikalainojen nostamiseen on ollut velkakierre. Velallinen on pyrkinyt maksamaan velkansa viimeiseen asti ja toivonut, että saisi ratkaistua velkaongelmansa pikalainojen avulla. Koska tavallisten kulutusluottojen ja pankkilainojen saaminen ei ole ollut enää mahdollista, on ainoa keino saada rahaa vanhojen erääntyvien velkojen maksuun ollut pikalaina.

Pikalainoja nostaneista asiakkaista 35 %:lla verotettava vuosiansio on jäänyt alle 15.000 euron. Tähän asti keräämäni aineiston mukaan pikalaina-asiakkaista 15,9 % on eläkeläisiä, 6,8 % opiskelijoita ja 11,4 % työttömiä. Pikalaina-asiakkaista 52,3 % saa ainakin osan tuloistaan muusta kuin ansiotyöstä.

1. Pikalainat toimeentulotuen korvaajina

Velkaneuvonnan keräämä tutkimusmateriaali osoittaa, että moni pienituloinen ja työelämän ulkopuolella oleva joutuu turvautumaan pikalainoihin. Eläkeläisistä, opiskelijoista ja työttömistä osa on ilmoittanut hakeneensa toimeentulotuen sijaan pikalainoja. Pikalainoista on tullut toimeentulotukea korvaava keino rahoittaa tulovaje. Taustalla vaikuttavia tekijöitä on ollut useampia, muun muassa tietämättömyys tukiverkoista, toimeentulotukipäätöksen pitkä ja raskas käsittelyprosessi tai aikaisempi toimeentulotuesta saatu huono kohtelu tai hylkäävä päätös.

1. Pikalainat este velkajärjestelylle

Pikalainojen suosio perustuu, toisin kuin Suomen Pienlainayhdistys ry:n edustaja Manne Airaksinen eriävässä mielipiteessään lausuu, siihen, että pikalainat ovat ainoa tarjolla oleva luottoväline vähävaraisille ja ylivelkaisille kuuluttajille. Kokemuksemme mukaan pikalainojen nostaminen ylivelkatilanteessa johtaa usein muiden velkojien vastustuksen vuoksi velkajärjestelylain 10 § 7 kohdan mukaisen esteperusteeseen. Tämän seurauksena velkajärjestelyhakemus joko hylätään tai velkajärjestely myönnetään esteperusteesta huolimatta painavista vastasyistä pidempänä viisivuotisena ohjelmana. Monesti velkajärjestelyhakemusta ei edes tehdä, koska todennäköisyys hylkäävään päätökseen on niin suuri. Tällöin ainoaksi vaihtoehdoksi jää velkojen siirtyminen ulosottoperintään. Sen sijaan, jos pikalainojen nostamiseen ja siten velkakierteen pitkittämiseen ja ylläpitämiseen ei olisi ollut mahdollisuutta, olisi monen kohdalla käräjäoikeuden myöntämä velkajärjestely ollut todennäköinen. Velkaantumiseen olisi voitu puuttua aikaisemmassa vaiheessa ja velkaantumiseen liittyvät sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat olisivat olleet vähäisempiä.

*Ehdotukset lainmuutokseksi*

Näkemykseni on, etteivät työryhmän ehdottamat keinot ole riittäviä poistamaan pikalainoista syntyneitä velkaongelmia. Työryhmä ei ole riittävässä määrin uskaltanut lakiehdotuksessaan suojata heikommassa asemassa olevaa, erityisesti nuorta kuluttajaa. Jos työryhmän ehdottamat muutokset toteutetaan esityksen mukaisina, on vaarana, että lainmuutoksen seuraukset eivät ole edelleenkään riittäviä poistamaan pikalainojen aiheuttamia yksityishenkilöiden velkaongelmia.

1. Luottokelpoisuuden arviointi

Ensinnäkin työryhmä ehdottaa, että kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:ään täsmennettäisiin siten, että luottokelpoisuuden arviointi tulisi tehdä kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien tietojen perusteella. Ehdotettu säännös on edelleen väljä ja jättää varaa tulkinnalle. Pykälän tulkinnanvaraisuus johtaa käytännössä siihen, että lain täsmällinen sisältö vahvistunee vasta vuosien kuluessa, kun asiasta saadaan riittävässä määrin oikeuskäytäntöä. Lain säätäminen näin väljäksi aiheuttaa lisäkustannuksia lukuisten oikeudenkäyntien vuoksi. Työryhmän asettamisen taustalla on ollut tarve puuttua nopeasti pikalainoista syntyneisiin epäkohtiin. Esitetty väljä säännös ei ole linjassa tavoitteiden kanssa.

