

Tuomas Ojanen

8.5.2012

Lausunto Pikaluottotyöryhmä 2011:n mietinnöstä Suomen perustuslaissa turvatus elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan kannalta¹

AA Manne Airaksinen Roschier Asianajotoimisto Oy:stä on pyytänyt päämiehensä Suomen Pienlainayhdistys ry:n puolesta oikeudellista asiantuntijalausuntoani Pikaluottotyöryhmä 2011:n mietinnöstä Suomen perustuslaissa turvatus elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan kannalta. Lausuntoani on pyydetty erityisesti seuraavista kysymyksistä:

1. Onko perustuslain kannalta sallittua asettaa työryhmän mietinnöstä ilmenevillä tiedoilla ja perusteluilla pienluotoille noin 30 %:n suuruinen korkokatto, joka tosiasiallisesti lopettaisi nykymuotoisen pienlainatoiminnan,² vaikka voitaisiin osoittaa, ettei pienlainoilla ole käytännössä merkitystä velkaongelmien torjumisen kannalta?
2. Onko perustuslain kannalta sallittua kohdistaa toimenpiteet vain pienlainoihin, jotka edustavat kaikista kulutusluotoista noin 0,5 prosenttia, ja samalla vapauttaa kaikki muut toimialat sääntelystä?
3. Onko ehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta merkitystä mahdollisilla siirtymäjärjestelyillä?

Mietinnön ohella olen saanut käyttööni lausuntoani varten AA Airaksiselta runsaasti erilaisia tilastoja, gallup-tutkimuksia sekä muuta aineistoa pikaluotoista ja niiden myöntämisprosessista sekä niistä perittävistä korvauksista, mahdollisen korkokaton vaikutuksia koskeva laskelma mukaan lukien. Lisäksi käytössäni on ollut prof. Ari Saarnilehdon 2.3.2008 päivätty lausunto, jossa on arvioitu todellisen vuosikoron käyttämistä arviointiperusteena koronkiskontarikoksessa ja jossa päädytään kantaan, jonka mukaan todellista vuosikorkoa ei voida käyttää sen selvittämiseen, syyllistyykö velkoja koronkiskontaan.

Esitän lausuntonani seuraavan.

¹ Lausuntoni perustuu pääosin 18.3.2012 antamaani lausuntoon Pikaluottotyöryhmä 2011:n mietintöluonnoksesta. Lausuntoa on kuitenkin jonkin verran muutettu ottaen huomioon alkuperäisen lausunnon antamisen jälkeen huhtikuussa annettu työryhmän lopullinen mietintö.

² Suomen Pienlainayhdistyksen laskelma, josta käy ilmi korkokaton vaikutus pikaluottojen antamisen kannattavuuteen, on lausunnon liitteenä 1.

Mietinnön keskeiset tavoitteet ja ehdotukset sekä niiden perustana oleva aineisto

Pikaluotoilla tarkoitetaan summaltaan pieniä, lyhytaikaisia, internetissä tai tekstiviestillä tehtävän lainahakemuksen perusteella myönnettäviä vakuudettomia kulutusluottoja, joita on ollut markkinoilla vuodesta 2005 lukien. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2010 pikaluottoja myönnettiin lähes 1,2 miljoonaa kappaletta. Myönnettyjen luottojen yhteismäärä oli 244 miljoonaa euroa. Luotoista maksettujen erilaisten kulujen yhteismäärä oli yhteensä alle 64 miljoonaa euroa.

Mietinnön mukaan (s. 3) pikaluotot ovat aiheuttaneet kasvavassa määrin velkaongelmia, mistä syystä muun muassa hallitusohjelmassa on edellytetty pikaluottoihin liittyvän lainsäädännön tiukentamista (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011 s. 26). Pikaluotoista syntyneiden velkaongelmien kasvua perustellaan ennen muuta Asiakastieto Oy:n luottotietorekisterin tiedoilla sekä ulosottorekisterin tiedoilla (s. 3-4). Saatavien suuruuden ohella mietinnössä on tarkasteltu velallisten ikäjakamaa. Mietinnössä muun muassa todetaan (s. 4), että lähes puolet tarkastelun kohteena olleista ulosottoasioista kohdistui alle 30-vuotiaisiin vuonna 2011. Mietinnössä kuitenkin todetaan, että ulosottorekisteristä saatujen pikaluottotietojen tarkasteluun liittyy eräitä puutteita, joiden vuoksi saaduista luvuista ei voida tehdä kuin suuntaa-antavia päätelmiä (s. 5). Puutteista huolimatta ulosottorekisteritiedoista voidaan kuitenkin mietinnön mukaan päätellä, että pikaluotoissa erilaisten kulujen määrä maksuviivästystilanteissa on huomattava suhteessa alkuperäiseen pääomaan ja että kulujen määrä on alun perin, siis ennen asian vireille tuloa ulosotossa, ollut vielä suurempi, koska velkojalla on oikeus kohdistaa velallisen mahdolliset osasuoritukset ensin perintäkuluihin ja vasta sen jälkeen pääomaan ja korkokuluihin.

