

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2009 vp

Hallituksen esitys laeiksi kuluttajansuojalain
7 luvun, rikoslain 36 luvun 6 §:n ja korkolain
4 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä toukokuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, rikoslain 36 luvun 6 §:n ja korkolain 4 §:n muuttamisesta (HE 64/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Tarja Kotkavuo, valtiovarainministeriö

- kaupallinen neuvos Ilkka Cantell, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Anja Peltonen, Kuluttajavirasto
- johtava asiantuntija Reima Letto, Finanssialan Keskusliitto
- toiminnanjohtaja Kari Kuusisto ja hallituksen puheenjohtaja Jorma Jokela, Suomen Pienlänayhdistys ry
- talous- ja velkaneuvoja Tomi Nummela, Velkaneuvonta ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Keskuskauppakamari
- keskusrikospoliisi
- Takuu-Säätiö
- Suomen Kuluttajaliitto ry
- professori Kimmo Nuotio

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kulutusluottoja koskevaa kuluttajansuojalain 7 lukua, luottokiskontaa koskevaa rikoslain säännöstä ja korkolain säännöstä viivästyskoron määrästä. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on vähentää niin sanottujen pikaluottojen tarjonnassa esiintyneitä ongelmia.

Esityksen mukaan myös pieniä ja lyhytaikaisia luottoja markkinoitaessa olisi ilmoitettava

luoton todellinen vuosikorko. Näin parannettaisiin kuluttajan mahdollisuuksia saada asianmukaista tietoa pikaluottojen ja muiden lyhytaikaisten luottojen hinnasta. Samalla helpotettaisiin hintavertailua näiden ja muiden luottojen välillä. Lisäksi väärinkäytöksen ehkäisemiseksi kuluttajansuojalain 7 lukuun lisättäisiin säännös luotonantajan velvollisuudesta todentaa lainanhakijan henkilöllisyys huolellisesti. Har-

kitsemattoman luotonoton vähentämiseksi lukuun lisättäisiin myös säännös, jolla kielletäisiin kulutusluottosopimuksen nojalla myönnettävien varojen välitön maksaminen kuluttajalle silloin, kun luottoa haetaan ja se myönnetään myöhään illalla tai yöllä.

Luottokiskontaa koskeva rikoslain säännös ajanmukaistettaisiin. Koron ja muiden perittävien kustannusten kohtuuttomuutta arvioitaisiin suhteessa luotonantajan suoritukseen ottaen huomioon säännöksessä luetellut, koron suuruuteen tavanomaisesti vaikuttavat seikat. Uudistus on tarpeellinen luottomarkkinoilla tapahtuneen kehityksen vuoksi.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi korkolain säännöstä, jossa mahdollistetaan lakisääteistä viivästyskorkoa korkeamman koron periminen niissä tilanteissa, joissa luottoajalta maksettava korko on ollut suurempi kuin lakisääteinen viivästyskorko. Tavoitteena on helpottaa maksuvaikeuksiin joutuneiden kuluttajien asemaa ja ehkäistä ylivelkaantumista.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan noin kolme kuukautta niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Muutokset sopimusoikeudellisissa säännöksissä vaikuttaisivat lakien voimaantulon jälkeen tehtäviin sopimuksiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Pikaluottojen tarjonnassa esiintyneet ongelmat

Esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla puututaan erityisesti niin sanottujen pikaluottojen tarjonnassa esiintyneisiin ongelmiin. Pikaluotot ovat tyypillisesti nopeasti saatavia, laina-ajaltaan lyhyitä kulutusluottoja, joiden saaminen ei edellytä vakuuksia. Laina myönnetään tekstiviestillä tai internetissä tehtävän lainahakemuksen perusteella. Tarjottavien luottojen suuruus vaihtelee yleensä muutamasta kymmenestä eurosta satoihin euroihin. Pikaluotoissa luoton hinta ilmoitetaan usein koron sijasta käsittely- ja toimituskuluina, joiden määrä muunnettuna todelliseksi vuosikoroksi voi kohota hyvin suureksi.