1. Hyödykesidonnaiset tuotteet

Toisena epäkohtana ehdotuksessa näen sen, että työryhmä on rajannut uudistusten ja rajoitusten ulkopuolelle pienehköt hyödykesidonnaiset luotot. Näitä luottoja ei koskisi lainkaan luotonantajan tarkastusvelvollisuus eikä myöskään korkosääntely. Siten maksukyvytön kuluttaja voisi edelleen saada hyödykesidonnaisia luottoja hyvinkin korkeilla koroilla. Kyseisten luottojen jättäminen ehdotettujen muutosten ulkopuolelle on ongelma lainamarkkinoiden dynaamisuuden vuoksi. Uhkana on, että ehdotetut uudistukset jäävät vaille todellisia vaikutuksia, sillä hyödykesidonnaisten luottojen jättäminen ulkopuolelle mahdollistaa uusien luottotuotteiden kehittelyn.

Työryhmän mietinnöstä ei käy ilmi, että työryhmä olisi kartoittanut kyseisten rajoitusten vaikutuksia. Työryhmä on pohtinut, että täyskielto ei välttämättä olisi tehokas muun muassa siksi, että tuotevalikoima muuttuu. Lievempi sääntely mahdollistaa mielestäni uusien tuotteiden kehittelyn täyskieltoa paremmin. Työryhmän perustelu ei näiltä osin tunnu uskottavalta. Työryhmä on myöntänyt, että täyskielto johtaisi tarjonnan siirtymiseen jatkuviin ja suurempiin luottoihin. Tämä olisi nimenomaisesti myönteinen kehitys, sillä tällaisissa luotoissa luotonantajalla on suurempi selonottovelvollisuus ja –halukkuus suuremman luottoriskin vuoksi. Tällä saataisiin tehokkaasti poistettua tai ainakin huomattavasti vähennettyä maksukyvyttömille kuluttajille myönnettyjä lainoja.

1. Täyskielto vai korkokatto

Työryhmän esittämä korkokatto ei ole riittävä poistamaan pikalainojen aiheuttamia velkaongelmia. Työryhmä arvioi, että ehdotettu hintasääntely vähentäisi lyhytaikaisten rahaluottojen tarjontaa merkittävästi. Pikalainojen säilyttäminen korkokatosta huolimatta ei toisi näkemykseni mukaan riittävää parannusta ylivelkaantuneiden määrään. Käytännön työ on osoittanut, että niin kauan, kun tarjolla on nopeasti saatavia pikalainoja, on myös niitä hakevia asiakkaita. Tämä käy ilmi myös työryhmän mietinnöstä. Seuraus nyt ehdotetusta uudistuksesta on että, pikalainoja nostettaisiin edelleen, mutta pikalainakierrettä pystyttäisiin pitämään yllä entistä pidempään ja siten ylivelkaantumiseen liittyvät muut ongelmat, kuten sosiaaliset, terveydelliset ja henkiset ongelmat vastaavasti pitkittyisivät ja kärjistyisivät. Herää kysymys, miksi pikalainat tulisi säilyttää? Kenen etua ne palvelevat? Kansantaloudellisesti ajatellen pikalainoista koituvat sosiaaliset, mielenterveydelliset ja taloudelliset ongelmat kaatuvat veronmaksajien kustannettaviksi. Pikalainayritykset keräävät voiton kansalaisten rahojen ja hyvinvoinnin kustannuksella.