Tässä yhteydessä on syytä mainita kahdesta lakialoitteesta, joista ensimmäisen tarkoituksena on kieltää osa kuluttajille myönnettävistä pikaluotoista kokonaan kuluttajansuojalakiin tehtävillä muutoksilla (LA 58/2011vp). Kielto koskee pikaluottoja, jotka on määritelty tekstiviestillä (tekstiviestilaina), internetissä (internetlaina) tai muun etävälineen avulla ilman velallisen ja velkojan edustajan henkilökohtaista tapaamista tehtävän lainahakemuksen perusteella myönnettäviksi, enintään kuuden kuukauden pituisiksi vakuudettomiksi pienveloiksi, joiden pääoma on enintään tuhat euroa. Lainkohta ei siis koskisi yritysten luottosuhteita.

Säännös koskisi muita kuluttajille tarjottavia pikaluottoja kuin tavaran tai palvelun tilaamiseen liittyviä kertaluottoja. Täyskielto ei koskisi sellaisia luottoja, jotka myönnetään kiinteästä toimipaikasta kuluttajalle riippumatta luottoajasta, pääomasta ja takaisinmaksuaikataulusta

Toisen lakialoitteen tarkoituksena on säännellä nykyistä tiukemmin pikaluottoja kuluttajalle myöntävien elinkeinonharjoittajien toimintaa (LA 59/2011vp) kuluttajien suojelemiseksi ylivelkaantumiselta ja pikaluottotoiminnan räikeiden epäkohtien poistamiseksi. Tässä tarkoituksessa lakialoitteessa esitetään rajoitettavaksi pikaluottojen tarjoamista siten, että lainojen hintaa ja perinnän kustannuksia pienennettäisiin, velallisen maksukykyä arvioitaisiin yksityiskohtaisemmin, pikalainoja myöntävien yhtiöiden valvontaa tehostettaisiin ja kiellettäisiin pikaluottoja myöntävien yhtiöiden ja perintäyhtiöiden suorat tai välilliset omistussuhteet.

Työryhmän esityksen pääasiallisena tavoitteena on vähentää ennen kaikkea pikaluotoista aiheutuvia velkaongelmia. Ensisijaisena keinona tämän tavoitteen saavuttamiseksi työryhmä esittää rajoituksia luotonantajan oikeuteen periä kuluttajalta kuluja niin luottoaikana kuin mahdollisissa maksuviivästystilanteissa. Esityksessä ehdotetaan asetettavaksi korkokatto eli enimmäiskorko, jota luotonantaja voisi periä luotosta kuluttajalta. Koron ohella luotonantajalla olisi oikeus periä kuluttajalta erikseen tietyt luottokustannukset.

Täydentävänä keinona työryhmä esittää aivan pienimpien muiden kuin hyödykesidonnaisen kuluttajaluottojen kieltämistä. Esityksessä ehdotetaan kiellettäväksi muiden alle [100] euron suuruisen kuin hyödykesidonnaisten luottojen tarjoaminen. Kiellon piiriin tulevia lainoja tarjoavat nykyisin vain pikaluottoyritykset.

Lainsäädäntöuudistusten tarvetta perustellaan ennen muuta sillä, etteivät pikaluottoihin liittyvät velkaongelmat ole olennaisesti vähentyneet huolimatta runsas vuosi sitten voimaan tulleesta kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksesta. Myös pikaluottojen määrä ja niihin liittyvien velkomustuomioiden määrä on mietinnön mukaan jatkanut kasvuaan, minkä lisäksi velkaongelmia on mietintöluonnoksen mukaan pahentanut se, että osa pikaluottoyrityksistä ei noudata luotonannossaan lainsäädäntöä. Mietinnössä katsotaankin, ettei nykyinen lainsäädäntö ”täysimääräisestikään noudatettuna tarjoa riittävän tehokkaita keinoja vähentää pikaluottoihin liittyviä velkaongelmia ja ettei siten edes valvontaresurssien tuntuva lisääminen pelkästään riitä, vaan että lainsäädännön tiukentaminen on välttämätöntä.” (s. 11).