Pikaluotot ovat melko uusi luottotuote, ja niiden markkinat ovat kasvaneet voimakkaasti parin viime vuoden aikana. Esityksen perusteluista ilmenee, että vuonna 2008 myönnettiin yhteensä yli miljoona uutta pikaluottoa, joiden lainasumma on yhteismäärältään noin 190 miljoonaa euroa. Pikaluotto voi tuoda apua tilapäiseen rahoitustarpeeseen. Toisaalta se, että pikaluoton voi saada nopeasti ja ilman vakuuksia, voi altistaa harkitsemattomaan luotonottoon. Esityksen perusteluista ilmenee, että pikaluotot ovat ai-

heuttaneet maksuvaikeuksia erityisesti nuorille kuluttajille.

Lakivaliokunta kannattaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä. Pikaluottojen tarjonnassa esiintyneisiin epäkohtiin on välttämätöntä puuttua lainsäädäntöteitse. Nyt esitetyt lainsäädäntömuutokset eivät kuitenkaan ole riittäviä, vaan pikaluottoihin liittyvien ongelmien ratkaiseminen edellyttää myös muita lainsäädäntömuutoksia.

Pikaluottoja tarjoavien yritysten määrä on moninkertaistunut parin viimeisen vuoden aikana, ja nykyisin niitä toimii noin 50. Kuluttajansuojaviranomaiset valvovat pikaluottoyrityksiä kuluttajansuojan näkökulmasta. Elinkeino-oikeudellisesti pikaluottojen tarjonta ei kuitenkaan edellytä rekisteröintiä tai toimilupaa, eivätkä pikaluottoyritykset kuulu Finanssivalvonnan tai muun vastaavan viranomaisvalvonnan piiriin. Tämän johdosta on muun muassa esitetty epäilyksiä siitä, että pikaluottoyrityksiä käytetään rahanpesuun. Ongelmana on myös pidetty sitä, että toiminnan harjoittajat ovat vaihtuneet nopeasti. Edellä esitettyyn viitaten lakivaliokunta pitää nykyistä tilannetta ongelmallisena ja esittää siten, että talousvaliokunta kiinnittää mietinnössään erityistä huomiota pikaluottoja tarjoavien yritysten elinkeino-oikeudellisen sääntelyn sekä nykyistä laajemman ja tehok-

kaamman viranomaisvalvonnan tarpeeseen. Kuluttajien ja yhteiskunnan kannalta on tärkeää, että pikaluottojen tarjontaa harjoitetaan ammatitaitoisesti ja luotettavasti. Oikeusministeriössä on parhaillaan vireillä kulutusluottolainsäädännön kokonaisuudistus, jonka yhteydessä on tarkoitus selvittää muun muassa pikaluottoyrityksiä koskevan elinkeino-oikeudellisen sääntelyn tarvetta sekä vastuullisen luotonannon sääntelyä. Edellä esitettyyn viitaten lakivaliokunta kiirettiä lakiehdotusten valmistelua.

Kaikkiin pikaluottojen tarjonnassa esiintyneisiin ongelmiin ei voida puuttua lainsäädännöllä. Velkaongelmien ennalta ehkäisemiseksi onkin tärkeää muun muassa parantaa kuluttajien, erityisesti nuorten, valmiuksia ymmärtää oman talouden hallintaa sekä kiinnittää huomiota sosiaalisen luoton tuksen saatavuuteen. Niin ikään valiokunta tähdentää talous- ja velkaneuvonnan riittävien resurssien turvaamista.

Todellisen vuosikoron ilmoittamisvelvollisuus

Lakivaliokunta kannattaa todellisen vuosikoron ilmoittamisvelvollisuuden laajentamista myös pienten ja lyhytaikaisten luottojen markkinointiin esitetyllä tavalla. Esityksestä ilmenee, että vain osa pikaluottoyrityksistä ilmoittaa markkinoinnissaan luoton todellisen vuosikoron. Harkitsemattoman luotonoton vähentämiseksi on tärkeää, että kuluttajat saavat luottopäätösten tekemiseksi riittävää ja asianmukaista tietoa. Todellisen vuosikoron ilmoittamisvelvollisuus parantaa kuluttajien mahdollisuuksia vertailla eri luotonantajien tarjoamia pieniä ja lyhytaikaisia luottoja.