Jos kuitenkaan pikalainojen täyskieltoon ei ryhdytä, on korkokaton asettaminen välttämätöntä työryhmän esitetyin tavoin. Näen työryhmän ehdotusta parempana mallin, jossa Saksassa toteutettu allekirjoittamisvaatimus yhdistetään työryhmän ehdottamaan korkokattoon. Saksassa alle 200 euron suuruisiin kuluttajaluottosopimuksiin on liitetty allekirjoittamisvaatimus. Allekirjoittamisvaatimus poistaisi melko kattavasti edunvalvonnan alaisena oleviin velallisiin liittyvät epäkohdat. Niin ikään sellaiset tilanteet, joissa ulkopuolinen kolmas henkilö on velallisen tietämättä nostanut itselleen pikalainan omiin nimiinsä, poistuisivat. Näihin työryhmä ei ole puuttunut ehdotuksessaan lainkaan. Tutkimuksessa 6,8 %:lla asiakkaista on ulkopuolinen henkilö ilman asiakkaan lupaa ja tietämättä nostanut pikalainoja asiakkaan nimellä. Suurimmassa osassa tapauksia rikokseen syyllistynyt henkilö on ollut velallisen läheinen, jolloin velallinen ei ole ollut halukas tekemään asiasta rikosilmoitusta.

Seuraavassa on kaksi esimerkkiä niistä lukuisista pikalainoihin liittyvistä epäkohdista, joita kohtaamme velkaneuvonnassa päivittäin. Työkyvyttömyyseläkkeellä oleva lähes maksukyvytön ja muun muassa keskivaikeaa afasiaa sairastava asiakkaani onnistui saamaan 53 pikalainaa ennen kuin luotonanto katkesi maksuhäiriömerkinnän vuoksi. Tätä ennen hän oli moneen otteeseen nostanut ja maksanut pikalainoja uudella pikalainalla. Kaiken kaikkiaan hän ehti nostamaan satoja pikalainoja. Pikalainojen nostaminen johtui siitä, että pankkivirkailija ei suostunut antamaan lainaa ja kehotti häntä ottamaan pikalainoja, koska ei ymmärtänyt asiakkaani puhetta. Toisessa tapauksessa asiakkaani ystävät olivat saaneet asiakkaani nimiin yhteensä yli kymmenen pikalainaa, myös Suomen Pienlainayhdistys ry:een kuuluvilta yrityksiltä. Asiakkaani on kehitysvammainen ja hän saa Kelan myöntämää pienintä mahdollista työkyvyttömyyseläkettä.

1. Oikeustoimilaki

Lakia varallisuusoikeudellisista oikeustoimista 13.6.1929/228 ei ole työryhmän esityksessä mainittu. Oikeustoimilain 31 §:n mukaan jos joku, käyttäen hyväkseen toisen pulaa, ymmärtämättömyyttä, kevytmielisyyttä tai hänestä riippuvaista asemaa, on ottanut tai edustanut itselleen aineellista etua, joka on ilmeisessä epäsuhteessa siihen, mitä hän on antanut tai myöntänyt, tahi josta mitään vastiketta ei ole suoritettava, ei täten syntynyt oikeustoimi sido sitä, jonka etua on loukattu. Laissa on mielestäni jo nyt suhtauduttu kielteisesti sellaisiin pikalainoihin, jotka velallinen esimerkiksi taloudellisessa ahdingossa tai kevytmielisyyttään on nostanut. Oikeustoimilain 31 §:n soveltamisesta seuraa, että pikalainoja nostanut maksukyvytön velallinen voisi vedota kyseiseen pykälään jo nyt ja nostaa pätemättömyyskanteen pikalainayritystä vastaan.

Valitettavan usein pikalainaa ottaneen tilannetta edelleen heikennetään, kun velkajärjestely hylätään tai se myönnetään pidempänä viisivuotisena ohjelmana VJL 10 § 7 kohdan perusteella. Näissä tilanteissahan pikalainavelkoja on käyttänyt velallisen kevytmielisyyttä hyväkseen ja saanut sen vuoksi itselleen kohtuuttoman suuret korko- ja käsittelykulut. Näkemykseni mukaan korkokaton säätäminen ei loukkaisi elinkeinonharjoittajan elinkeinonvapautta sen enempää kuin nykyinenkään lainsäädäntö. Täyskielto tai työryhmän ehdottama korkokatto vain täsmentäisi lainsäädäntöä ja heikommassa asemassa olevan kuluttajan suojaa sekä poistaisi mahdolliset pätemättömyyskanteet.