Kuluttajansuojalain 7 lukua on muutettu kahteen otteeseen 1.2.2010 (844-846/2009) ja 1.12.2010 (746-753/2010) voimaan tulleella laeilla. Ensimmäisellä lakipaketilla ajanmukaistettiin luottokiskontaa koskeva rikoslain säännös ja muutettiin korkolakia. Lain tavoitteena oli muun muassa vähentää pikaluottojen tarjonnassa esiintyneitä ongelmia, helpottaa maksuvaikeuksiin joutuneiden kuluttajien asemaa ja ehkäistä ylivelkaantumista. Jälkimmäisellä lakipaketilla implementointiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kulutusluotoista, minkä lisäksi lailla muutettiin osamaksukaupasta annettua lakia ja luottotietolakia muun muassa pikaluottojen tarjonnassa esiintyneiden ongelmien vähentämiseksi, maksuvaikeuksiin joutuneiden kuluttajien aseman helpottamiseksi sekä ylivelkaantumisen ehkäisemiseksi.

Todettakoon tässä yhteydessä, että pikaluottoihin liittyvistä velkomustuomioista ei ole luotettavia tilastoja ja että Suomen Pienlainayhdistyksen mukaan pienlainojen osuutta velkomustuomioista tyypillisesti liioitellaan.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia ja perusteita

Mietinnön keskeiset ehdotukset yhtäältä pienten luottojen tarjontaoikeuden rajoittamisesta ja toisaalta kulu- ja korkokattosäätelystä merkitsevät rajoituksia sopimussuhteisiin ja -vapauteen, jonka katsotaan vakiintuneesti kuuluvan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan piiriin. Ehdotukset myös rajoittavat perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta, koska ne merkitsisivät rajoituksia pikaluottojen varaan rakentuvalla elinkeinotoiminnalla. (Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että pikaluottojen

tarjoaminen on ilman muuta sellaista varojen hankkimiseen tähtäävää taloudellista toimintaa, jota koskevia rajoituksia tulee arvioida perustuslaissa turvatuin elinkeinovapauden kannalta ja että esimerkiksi koronkiskonnan kriminalisoinnilla ei ole mitään tekemistä pikaluottojen tarjoamisen nauttiman elinkeinovapauden kanssa. Tämän seikan korostaminen on tärkeää sikäli, että esimerkiksi uhkapeliluontoisen rahapelitoiminnan kriminalisointi ei tarkoita sitä, etteikö rahapelitoiminnan harjoittamisessa olisi kyse toiminnasta, jonka rajoituksia tulisi arvioida elinkeinovapauden kannalta.)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan sekä omaisuuden suojaan että elinkeinovapautteen puuttuvaa sääntelyä on arvioitava ennen muuta perusoikeuksien ns. yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Näin ollen keskeisen aseman ehdotettujen rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa saavat vaatimukset siitä, että rajoitusten tulee perustua riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lakiin ja että rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Lisäksi rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään sekä rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.

Tässä yhteydessä on myös syytä korostaa, että perusoikeusrajoituksen on *tosiasiassa tai ainakin todennäköisesti* oltava tehokas ja muutoinkin soveltuva keino tavoitellun ja perusoikeuksien kannalta hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Jos esimerkiksi pikaluotto toiminnan kieltäminen ei ylipäättään *de facto* edistä velkaongelmien ehkäisemistä tai torjumista, kieltäminen ei ole suhteellisuusvaatimuksen mukaista. Samoin pikaluottojen rajoittamisen on oltava siinä mielessä välttämätöntä, että rajoitustoimien perusteeksi ilmoitettua tavoitetta ei voida saavuttaa lainkaan tai ainakaan yhtä tehokkaasti muilla, omaisuudensuojaan ja elinkeinovapautteen vähemmän puuttuvilla toimilla. Kuten muissakin perusoikeuksien rajoitustilanteissa, velvollisuus osoittaa rajoitusten hyväksyttävyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on myös nyt käsillä olevassa tilanteessa ensisijaisesti rajoitustoimien esittäjällä, siis lainsäätäjällä ja yleisemmin julkisella vallalla.³

Ehdotettujen rajoitusten hyväksyttävyyttä

Esityksen ”pääasiallisena tavoitteena on vähentää ennen kaikkea pikaluotoista aiheutuvia velkaongelmia” (s. 14). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on aiemmin pidetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena pidetty perusoikeuksien

³ Ks. erit. perusoikeusuudistusta koskenut eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 25/1994 vp, s. 5, jossa muun ohella korostetaan, että perusoikeusrajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja että kulloinenkin rajoitus on sallittu vain edellytyksellä, että tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvilla keinoin. Rajoitus ei myöskään saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Ks. perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä myös Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoittaminen. Hallberg et al. (toim.), Perusoikeudet. WSOY 2011, s. 139-169.

kannalta hyväksyttävänä, painavana yhteiskunnallisena intressinä esimerkiksi tarkoitusta parantaa yksityishenkilöiden mahdollisuuksia selviytyä veloistaan muuttamalla korkolain säännöksiä viivästyskorosta (PeVL 5/2002vp). Valiokunta on myös pitänyt painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana esimerkiksi erilaista hintasääntelyä, joka voidaan rinnastaa nyt käsillä olevaan korko- ja kulusääntelyyn (Ks. esim. PeVL 36/2004vp ja PeVL 49/2005vp).

Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tasolta voidaan todeta, että valtioiden harkintamarginaalin on katsottu olevan laaja ihmisoikeussopimuksessa turvatuun omaisuudensuojaan suhteen siltä osin, millä perusteilla valtiot voivat rajoittaa varallisuussuhteita.

Nähdäkseni velkaongelmien vähentämistä on ilman muuta pidettävä hyväksyttävänä rajoitusperusteena perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Toinen asia on, että käyttööni toimitettu aineisto sekä AA Airaksiselta saamani tiedot horjuttavat sitä mietintöluonnoksen keskeistä lähtökohtaa, jonka mukaan nimenomaan pikaluotot olisivat velkaongelmien yksinomainen tai muutoinkaan keskeisin syy.

Perusoikeusnäkökulmasta onkin syytä korostaa tässä yhteydessä sitä, että julkisella vallalla (lainsäätäjällä) on velvollisuus tuoda esiin selkeästi säädöstekstissä tai ainakin asianomaisen lakiehdotuksen perusteluissa ne perusteet, joiden takia perusoikeuksia esitetään rajoitettavaksi. Tapauskohtaisesti on myös aina ratkaistava, oikeuttaako jokin rajoitusperuste kulloiseenkin perusoikeusrajoitukseen juuri siinä tarkoitettulla tavalla. Varsinkin muilta kuin perustuslain säännöksiin palautuvilta rajoitusperusteilta on lisäksi edellytettävä erityistä painavuutta ja hyvin konkreettista liityntää ehdotettuun sääntelyyn. Selvää on, että rajoitusperustetta ei voida pitää hyväksyttävänä, jos kulloiseltakin perusoikeusrajoitukselta puuttuu riittävän kiinteä yhteys sillä tavoiteltaviin tarkoitukseen.

Jos voidaankin osoittaa, että velkaongelmien keskeiset syyt juontuvat suurelta osin muista syistä kuin pikaluotoista, se vähentää ratkaisevasti käsillä olevien ehdotusten valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota myös perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvän suhteellisuusvaatimuksen sisältämään soveltuvuusvaatimukseen, jonka mukaan perusoikeutta rajoittavan sääntelyn on aina oltava tarkoitukseensa soveltuva, so. sillä on voitava saavuttaa toivottu seuraus tai tavoite, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeuden rajoitusperusteena. Vaatimus ei täyty, jos osoitetaan, ettei pienlainoilla ole käytännössä olennaista merkitystä velkaongelmien torjumisen kannalta.⁴

Ehdotettujen rajoitusten välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Nähdäkseni käsillä olevien ehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa muodostuvat keskeisiksi ennen muuta ehdotusten välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen liittyvät näkökohdat.

⁴ Ks. soveltuvuusvaatimuksesta Viljanen, s. 157.

Mietinnössä tarvetta pikaluottojen tarjoamista entisestä enemmän rajoittaviin lainsäädäntöuudistuksiin on yleisesti perusteltu sillä, että kuluttajaluottolainsäädännön kokonaisuudistuksesta ”tähän mennessä saadun kokemuksen nojalla ... pikaluottoihin liittyvät velkaongelmat eivät ole olennaisesti vähentyneet”, vaan ”päinvastoin myönnettyjen pikaluottojen määrä ja niihin liittyvien velkomustuomioiden määrä on uudistustenkin jälkeen kasvanut.” (s. 10)

Esitettyä perusteltua lainsäädäntömuutosten välttämättömyydelle ei voida pitää erityisen vahvana sitä taustaa vasten, että mainitusta lainsäädännön kokonaisuudistuksesta on kertynyt kokemuksia vasta runsaan vuoden ajalta, mikä ei anna käytännössä juuri lainkaan mahdollisuuksia kunnolliselle vaikutusarvioinnille. Tästä seikasta huomautetaan mietinnössäkin: ”Kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus on ollut voimassa vasta noin vuoden, ja on vielä liian varhaista arvioida uudistuksen pitkän ajan vaikutuksia” (s. 10). Silti asiaan hämmentävästi vedotaan yhtenä keskeisenä lainsäädäntöuudistusten tarvetta perustelevana seikkana.

Käytännössä lainsäädäntöuudistusten tarpeellisuutta näyttäisi perustelevan lähinnä se, että pikaluottojen määrä ja niihin liittyvien velkomustuomioiden määrä on kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen voimaantulon jälkeen edelleen kasvanut.