Lainanhakijan henkilöllisyyden todentaminen

Esityksessä ehdotetaan luotonantajalle velvollisuutta todentaa lainanhakijan henkilöllisyys. Lakivaliokunta pitää sääntelyä tarpeellisena väärinkäytösten estämiseksi ja kuluttajansuojan parantamiseksi. Käytännössä lainanhakijan henkilöllisyyden todentamisessa on ollut ongelmia, sillä pikaluottoyrityksiltä on saatu luottoa käyttämällä muun muassa toisen henkilön matkapuhelinta tai henkilötunnusta. Vaikka henkilö-

lisyyden todentamisessa tapahtuneet virheet ovat jo voimassa olevan oikeuden mukaan luotonantajan vastuulla, aiheutuu väärinkäytöstpauksista paljon vaivaa ja haittaa niille, joiden nimiin luotto on otettu.

Silloin, kun lainanhakijan henkilöllisyys todennetaan sähköisesti, ensitunnistamisessa voidaan esityksen mukaan käyttää vain niin sanottuja vahvoja tunnistamismenetelmiä. Esityksen perusteluihin viitaten valiokunta toteaa, että myös muut tunnistamismenetelmät kuin pankkien tarjoamat Tupas-varmenteet (verkkopankkitunnukset) voivat olla nyt tarkoitettuja vahvoja tunnistamismenetelmiä. Esimerkiksi Väestörekisterikeskus myöntää varmenteita, jotka voivat sijaita pankkikortilla tai henkilökortilla. On myös oletettavaa, että vahvaa sähköistä tunnistamista ja sähköisiä allekirjoituksia koskevan lakiehdotuksen (HE 36/2009 vp) hyväksymisen myötä lähivuosina markkinoille tulee uusia vahvoja tunnistamismenetelmiä, erityisesti niin sanottuja mobiilivarmenteita.

Kielto maksaa varoja yöllä

Jotkut pikaluottoyritykset myöntävät lainaa ympäri vuorokauden. Esityksessä ehdotetaan, että luottosopimuksen nojalla myönnettyjen varojen välitön maksaminen kuluttajalle kielletään sellaisessa tapauksessa, jossa lainaa haetaan ja se myönnetään klo 23—7. Ehdotuksella pyritään näin estämään harkitsematonta luotonottoa. Markkinaoikeus on vastikään antanut pikaluottoja koskevan päätöksen (MAO:257/09, Dnro 36/08/M2), jossa on muun muassa kielletty pikavippiyhtiötä maksamasta yöaikaan haettua pikavippiä ennen kello seitsemää aamulla. Kyseisestä päätöksestä riippumatta lakivaliokunta pitää selkeyssyistä tarpeellisena, että nyt tarkoitettusta kiellosta säädetään laissa nimenomaisesti.

Esityksessä tarkoitettu kielto on yleinen, joten se koskee muun muassa verkkopankkien kautta myönnettäviä luottoja. Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että kielto koskee vain varojen luovuttamista. Siten asiakas voi jatkossakin esimerkiksi hakea lainaa verkkopankissa myös yöaikaan.

Luottokiskonta

Esityksessä ehdotetaan rikoslain luottokiskontaa koskevaa säännöstä ajanmukaistettavaksi luottomarkkinoilla tapahtuneiden muutosten huomioon ottamiseksi. Voimassa olevan rikoslain säännöksen mukaan otettua tai edustettua korkoa verrataan rahoituslaitosten vastaavassa luotonannossa ottamaan korkoon. Koska rahoituslaitokset eivät ole tarjonneet pikaluottoja vastaavia luottomuotoja, mahdollisuus soveltaa voimassa olevaa säännöstä pikaluottoihin on ollut epäselvä.

Lakivaliokunta puoltaa esitystä myös tältä osin. Ehdotettua luottokiskontasäännöstä voidaan nykyistä säännöstä paremmin soveltaa muun muassa pikaluottoihin, kun korkoa verrataan luotonantajan suoritukseen. Lisäksi ehdotettu säännös on kiskonnan tunnusmerkistön osalta nykyistä täsmällisempi. Lopuksi valiokunta toteaa, että vaikka rikosoikeudelliset keinot eivät ole ensisijainen keino puuttua luottomarkkinoilla havaittuihin epäkohtiin, rikosoikeudellista sääntelyä tarvitaan ennalta ehkäisevistä syistä muiden keinojen ohella.