1. Nuoret pika-laina asiakkaat

Velkaneuvonnan huolena on, ettei työryhmän ehdotus tule poistamaan nuorten pikalainaongelmia. Näihin puuttuminen on lainsäädännön keskeinen tehtävä, sillä nuoret ovat isoin yksittäinen pikalainoja nostava ryhmä. Nuorten pikalainaongelmiin on puututtava tehokkaammin, kuin mitä mietinnössä on ehdotettu. Pikalainojen täyskielto tietyn ikäisiltä ryhmiltä, kuten esimerkiksi alle 25 -vuotiailta, on perusteltua ja tarpeen ongelmien ratkaisemiseksi. Kiellon avulla estettäisiin voimakkaasti esillä ollut ilmiö nuorten pikalainakierteistä, saataisiin kansantaloudellisia säästöjä sekä ehkäistäisiin syrjäytymistä ja ulosottokierteitä. Ulosoton kustannukset koituvat viime kädessä veronmaksajien kustannettavaksi muun muassa siten, että ulosotto on huomioitava menoeränä toimeentulotukea laskettaessa. Tällä hetkellä veronmaksajat maksavat käytännössä toimeentulotukena nuorten pitkäaikaistyöttömien velkoja pikalainayrityksille. Ulosottokierteessä olevan nuoren motivaatio työhön on vähäinen. Myös Suomen Pienlainayhdistys ry:n eriävässä mielipiteessä on ehdotettu rajoituksia alle 20-vuotiaille myönnettyihin pikalainoihin.

Työryhmän selvityksestä kävi ilmi, että pikalainat ja niiden aiheuttamat taloudelliset ongelmat ovat merkittävästi lisääntyneet nuorten, erityisesti 20 - 29 -vuotiaiden keskuudessa. Kuitenkaan työryhmä ei ole puuttunut lainsäädännöllisin keinoin lainakaan kyseisen ryhmän ongelmiin. Työryhmä on perustellut kantaansa sillä, että kategorinen kielto poistaisi maksukykyisten nuorten mahdollisuuden saada lainaa. Näkemykseni poikkeaa työryhmän esittämästä. Kategorinen kielto myöntää alle 25 -vuotiaille pikalainoja, ei poistaisi esimerkiksi työssä olevan ja luottokelpoisen nuoren mahdollisuuksia hankkia rahoitusta luottolaitokselta tai korttiluoton tai hyödykesidonnaisen luoton kautta. Voidaankin kysyä, mihin maksukykyinen nuori tarvitsee pikalainaa? Työryhmän perustelut siihen, miksi nuorten osalta ei ole ehdotettu kieltoa, tuntuvat omituisilta ja väkinäisiltä, varsinkin, kun työryhmä myöntää, että kielto eittämättä vähentäisi nuorille aiheutuvia ongelmia.

Lainsäädännöllä on puututtu esimerkiksi 18 - 19 -vuotiaiden mahdollisuuteen ostaa alkoholia kieltämällä väkevien alkoholituotteiden myynti alle 20-vuotiaille. Lisäksi alkoholin mielikuvamainonta on kiellettyä. Pikalaina on alkoholin tavoin vaarallinen tuote, joka saattaa ja monesti johtaakin holtittomaan luotonkäyttöön. Erityisryhmiä, kuten nuoria tulisi suojata riittävästi lainsäädäntöteitse, jotta heidän kasvamistaan vastuullisiksi veronmaksajiksi ja osaksi yhteiskuntaa turvataan ja tuetaan. Ikärajan asettamisen lisäksi myös pikalainojen mielikuvamainontaa tulisi rajoittaa.

18 - 29 -vuotias on yleensä siinä elämäntilanteessa, että hän opiskelee tai perustaa perhettä, jolloin tulot ovat vähäiset ja omaisuutta ei vielä ole kertynyt. Kulutus- ja säästämiskulttuurit ovat muuttuneet kaiken ikäisten, mutta erityisesti nuorten keskuudessa. Valitettavan usealla on vallalla ajatusmalli, että ensin kulutetaan ja vasta sitten maksetaan. Pikalainat ja korttiluotot ovat mahdollistaneet kehityksen, jossa maksaminen ja ostaminen ovat vaihtaneet ajallisesti paikkaansa. Nykyinen lainoihin ja velanottoon myönteisemmin suhtautuva ilmapiiri on johtanut siihen, että rahantarve tyydytetään helposti saatava pikalainalla. Velkaneuvonnassa on tullut esiin tapauksia, joissa nuorten keskuudessa on syntynyt niin sanottuja pikalainapiirejä. Rinkiin kuuluvista nuorista kukin vuorotellen nostaa koko ryhmälle niin paljon pikalainoja kuin ehtii saamaan ennen luottotietojen menettämistä. Kun yhden nuoren luottotiedot on käytetty, on seuraavan nuoren vuoro.