Toinen lainsäädäntöuudistusten välttämättömyyttä perusteleva syy näyttäisi olevan siinä, että ”...osa alan yrityksistä ei noudata luotonannossaan lain säännöksiä”, mikä on mietinnön mukaan myös yksi syy väitettyjen velkaongelmien pahenemiseen (s. 11). Tähän liittyen mietinnössä todetaan, että lainsäädännön noudattamisen ”laiminlyöntiin liittyviä ongelmia ei ole myöskään valvonnallisin keinoin saatu merkittävästi poistettua, minkä voidaan arvioida johtuvan osittain valvontaviranomaisten puutteellisista resursseista.” (s. 11). Mietinnön mukaan kyse ei ole kuitenkaan vain valvontaresursseista, vaan velkomustuomioiden kasvun katsotaan viittaavan siihen, että nykyinen lainsäädäntö ei ”täysimääräisestikään noudatettuna tarjoa riittävän tehokkaita keinoja vähentää pikaluottoihin liittyviä velkaongelmia ja ettei siten edes valvontaresurssien tuntuva lisääminen pelkästään riitä, vaan että lainsäädännön tiukentaminen on välttämätöntä.” (s. 11).

Perusoikeusrajoituksia koskeva suhteellisuuden vaatimus edellyttää, että kulloistakin perusoikeusrajoitusta voidaan ylipäättään pitää soveltuvana keinona tavoitellun asiantilan saavuttamiseksi (ns. soveltuvuusvaatimus). Lisäksi suhteellisuusvaatimus edellyttää, että ilmoitettu tavoite ei ole saavutettavissa lainkaan tai ainakaan riittävän tehokkaasti muilla, perusoikeuksiin vähemmän puuttuvilla keinoilla.

Näistä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista on ensinnäkin todettava, että perusoikeusnäkökulmasta olisi perustellumpaa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvana keinona lisätä ja varsinkin tehostaa voimassa olevan lainsäädännön valvontaa kuin tiukentaa lainsäädäntöä ehdotetulla tavalla ja sitä kautta asettaa entistä ankarampia rajoituksia pikaluottojen tarjoamiselle sekä niistä perittävillä kuluilla ja koroilla. On myös kyseenalaista laillisesti toimivien pikaluottoyritysten kannalta perustella tiukempia pikaluottotoiminnan rajoituksia sillä, että osa pikaluottoyrityksistä ei noudata luotonannossaan lakia. Joka tapauksessa perustelu välillisesti kertoo siitä, että monet

pikaluottoyritykset toimivat täysin laillisesti ja että äskettäin säädetyt kuluttajaluottolainsäädännön uudistukset, joilla on muun muassa tavoiteltu juuri pikaluottojen tarjonnassa esiintyneiden ongelmien vähentämistä, toteutuvat tarkoitetulla tavalla. Edelleen voidaan kyseenalaistaa perusteluna viittaaminen yksinomaan aikaisempiin lainsäädäntötoimiin, koska nämä ovat saattaneet olla alun pitäen väärin laadittuja ja tehottomia. Siitä, että kokeillut lainsäädäntötoimet eivät ole olleet tehokkaita, ei johdu, etteikö voisi olla muta tehokkaita lainsäädäntötoimia. Tietooni on saatettu esimerkiksi Suomen Pienlainayhdistyksen laatimia ja työryhmälle toimittamia ehdotuksia lainsäädäntötoimiksi. Lisäksi niin sanottua positiivista luottotietorekisteriä pidetään hallitusohjelmassakin selvittämisen arvoisena toimenpiteenä.

Lopuksi on ylipäätään kyseenalaista, missä määrin kaikkiin pikaluottojen tarjonnassa väitetyksi esiintyneisiin ongelmiin edes voidaan puuttua tiukentamalla lainsäädäntöä tai ylipäätään lainsäädäntöteitse etenkin, jos jo voimassa olevan lainsäädännön toteutuminen kangertelee. Muun muassa eduskunnan lakivaliokunta onkin korostanut sitä, että velkaongelmien ennalta ehkäisemiseksi on tärkeää muun muassa parantaa kuluttajien, erityisesti nuorten, valmiuksia ymmärtää oman talouden hallintaa sekä kiinnittää huomiota sosiaalisen luototuksen saatavuuteen. Niin ikään valiokunta on tähdentänyt talous- ja velkaneuvonnan riittävien resurssien turvaamista (LaVL 12/2009vp). Lakivaliokunnan ehdotukset ovat perusteltuja myös perusoikeuksien kannalta, koska valiokunnan mainitsemat keinot ovat kylläkin perusoikeuksiin huomattavasti vähemmän puuttuvia kuin nyt ehdotetut lainsäädäntömuutokset mutta tosiasiasa saattavat kuitenkin olla varsinkin ajan myötä työryhmän ehdottamia toimenpiteitä tehokkaampia pikaluottojen tarjonnassa ilmenevien epäkohtien vähentämiseksi ja poistamiseksi. Lisäksi pikaluottoalan itsesääntelyllä ja toimintakulttuurin kehittämällä voidaan osaltaan ehkäistä ja poistaa pikaluottojen tarjoamiseen liittyviä ongelmia.