Viivästyskorko

Esityksessä rajoitetaan ajallisesti velkojan oikeutta periä lakisääteistä viivästyskorkoa korkeampaa korkoa. Nykyisin velkojalla on oikeus periä lakisääteistä viivästyskorkoa korkeampaa korkoa, jos velan juoksukorko on lakisääteistä viivästyskorkoa suurempi. Tyypillisesti nämä luotot ovat vakuudettomia kulutusluottoja sekä luottokorttiluottoja, joissa juoksukorko voi vaihdella välillä 12—30 prosenttia. Esityksen mukaan viivästyskorko laskisi lakisääteisen viivästyskoron tasolle 180 vuorokauden kuluttua velan erääntymisestä.

Korkeat viivästyskorot eivät ole olleet ongelma pikaluotoissa. Pikaluottoihin tyypillisesti liittyviä käsittely- ja toimituskuluja ei voida muuntaa juoksukoroksi, kun luoton maksu viivästyy. Tällaisten kulujen perimistä ei siten voida jatkaa viivästysaikana. Vaikkei esitys siten tältä osin koskeakaan pikaluottoja, lakivaliokunta pitää korkolain muuttamista esitetyllä tavalla perusteltuna. Voidaan olettaa, että pikaluottoi-

hin ja nyt tarkoitettuihin korkeakorkoisiin kulutusluottoihin joutuvat tyypillisesti turvautumaan kuluttajat, joilla ei ole mahdollisuutta saada lainaa edullisin ehdoin. Lyhytaikaiseksi suunniteltu korkeakorkoinen kulutusluotto voi viivästyessään merkitä nykyisin sitä, että velallinen joutuu suorittamaan juoksukoron suuruisista viivästyskorkoa pitkäaikaisestikin.

Edellä esitettyyn viitaten lakivaliokunta puoltaa viivästyskorkoa koskevaa ehdotusta, koska se antaa mahdollisuuden ehkäistä maksuvaikeuksissa olevien velallisten velkaongelmien pahentumista riittävän varhaisessa vaiheessa. Voimassa olevan lain mahdollistamat keinot eivät ole tässä suhteessa riittäviä. Esimerkiksi viivästyskoron sovittelumahdollisuuden käyttöä vähentää käytännössä oikeudenkäyntikuluriski sekä se, että velkaongelmat usein passivoittavat velallista. Velallisen taloudellista tilannetta voidaan korjata myös yksityishenkilön velkajärjestelyllä, mutta kyseinen keino on ajallisesti myöhäisempi ja lisäksi merkitsee nyt esitettyä keinoa huomattavasti suurempaa puuttumista velkojen oikeuksiin.

Valiokunta ei pidä oletettavana, että uudistus alentaisi yleistä maksumoraalia. Velkojalla on joka tapauksessa oikeus periä lakisääteistä suurempaa viivästyskorkoa 180 vuorokauden ajan ja tämän jälkeen lakisääteistä viivästyskorkoa. Lisäksi maksuviivästyksestä voi seurata velalliselle muita kielteisiä seuraamuksia, kuten perintä-, oikeudenkäynti- ja ulosottokuluja sekä maksuhäiriömerkintä luottotietoihin.

Luoton hinta

Edellä todetuin tavoin korkeat viivästyskorot eivät ole olleet ongelma pikaluotoissa. Kyseiset luotot ovat kuitenkin voineet tulla hyvin kalliiksi korkeiden toimitus- ja käsittelymaksujen vuoksi. Lakivaliokunta pitää tilannetta ongelmallisena, mutta toteaa myös, että pikaluottojen korkeaan hintaan puuttuminen esimerkiksi sääntelyteitse on vaikea ja monitahoinen kysymys. Hintasäännöstely voisi joissakin tapauksissa alentaa luoton hintaa, mutta sillä voi olla myös haitallisia vaikutuksia muun muassa luottomarkkinoiden läpinäkyvyyteen ja luoton saatavuus-

teen. Nyt käsiteltävänä oleva esitys tuo tilanteeseen kuitenkin parannusta, koska todellisen vuosikoron ilmoittamisvelvollisuus edistää kuluttajien mahdollisuuksia ymmärtää ja vertailla luottojen hintaa. Niin ikään ehdotettu rikoslain luottokiskontaa koskeva säännös mahdollistaa nykyistä paremmin koron tai muun korvauksen asianmukaisuuden arvioinnin.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset hyväksytään ja

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Heidi Hautala /vihr
vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Paavo Arhinmäki /vas
Timo Heinonen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Sampsa Kataja /kok
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /kok
Sanna Lauslahti /kok
Outi Mäkelä /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Markku Pakkanen /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.