Nuori ei välttämättä edes ymmärrä, mitä pikalainan nostaminen merkitsee. Valitettavan moni ei myöskään osaa laskea pikalainalle tulevien todellisten kustannusten määrää. Kun nuorella on jo muutenkin raha tiukalla, johtaa pikalainan nostaminen kahden viikon tai kuukauden kuluttua tilanteeseen, jossa hänen on nostettava kaksi pikalainaa, jotta hän saa edellisen pikalainan kaikkine kuluineen ja korkoineen maksetuksi. Pikalainakierre on valmis ja päätyy useimmiten vasta sitten, kun jokin laina menee ulosottoon.

1. Oikeudenkäynti- ja perintäkulut

Työryhmän ehdottamat uudistukset, jotka koskevat oikeudenkäyntikulujen määrän alentamista summaarisissa asioissa, velallisen mahdollisuutta pyytää perinnän keskeyttämistä ja asian siirtämistä oikeudelliseen perintään sekä perinnässä kertyneiden varojen kohdentamista ensisijaisesti perittävälle saatavalle, ovat perusteltuja ja välttämättömiä, joskaan eivät itsessään riittäviä velkaongelmien ratkaisemiseksi. Velkaneuvonnan tiedossa on lukuisia tapauksia, joissa pikalainayritykset eivät ole suostuneet sopimaan velallisen kanssa maksueristä, vaan ovat ensin perineet lain sallimat perintäkulujen enimmäismäärät ja vasta tämän jälkeen siirtäneet asian perintään. Perinnässä maksusuunnitelman teko on onnistunut, vaikka velallinen on pyytänyt sitä jo ensimmäisen maksuerän yhteydessä suoraan velkojalta. Toinen merkittävä talous- ja velkaneuvojien työssä esille tuleva ongelma on se, että perintätoimistot pitävät saatavaa perinnässään ja kerryttävät perintäkuluja, vaikka velallinen on pyytänyt asian viemistä ulosottoon maksukyvyttömyytensä vuoksi. Ehdotetut muutokset poistaisivat tämän kaltaiset ongelmat.

*Yhteenveto*

Työryhmä olettaa, että sen ehdottamat muutokset ovat riittäviä vähentämään pikalainojen tarjontaa. Osaltaan näin saattaa käydä. Ehdotukset eivät ole kuitenkaan riittäviä poistamaan niitä ongelmia, joita varten työryhmä on asetettu. Tehokas heikommassa asemassa olevan kuluttajan suoja saadaan toteutettu ainoastaan pikalainojen täyskiellolla. Jos tällaiseen täyskieltoon ei lainsäätäjällä ole halukkuutta, on korkokaton lisäksi pikalainat kiellettävä nuorilta esimerkiksi alle 25-vuotiailta. Lisäksi pikalainoille tulisi säätää lausunnossani kuvaama Saksan mallin mukainen allekirjoittamisvaatimus.

Lainsäädännön tiukentaminen ja tarkistaminen eivät ole kuitenkaan riittäviä keinoja nykyisen velkaongelman ratkaisemiseksi. Pysyviä tuloksia saadaan ainoastaan kulutustottumuksia muuttamalla ja pitkäaikaisella valistustyöllä, jossa korostetaan säästämistä kuluttamisen sijaan. ”Säästä ensin, kuluta vasta sitten” -mallin tuominen takaisin suomalaisten kotitalouksien peruspilariksi vaatii vuosien valistustyötä. Tällä hetkellä velkaneuvonnalle suunnatut resurssit eivät ole riittäviä ennaltaehkäisevään työhön. Lisämäärärahaa on leikattu, vaikka ylivelkaisten velallisten määrä on kasvussa. Talousneuvontaan ja -valistukseen ei ole riittävästi palkattua henkilökuntaa ja jonot velkaneuvonnassa uhkaavat pidentyä yli sallittujen rajojen.

Turussa 4.5.2012

Petra Einiö

vs. Johtava velkaneuvoja/ OTM

Turun kaupungin velkaneuvontatoimisto