Pienten luottojen tarjontaoikeuden rajoittaminen

Esityksessä ehdotetaan kiellettäväksi muiden alle [100] euron suuruisten kuin hyödykesidonnaisten luottojen tarjoaminen. Kiellon piiriin tulevia lainoja tarjoavat nykyisin vain pikaluottoyritykset. Euromäärältään kaikkein pienimpien luottojen kieltämistä pidetään perusteltuna siitä syystä, että näissä luotoissa kulujen osuus nousee väistämättä hyvin suureksi suhteessa luoton pääomaan erityisesti maksuviivästysilanteissa.

Ehdotus merkitsisi näin ollen pienten luottojen antajien ja siten käytännössä ns. pikaluottoyritysten asettamista eri asemaan muihin luotonantajiin, so. suurempien luottojen tarjoajiin verrattuna. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on tästä syystä otettava huomioon omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden ohella perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännös, joka merkitsee ensinnäkin mielivallan kieltoa sekä vaatimusta samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Vaikka säännös koskee ensisijaisesti luonnollisia henkilöitä, yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksella on myös merkitystä yleisemminkin arvioitaessa yksityisiä tahoja eri asemaan asettavaa sääntelyä.

Yhdenvertaisuus ei estä kaikenlaista erottelua yksityisten välillä, vaan olennaista ensinnäkin on, voidaanko kulloinenkin sääntely yksityisten asettamisesta eri asemaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Lisäksi erottelu ei saa olla mielivaltaista eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi.

Myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta on näin ollen elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan tapaan keskeistä, voidaanko pikaluottoyritysten asettamista muita huonompaan asemaan kieltämällä alle 100 euron suuruisten luottojen tarjoaminen esittää perustuslain kannalta hyväksyttäviä syitä. Lisäksi keskeiseksi muodostuvat erottelun oikeasuhtaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Käyttööni saaman aineiston perusteella pienten luottojen asettaminen eri asemaan suurempiin luottoihin verrattuna pelkästään kulujen suhteelliseen suuruuden perusteella vaikuttaa kyseenalaiselta. Prof. Saarnilehdon lausunnossa myös korostetaan, ettei ns. todellinen vuosikorko ole peruste arvioida sitä, onko kyse koronkiskonnasta vai ei. Lisäksi AA Airaksisen toimittaman tiedon mukaan pikaluottojen osuus kaikista kulutusluotoista on vain 0,5 prosenttia, mikä asettaa vähintäänkin riidanalaiseksi sen mietintöluonnoksen peruslähdekohdan, jonka mukaan pikaluotot ovat keskeinen syy ihmisten velkaongelmiin.⁵ Edelleen Airaksisen toimittaman tiedon mukaan oikeusministeriön 8.3.2012 järjestämässä kuulemistilaisuudessa keskeiset kuultavat Suomen Asiakastieto, Velkaneuvojat ry sekä Takuusäätiö ovat pitäneet määrältään alle 100 euron luottojen merkitystä velkaongelman kannalta vähäisenä.

Pienten, alle 100 euron suuruisten luottojen tarjontaoikeuden rajoittamiselle pitäisi näin ollen esittää joitain muita perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Erityisesti hyväksyttäviä perusteita pitäisi yhdenvertaisuuden takia esittää muun kulutusluottotoiminnan rajaamiselle toimenpiteiden ulkopuolelle. Lisäksi viitataan tässä yhteydessä jo aiemmin esitettyyn ehdotusten ongelmista hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden kannalta.

Kulu- ja korkokattosääntely

Esityksessä ehdotetaan asetettavaksi korkokatto eli enimmäiskorko, jota luotonantaja voisi periä luotosta kuluttajalta. Koron ohella luotonantajalla olisi oikeus periä kuluttajalta erikseen tietyt luottokustannukset. Kulusääntelyä yhdistettynä korkokattoon pidetään laajamittaista kieltoa tarkoituksenmukaisempana keinona puuttua pikaluottojen aiheuttamiin ongelmiin, sillä hintasääntely ei estäisi kokonaan pienehköjen kertaluottojen tarjoamista, mutta edesauttaisi sitä, että kuluttaja saa niitä nykyistä kohtuullisemmin ehdoin. Nykyisten tyyppisten pienten, lyhytaikaisten rahaluottojen tarjontaa ehdotettava korko- ja kulusääntely vähentäisi todennäköisesti merkittävästi.

Soveltamisalan ulkopuolelle ehdotetaan rajattavaksi paitsi hyödykesidonnaiset luotot myös muut luotot, jos luoton määrä tai luottoraja ylittää [1000] euroa. Rajausta pidetään tarpeellisenä, koska hintasääntelyn poikkeuksellisuuden vuoksi sääntely on syytä

⁵ Tilastokeskuksen luottokantatilasto http://www.stat.fi/til/lkan/2011/03/lkan_2011_03_2011-12-02_tie_001_fi.html, josta käy ilmi kaikkien kulutus- ja opintolainojen yhteismäärä sekä pikalainojen kokonaismäärä.

kohdistaa vain niihin luottoihin, joihin suurimmat hinta- ja velkaantumisongelmat vaikuttaisivat liittyvän.

Ehdotus kulu- ja korkokattosäätelystä alle 1000 euron luottojen suhteen koskisi käytännössä vain pikaluottoyrittäjiä. Näin ollen sitä on pienten luottojen tarjontaoikeuden rajoittamista koskevan ehdotuksen tapaan arvioitava perustuslain yhdenvertaisuussäätelyn kannalta omaisuudensuoja- ja elinkeinovapauksensäätelyn ohella.

Käyttöön toimitetun aineiston valossa on kiistanalaista, että suurimmat hinta- ja velkaantumisongelmat liittyisivät juuri alle 1000 euron luottoihin. Näin ollen on kyseenalaista, että kulu- ja korkosäätelylle nyt ehdotetulla tavalla olisi esitettävissä hyväksyttäviä perusteita.

Lisäksi AA Airaksisen mukaan ehdotettu kulu- ja korkokattosäätely merkitsisi tosiasiaassa sitä, että pikaluottoyritykset eivät enää voisi tarjota käytännössä lainkaan kuluttajille alle 1000 euron luottoja, koska se olisi taloudellisesti kannattamatonta (ks. Liite 1). Jos arvio pitää paikkansa, ehdotettu kulu- ja korkokattosäätely merkitsisi tosiasiaassa pikaluottoihin perustuvan elinkeinotoiminnan estymistä ja käytännössä alan täyskieltoa.

Elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan näkökulmasta kyseessä olisi siten hyvin syvälleikävä perusoikeusrajoitus, jonka ankaruutta korostaisi sen kohdentuminen yksinomaan pikaluottojen tarjoajiin. Näin ankaralta elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan rajoitukselta on edellytettävä erityisen painavia perusteita sekä välttämättömyyttä ehdotuksen taustalla olevien oikeushyvien suojaamisen kannalta.

Esityksen säätämisyksikköjaksossa ehdotetun hintasäätelyn kohdistamista vain alle 1000 euron suuruisiin muihin kuin hyödykesidonnaisiin luottoihin on perusteltu ennen muuta sillä, että myönnettyjen pikaluottojen määrä on kasvanut viime vuosina jyrkästi ja että "myös niihin liittyvät velkaongelmat ovat kasvaneet voimakkaasti, kuten yleisperustelujen 1 ja 2.3 jaksosta ilmenee." (s. 29). Esityksen mukaan on "selvästi nähtävissä, että pikaluotot ovat vieneet osan väestöstä vaikeasti hallittavaan velkakierteeseen" ja että "erityisesti ongelmia on aiheutunut alle 25-vuotiaille nuorille aikuisille". Edellä on jo kuitenkin kiinnitetty huomiota arvioiden pohjana olevan tilastoy-m. tiedon puutteellisuuksiin, mikä esityksessäkin tuodaan esiin huomauttamalla muun muassa siitä, että yhtä hyvin käräjäoikeuksista kuin ulosottorekisteristä saadut tiedot ovat vain "suuntaa-antavia" (ks. 5). Mietinnössä ei ole myöskään arvioitu muiden rahoitustuotteiden vaikutuksia velkaantumiseen.

Muutoinkin on käyttöön toimitetun aineiston valossa kiistanalaista, onko olemassa niin painavia perusteita, että pikaluottojen tarjoaminen voitaisiin käytännössä kokonaan kieltää. Mietinnössäkin päinvastoin todetaan, että pikaluottojen tarjoamisen rajoittaminen nimenomaisella kiellolla olisi hyvin poikkeuksellinen puuttumiskeino velkaongelmiin, joka saattaisi paitsi osoittautua tehottomaksi myös johtaa siihen, että kuluttajat hakisivat pienempiä luottoja ns. pimeiltä luottomarkkinoilta (s. 16). Ehdotetun kulu- ja korkokattosäätelyn hyväksyttävyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta onkin syytä harkita uudelleen etenkin, jos reaalisenä uhkana on pikaluottojen tarjoamisen loppumisen myötä ns. pimeiden luottomarkkinoiden kasvu.

Edellisessä kappaleessa alle 100 euron pikaluottojen kieltämistä on käsitelty yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Vastaavat näkökohdat soveltuvat luonnollisesti myös korko- ja kulusääntelyn kohdistamiseen käytännössä vain pikaluottoihin. AA Airaksisen mukaan edellä mainitussa kuulemistilaisuudessa esitettiin Suomen Asiakastiedon, Velkaneuvojat ry:n ja Takuusäätiön toimesta, etteivät pikaluotot ole keskeinen tekijä velkaongelmien syntymisen kannalta. Ylipäätään mietinnöstä puuttuu riittävä analyysi siitä, mistä velkaongelmat johtuvat ja mikä on pikalainojen mahdollinen osuus velkaongelmien syntymisessä. Jos pikalainojen osuus kaikista kulutusluotoista on olematon, on vaikea nähdä, että pikalainojen tosiasiallinen kieltäminen voisi olennaisesti vaikuttaa velkaongelmiin. Tästäkin näkökulmasta kaiken muun kulutusluottotoiminnan rajaaminen toimenpiteiden ulkopuolelle on yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista. Edellä on käsitelty sitä, että joidenkin pienlainayhtiöiden väitetty piittaamattomuus säännöksistä ei ole peruste puuttua lainmukaisesti toimivien pikalainayritysten toimintaan.

Siirtymäjärjestelyt

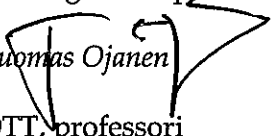
Mietinnön mukaan muutokset kuluttajansuojalain ja korkolain sopimusoikeudellisissa säännöksissä vaikuttaisivat pääsääntöisesti vain lain voimaantulon jälkeen tehtäviin sopimuksiin, pl. hyvää luotonantotapaa koskevaan säännökseen ehdotettu lisäys tekstiviesti- ja muiden vastaavien viestipalvelujen lisämaksuttomuudesta, jota sovellettaisiin kaikkiin lain voimaantulon jälkeen suoritettaviin viestipalveluihin. Koska ehdotukset vaikuttaisivat vain lain voimaantulon jälkeen tehtäviin luottosopimuksiin, eikä sillä siten puututtaisi taannehtivasti sopimussuhteiden sisältöön, ehdotukset ovat valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomia siltä osin kuin on kyse omaisuuden suojan piiriin kuuluvasta sopimussuhteiden pysyvyydestä, johon puuttumiseen taannehtivin vaikutuksin on vakiintuneesti suhtauduttu kielteisesti, joskaan ei aivan ehdottomasti, perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. esim. (PeVL 28/1994 vp , PeVL 37/1998 vp , s. 2/I, PeVL 63/2002 vp , s. 2/II).

Pienluottoja tarjoavien luotonantajien on kuluttajansuojalakiin ja korkolakiin ehdotettujen muutosten johdosta päivitettävä markkinointiaineistonsa ja sopimusehtonsa sekä muutettava mahdollisesti myös tarjoamiensa luottojen hinnoittelurakennetta. Päivitystarpeiden takia mietinnössä esitetään lakien vahvistamisen ja voimaantulon välille jätettäväksi noin kolmen kuukauden siirtymäaika. Korkokattosäännöksen vahvistamisen ja voimaantulon välisen siirtymäajan tulisi kuitenkin olla jonkin verran tätä pitempi mietinnön mukaan.

Luottomarkkinoilla toimivat yritykset eivät sinänsä voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (ks. myös esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2/II). Kun otetaan kuitenkin huomioon, että mietinnön mukaiset ehdotukset kulu- ja korkokattosääntelystä sekä pienten luottojen tarjoamisen rajoittamisesta merkitsisivät edellä selostetulla tavalla vaikutukseltaan ankaraksi luonnehdittavia rajoituksia pikaluottojen tarjoamiseen perustuvalla elinkeinotoiminnalle, pahimmillaan jopa täyskieltoa, ehdotettujen muutosten vaikutusten pehmentämiseksi ja muutoinkin pikaluottoyritysten kannalta kohtuuttomien tilanteiden välttämiseksi lakiehdotukseen

olisi sisällytettävä riittävän pitkä siirtymäaika, jotta ehdotukset täyttäisivät oikeasuhtaisuudesta tällaiselle sääntelylle johdettavat minimivaatimukset.

Helsingissä 8. päivänä toukokuuta 2012


Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki