

ARVIOMUISTIO PIKALUOTTOSÄÄNTELYN KEHITTÄMISVAIHTOEHDOSTA

1 Johdanto

Verkossa ja tekstiviestein haettaviin pikaluottoihin on liittynyt ongelmia niiden markkinoille tulosta vuodesta 2005 asti. Ongelmiin on puututtu useilla asteittain koventuneilla lainmuutoksilla. Vaikutuksiltaan merkittävimpänä voidaan pitää vuonna 2013 tehtyä lainmuutosta, jolla asetettiin korkokatto alle 2 000 euron suuruisille kuluttajaluotoille. Hyödykesidonnaiseen luottoon korkokattosäännöstä sovelletaan vain, jos kuluttajalla on luottosopimuksen nojalla myös oikeus nostaa rahavaroja. Kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun 17 a §:n mukaan pykälän soveltamisalaan kuuluvissa luotoissa luottosopimuksen mukainen luoton todellinen vuosikorko saa olla enintään korkolain (633/1982) 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko lisätynä 50 prosenttiyksiköllä. Tällä hetkellä korkokatto on 50 prosenttia viitekoron ollessa 0 %.

Korkokattoa ei ulotettu 2 000 euron suuruisiin tai sitä suurempiin luottoihin, koska merkittävimmät ongelmat liittyivät määrältään pienempiin kulutusluottoihin ja koska oletettiin, että suuremmissa luotoissa korkotaso jää joka tapauksessa kilpailluilla luottomarkkinoilla huomattavasti korkokattoa alemmaksi. Koska myös luottoriski kasvaa tuntuvasti luottosumman suurentuessa, oletettiin, ettei muutos johtaisi luottotarjonnan siirtymiseen korkokattorajaa suurempiin luottoihin.

Korkokattosääntelyn voimaantulon jälkeen myönnettyjen pikaluottojen kappalemäärät sekä niistä perittävät luottokustannukset vähenivät¹. Sitten pikaluottoyritykset ovat kuitenkin muuttaneet tarjoamiaan luottotuotteita ja siirtyneet pääosin myöntämään korkokaton ulkopuolelle jääviä suurempia luottoja, joissa todellinen vuosikorko on yleisesti yli 100 prosenttia tai jopa huomattavasti korkeampi.² Osittain tarjonta on myös siirtynyt ns. vertaislainamarkkinoille.

¹ Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2014 ensimmäisen neljänneksen aikana uusia pikaluottoja myönnettiin kotitalouksille yhteensä 69 145 kappaletta 44 miljoonalla eurolla. Uusia lainoja myönnettiin neljänneksen aikana 54 prosenttia vähemmän kuin edellisen vuoden vastaavalla neljänneksellä. Pienlainojen ottajat maksoivat tammi-maaliskuun aikana ottamistaan lainoista yhteensä lähes 6 miljoonaa euroa erilaisia kuluja, mikä oli 71 prosenttia vähemmän kuin edellisellä vuodel-la. (Suomen virallinen tilasto (SVT): Luottokanta [verkkajulkaisu].ISSN=2342-2602. 1. vuosineljännes 2014. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 1.2.2017]) Saantitapa: http://www.stat.fi/til/lkan/2014/01/lkan_2014_01_2014-07-01_tie_001_fi.html

² Kuluttaja-asiamies selvitti toukokuussa 2016 luotonantajarekisteriin merkittyjen luotonantajien ilmoittamia todellisia vuosikorkoja verkkosivujen perusteella. Todellinen vuosikorko vaihteli noin 2 000 euron suuruisien luottojen osalta verkkosivuilla ilmoitetun tiedon mukaan 30,61 %:n ja 446,20 %:n välillä. Otannassa oli mukana 21 verkkosivua. Todellinen vuosikorko ilmoitettiin 12 tapauksessa vähintään 100 %:n suuruisiksi ja neljässä tapauksessa vähintään 200 %:n suuruisiksi. Viidessä tapauksessa todellinen vuosikorko ilmoitettiin silloista korkokattoa (50,5 %) alhaisemmaksi.

Vertaislainatoiminta tuli vuoden 2017 alusta kuluttajaluottolainsäädännön piiriin. Vertaislainoja välittävän yrityksen on huolehdittava siitä, että luotonantotoiminnassa noudatetaan kuluttajaluottoja koskevia kuluttajansuojalain 7 luvun säännöksiä muun muassa lainanhakijan luottokelpoisuuden arvioinnista ja korkokatosta. Lisäksi vertaislainojen välittäminen edellyttää nykyisin rekisteröintiä Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämään luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin. Vertaislainanvälittäjiä koskevat nykyisin samat ammattitaitoon ja luotettavuuteen liittyvät rekisteröintivaatimukset kuin kuluttajaluottojen myöntäjiä.

Kuluttajansuojalain korkokattosäännöksen muuttamisesta on tehty äskettäin kahdeksan kansanedustajan lakialoitetta (LA 51/2016 vp, LA 52/2016 vp, LA 53/2016 vp, LA 54/2016 vp, LA 55/2016 vp, LA 56/2016 vp, LA 57/2016 vp, LA 58/2016 vp). Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto on toimittanut syksyllä 2016 oikeusministeriölle kuluttajasiemiehen aloitteen kuluttajaluottolainsäädännön muuttamiseksi sekä kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan sääntelyn tarkistamiseksi.

2 Tilastotietoa pikaluottoyrityksistä, otetuista luotoista sekä niihin liittyvistä maksuhäiriöistä

Etelä-Suomen aluehallintoviraston valtakunnalliseen luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin oli merkitty tammikuussa 2017³ yhteensä 55 luotonantajaa. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vuoden 2012 lopussa eli ennen korkokaton voimaantuloa luotonantajarekisterissä oli 87 luotonantajaa ja vuoden 2014 lopussa eli korkokaton voimaantulon jälkeisenä vuonna 49 luotonantajaa.

Vuonna 2015 uusia pienlainoja myönnettiin Tilastokeskuksen Luottokanta-tilaston perusteella laskettuna noin 470 000 kappaletta keskimääräisen lainamäärän ollessa noin 500 euroa ja takaisinmaksuajan noin 140 päivää. Luottokanta-tilaston julkaiseminen on päättynyt, joten vastaavia tietoja vuodelta 2016 ei ole saatavissa. Vuonna 2010 pienlainoja myönnettiin noin 1,2 miljoonaa kappaletta keskimääräisen lainamäärän ollessa hieman yli 200 euroa ja takaisinmaksuajan noin 30 päivää. Voidaan siis todeta, että vaikka myönnettyjen pienlainojen kappalemäärä on tuntuvasti vähentynyt vuosikymmenen alusta, lainamäärät ovat suurentuneet ja takaisinmaksuajat pidentyneet.

Asiakastiedon tilastojen mukaan vuonna 2016 uusia velkomustuomioita annettiin vajaat 270 000 kappaletta. Vuonna 2013 eli korkokaton voimaantulovuonna vastaava luku oli vajaat 350 000 kappaletta. Velkomustuomioiden määrä on siis laskenut, mutta se on edelleen tuntuvasti korkeampi kuin esimerkiksi vuonna 2007, jolloin velkomustuomioita annettiin vajaat 145 000 kappaletta.

Maksuhäiriöisten henkilöiden määrä on korkea, ja se on ollut jatkuvasti lievässä nousussa. Asiakastiedon mukaan maksuhäiriöisiä henkilöitä oli vuonna 2016 noin 373 000, kun vuonna 2007 vastaava luku oli noin 309 000 ja vuonna 2013 noin 360 000. Uusia henkilöihin kohdistuvia maksuhäiriömerkintöjä tuli vuonna 2016 noin 1,5 miljoonaa kappaletta. Näistä suurimman ryhmän muodostivat ulosottoesteet (76,3 %) ja toiseksi suurimman ryhmän velkomustuomiot (18 %). Velkomustuomioissa tili- ja kertaluotot

³ Tilanne 10.1.2017

olivat suurin maksuhäiriömerkinnän aiheuttanut ryhmä. Vuonna 2016 annetuista henkilöihin kohdistuvista velkomustuomioista 65 % koski tili- ja kertaluottoja⁴.

Asiakastieto ylläpitää Kuluttajaluottojen kyselyjärjestelmää, jonka avulla tiedonjakopiiriin liittyneet luotonantajat voivat asiakkaidensa nimenomaisella suostumuksella jakaa ja käyttää luotonhaun yhteydessä asiakastietoja, jotka koskevat luottoasiakkaiden velkaantumista ja maksukäyttäytymistä. Tiedonjakopiiriin kuuluu Asiakastiedon mukaan tällä hetkellä 25 luotonantajaa. Näistä valtaosa on Etelä-Suomen aluehallintoviraston luotonantajarekisterissä olevia luotonantajia. Järjestelmän tietojen perusteella vuoden 2016 aikana kulutusluottoja hakeneista 24,8 % haki luottoa kyselyjärjestelmään kuuluvilta luotonantajilta yli viisi kertaa. Uuden kulutusluoton hakuhetkellä 58 %:lla oli ennestään luottoja kyselyjärjestelmään kuuluvilta luotonantajilta, ja 21 %:lla luottoja oli kolmesta tai useammasta tällaisesta yhtiöstä.

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin katsauksessa *Velkaongelmien luonne ja pikavippiuudistuksen vaikutukset velkomustuomioiden valossa (9/2016)*⁵ on tarkasteltu velkaongelmien luonnetta ja kesäkuussa 2013 voimaan tulleen korkokattosäätelyn vaikutuksia. Julkisiin tilastoihin ja velkomustuomioita⁶ koskevaan analyysiin perustuvan selvityksen mukaan vuonna 2013 toteutettu pikaluottouudistus vähensi luotonantoyrityksiin liittyvien velkomustuomioiden lukumäärää erityisesti nuorilla aikuisilla. Sen sijaan luotonantoyrityksiin liittyvien velkasaatavien keskimääräinen suuruus velallista kohden nousi lähes kaikissa ikäryhmissä.

3 Mahdollisia tiukennuksia lainsäädäntöön

3.1 Luotosta aiheutuvat kustannukset

Korkokatto

Nykyisen korkokattosäätelyn myönteisenä vaikutuksena voidaan pitää sitä, että pikaluottoihin liittyvien velkomustuomioiden lukumäärä on vähentynyt. Ei-toivottua kehitystä on puolestaan se, että velkasaatavien suuruus on noussut lähes kaikissa ikäryhmissä. Lisäksi on huomattava, että velkomustuomioiden määrä on vähentymisestään huolimatta edelleen merkittävä verrattuna esimerkiksi 10 vuoden takaiseen tilanteeseen. Voidaankin todeta, että nykyisellä korkokattosäätelyllä ei ole saatu riittävästi vähennettyä velkaongelmia.

Korkokattosäätelyn tavoitteena oli myös se, että kuluttaja saisi pienehköjä luottoja kohtuullisemmin ehdoin. Tämän lisäksi uudistuksen arvioitiin vähentävän pikaluottojen

⁴ Tili- ja kertaluottojen ryhmään kuuluvat pikaluottojen ohella perinteiset luottokorttiluotot, osamaksuluotot ja vakuudelliset kuluttajaluotot mutta eivät esimerkiksi asuntoluotot.

⁵ Majamaa Karoliina, Rantala Kati, Sarasoja Laura (2016): *Velkaongelmien luonne ja pikavippiuudistuksen vaikutukset velkomustuomioiden valossa*. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Katsauksia 9/2016.

⁶ Raportin aineisto koostuu Oikeusrekisterikeskukselta peräisin olevasta 1877:sta käräjäoikeuksien ratkaisemasta yksityishenkilöä koskevasta velkomustuomiosta, jotka sijoittuvat ajanjaksolle 1.7.2012–30.6.2014.

tarjontaa merkittävästi. Pikaluottoja tarjoavien yritysten määrä on vähentynyt uudistuksen seurauksena. Uudistuksen ei voida kuitenkaan katsoa toteutuneen ennakoidulla tavalla, koska tarjonta on pääosin siirtynyt korkokaton ulkopuolelle jääviin suurempiin luottoihin, joissa todellinen vuosikorko on yleisesti yli 100 prosenttia tai jopa huomattavasti korkeampi.

Kuluttaja-asiamies on valvontatoimintansa yhteydessä selvittänyt luottolaitosten tarjoamien referenssituotteiden luottokustannuksia. Vertailussa huomioitujen luottolaitosten vakuudettomien 1 500 – 2 000 euron suuruisen luottojen todellinen vuosikorko vaihteli vuonna 2015 noin 13 prosentista 28 prosenttiin.⁷

Vuonna 2013 tiukennettiin myös sääntelyä luotonantajan velvollisuudesta arvioida kuluttajan luottokelpoisuus. Velkomustuomioiden määrän valossa sääntely ei ole toiminut toivotusti, ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston aloitteen mukaan myös sääntelyn noudattamisen arviointi on valvontatyössä osoittautunut haastavaksi. Kuluttaja-asiamies valvoo, että luotonantajat arvioivat riittävällä tavalla luotonhakijoiden maksuvaraa, mutta hyväksyttävän suuruisen luottoriskin arviointi jää käytännössä niiden kysymysten ulkopuolelle, joita valvoja voisi linjata riittävällä tavalla.

Luottokelpoisuuden arviointiin liittyviin tiedonsaanti- ja muihin ongelmiin on kiinnitetty useassa yhteydessä huomiota. Esillä on ollut myös positiivisen luottotietorekisterin järjestäminen, johon liittyviä kysymyksiä on käsitelty oikeusministeriön professori Ahti Saarenpäällä teettämässä selvityksessä (Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä; Selvityksiä ja ohjeita 11/2013). Tällä hetkellä tältä osin ei ole valmistelua viireillä.

Velkaongelmien ja kohtuuttoman kalliiden luottojen tarjonnan vähentämiseksi korkokattosääntelyä on syytä laajentaa myös 2 000 euron suuruisiin ja sitä suurempiin luottoihin. Sääntelyn tehokkuuden varmistamiseksi myös nykyinen soveltamisalarajaus, jonka mukaan korkokattosäännöstä ei sovelleta hyödykesidonnaisiin luottoihin, joihin ei liity oikeutta nostaa myös rahavaroja, on syytä poistaa. Markkinoilla on jo havaittavissa tapoja kiertää korkokattosääntelyä tällä tavoin. Korkokaton laajennus ja soveltamisalarajausten poistaminen merkitsisivät sitä, että korkokatto koskisi jatkossa kaikenlaisia kuluttajaluottoja. Käytännössä se kuitenkin vaikuttaisi vain kalleimpien luottojen tarjontaan.

Erikseen on pohdittava, mikä olisi asianmukainen korkokattotasoa suuremmissa luotoissa. Perusteltua olisi asettaa korkokatto näissä luotoissa nykyistä korkokattoa huomattavasti alemmalle tasolle, koska määrältään pienemmissä luotoissa todellinen vuosikorko muodostuu väistämättä korkeammaksi jo siitä syystä, että luoton myöntämiseen liittyvistä perustoimista, kuten lainanhakijan henkilöllisyyden todentamisesta, osoitetietojen tarkistamisesta ja luottokelpoisuuden arvioinnista aiheutuu samansuuruiset kulut siitä riippumatta, onko luottomäärä pieni vai suuri. Kuten edellä on todettu, luottolaitosten tarjoamissa 1 500–2 000 euron luotoissa todelliset vuosikorot ovat vaihdelleet 13 prosentin ja 28 prosentin välillä. Mahdollinen korkokaton taso suuremmissa luotoissa voisi olla noin 30 %.

⁷ Vertailussa huomioitiin S-Pankin, Danske Bankin, Nordea Rahoituksen, Handelsbankenin ja OP-Kotipankin tarjoamat tällaiset luotot (KKV/143/14.08.01.08/2016).

Muut luottokustannukset

Sääntelyn tehokkuuteen liittyisi ongelmia, vaikka luoton todelliseen vuosikorkoon perustuvaa korkokattosääntelyä laajennettaisiinkin. Kuluttaja-asiamies on kiinnittänyt huomiota siihen, että todellinen vuosikorko ei anna täysin oikeaa kuvaa luottokustannusten tasosta muun muassa siitä syystä, että markkinoilla on yleistynyt nostopalkkion periminen nostoista. Nostopalkkio on joko euromääräinen tai tietty prosenttiosuus nostetusta summasta. Todellisen vuosikoron laskentaa koskevista säännöksistä seuraa, että jatkuvissa luotoissa kuluttajat voivat maksaa tosiasiallisesti luottokustannuksia enemmän kuin ilmoitettua todellista vuosikorkoa vastaavan määrän riippuen muun muassa siitä, kuinka paljon nostoja kuluttajat tekevät.

Todellisen vuosikoron laskemista koskeva sääntely on harmonisoitu EU-lainsäädännöllä, joten sen muuttaminen kansallisin toimenpitein ei ole tältä osin mahdollista. Onkin syytä harkita muita tapoja rajoittaa luotonantajan mahdollisuutta periä kuluttajalta muuna kuin korkona perittäviä luottokustannuksia, jotka tosiasiallisesti vaikeuttavat luoton hinnan hahmottamista sekä heikentävät todelliseen vuosikorkoon perustuvan korkokaton tehokkuutta.

Kuluttaja-asiamies on esittänyt aloitteessaan, että kuluttajan ei tulisi voida käyttää luottoa missään tilanteessa tavalla, joka luottokustannuksia koskevien sopimusehtojen perusteella johtaisi siihen, että luotosta perittäisiin yksittäiseltä kuluttajalta korkokaton ylittäviä kustannuksia. Tällaisen säännöksen noudattaminen täysimääräisesti olisi kuitenkin käytännössä mahdotonta esimerkiksi silloin, kun kuluttaja ei käytä vuosimaksullista luottokorttiaan lainkaan. Tällöin nimittäin vuosimaksu tulisi maksettavaksi, vaikka luottoa ei käytettäisi lainkaan.

Eräs mahdollinen keino olisi edellyttää Ruotsin mallin mukaisesti, että kuluttajalla on velvollisuus maksaa koron sijasta tai sen lisäksi erillistä korvausta luotosta (maksut) vain, jos siitä on sovittu ja jos korvaus tosiasiallisesti vastaa luotonantajalle luotosta aiheutuneita kuluja.⁸ Sääntelymallin etuna olisi se, että se vähentäisi hinnoittelun pilkkomista osiin ja vaikeuttaisi korkokattosääntelyn kiertämistä erilaisten vuosikoron laskemisessa ongelmallisten kulujen muodossa. Haittapuolia ovat muun muassa sääntelyn noudattamisen valvonnan vaikeus ja sen laajat vaikutukset myös esimerkiksi asuntoluottojen hinnoittelurakenteeseen.

Toteuttamiskelpoisin vaihtoehto vaikuttaisi olevan euromääräisten tai prosentuaalisten rajojen asettaminen muuna kuin korkona perittäville luottokustannuksille. Rajat voisivat tulla sovellettaviksi korkokaton rinnalla siten, että korkokatto asettaisi ylärajan luottosopimuksen mukaisille luottokustannuksille mutta samanaikaisesti muut kuin korko-

⁸ Säännös sisältyy Ruotsin kuluttajaluottolain (konsumentkreditlagen 2010:1846) 18 §:ään. Pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkoituksena on ollut rajoittaa luotonantajan mahdollisuuksia periä korkoa maksujen muodossa (Prop.1991/92:83 s. 53). Ruotsin markkinaoikeus (Marknadsdomstolen) on säännöksen tulkintaa koskevissa pikaluottoihin liittyvissä ratkaisuisaan 2008:3 ja 2009:34 pitänyt kohtuuttomana sopimusehtoa, jonka mukaan pikaluotosta peritään kuluna tietty vakioprosenttiosuus luoton määrästä, jollei summa tosiasiallisesti vastaa juuri kyseisestä lainasta aiheutuneita kuluja. Ratkaisussa 2009:34 markkinaoikeus on ottanut myös yksityiskohtaisemmin kantaa siihen, mitä eria kuluttajalta ei saa kulujen muodossa periä. Tällaisia eria ovat esimerkiksi luottotappiot, markkinointikulut ja tilavuokrat.

na perittävät luottokustannukset – siis sekä luottosopimuksen tekohetkellä täsmällisesti tiedossa olevat että luoton tosiasiallisesta käytöstä riippuvat kulut – eivät saisi ylittää tiettyä prosenttiosuutta luoton määrästä tai luottorajasta. Raja olisi perusteltua asettaa vuosikohtaiseksi. Sääntelyn etuna olisi, että säännöksen valvonta olisi yksinkertaisempaa kuin muissa malleissa, mutta erityisesti euromääräisten rajojen asettaminen asianmukaiselle tasolle voisi olla hankalaa luottotuotteiden kirjo huomioon ottaen. Prosentuaalisen kulukaton asettaminen vaikuttaisikin tarkoituksenmukaisemmalta. Erikseen tulisi pohtia sitä, olisiko kulukatto syytä porrastaa luoton määrän mukaan siten, että sallittu prosenttiosuus olisi suuremmissa luotoissa matalampi kuin pienemmissä luotoissa. Niin ikään tulisi huomioida tilanteet, joissa luottorajaa nostetaan.

Luottokoron ilmoittaminen vuotuisena korkona

Kaikista kuluttajaluotoista on ilmoitettava luoton todellinen vuosikorko, jonka laskemisessa otetaan huomioon paitsi luoton korko myös muut luottokustannukset. Lainsäädännöstä ei sen sijaan nimenomaisesti käy ilmi, että luoton korko, johon ei siis sisälly muita luottokustannuksia, tulisi ilmoittaa luoton markkinoinnissa tai myöhemmissäkään vaiheissa vuotuisena korkona. Ennen korkokattosääntelyn voimaantuloa pikaluottojen hinta perittiin yleensä kuluina eikä korkona. Sittemmin markkinoilla on siirrytty perimään luottokustannuksia myös koron muodossa. Pikaluottojen markkinoinnissa korko voidaan kuitenkin ilmoittaa tavanomaisen vuotuisen koron sijaan kuukausikorkona tai jopa päiväkorkona. Tämä vaikeuttaa luoton hinnan ja samalla viivästyskoron suuruuden hahmottamista⁹, minkä vuoksi olisi syytä selventää laissa, että velvollisuudella ilmoittaa luoton korko tarkoitetaan nimenomaisesti vuotuisen koron ilmoittamisvelvollisuutta.

Vertaislainasaatavien viivästysseuraamukset ja perintäkulut

Kuten edellä on todettu, 1.1.2017 voimaan tulleen lainmuutoksen myötä vertaislainat rinnastetaan kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevassa sääntelyssä kuluttajaluottoihin. Kuluttaja-asiamies on esittänyt, että vertaislainat tulisi huomioida vastaavalla tavalla myös korkolain tahdonvaltaisuutta koskevassa pykälässä sekä saatavien perinnästä annetun lain (513/1999) kuluttajasaatavia koskevissa pykälissä. Edellä mainitun sääntelyn tarkoituksena on suojata kuluttajaa maksuviivästystilanteessa kohtuuttoman suurilta viivästyskorko- ja perintäkuluvaatimuksilta. Kuluttaja-asiamiehen ehdotus on perusteltu, ja se on syytä toteuttaa.

3.2 Sääntelyn tehokkuuden varmistamiseen liittyvät seikat

Aluksi

Luottokustannuksia koskevan sääntelyn asianmukaisuuden ohella on syytä kiinnittää huomiota sääntelyn tehokkuuteen eli siihen, miten kuluttajansuoja toteutuu käytän-

⁹ Korkolain 4 §:n 2 momentin nojalla lähtökohtana on, että viivästyneelle velan määrälle on maksettava korkoa saman perusteen mukaan kuin ennen eräpäivää.

nössä. Pikaluottoja koskevan sääntelyn tehokkuuteen vaikuttavat ennen muuta sääntelyn rikkomisen sopimusoikeudelliset seuraamukset, valvontaviranomaisten mahdollisuudet puuttua lainvastaisuuksiin sekä tuomioistuimen toimenpiteet velkomusasioita käsiteltäessä.

Korkokaton rikkomisen seuraamukset

Korkokattoa koskevassa kuluttajansuojalain 7 luvun 17 a §:ssä säädetään, että jos luoton määrä tai luottoraja on alle 2 000 euroa, luottosopimuksen mukainen luoton todellinen vuosikorko saa olla enintään korkolain 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko lisättynä 50 prosenttiyksiköllä. Kuluttajansuojalain 7 luvun 5 §:n mukaan sopimusehto, joka poikkeaa kyseisen luvun säännöksistä kuluttajan vahingoksi, on mitätön. Nämä säännökset yhdessä merkitsevät sitä, että tuomioistuimen olisi niin sanotuissa ylikorkotilanteissa viran puolesta hylättävä vaatimus korkokaton ylittäviltä osin.

Kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetussa neuvoston direktiivissä 93/13/ETY (sopimusehtodirektiivi) määritellään EU:n tasolla noudatettavasta kuluttajansuojan vähimmäistasosta kohtuuttomien sopimusehtojen osalta. Direktiivi koskee vain direktiivissä tarkoitettuja vakiosopimusehtoja. Lisäksi direktiivissä edellytetyn kohtuuttomuusarvioinnin ulkopuolelle on jätetty 4 artiklan 2 kohdan mukaan muun muassa sopimuksen pääkohteen määrittelyä ja hintaa koskevat ehdot, jos ehdot on laadittu selkeästi ja ymmärrettävästi. Luoton hintaa koskevan ehdon kohtuuttomuuden arviointi direktiivin nojalla edellyttää siis, että vakioehtoja ei ole laadittu riittävän selkeästi ja ymmärrettävästi.

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2015:60 todennut, että jos kyse on sopimusehtodirektiivin soveltamisalaan kuuluvasta kohtuuttomasta ehdosta, sopimusehtodirektiivin 6 artiklan ja sitä koskevan EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten on yksinomaan jätettävä kohtuuton sopimusehto soveltamatta, eikä tuomioistuin saa siis lähtökohtaisesti muuttaa ehdon sisältöä¹⁰. Edellä mainitun voidaan katsoa tarkoittavan korkokaton rikkomistilanteissa sitä, että jos hintaehdot katsottaisiin samanaikaisesti sopimusehtodirektiivin soveltamisalaan kuuluviksi kohtuuttomiksi ehdoiksi, riittävää ei olisi, että hylättäisiin yksinomaan korkokaton ylittävät vaatimukset, vaan tuomioistuimen tulisi jättää kohtuuttomat sopimusehdot soveltamatta.

Olisi syytä pohtia, tulisiko korkokaton rikkomisen sopimusoikeudellisia seuraamuksia ankaroittaa siten, ettei kuluttajalla olisi korkokaton rikkomistilanteissa velvollisuutta maksaa luottokustannuksia lainkaan. Kuten todettua, joissakin tapauksissa tämä perustuu jo EU-oikeuteen, mutta järjestelmän selkeys puoltaisi sitä, että korkokaton rikkomisen seuraukset olisivat samanlaiset riippumatta siitä, onko kyse yksinomaan pakottavan kansallisen lain vastaisesta ehdosta tai ehtokokonaisuudesta vai samanaikaisesti sopimusehtodirektiivin vastaisesta ehdosta. Jos jo korkokaton rikkomisen seurauksena olisi, ettei kuluttajalla olisi velvollisuutta maksaa luottokustannuksia lainkaan, seuraamus toimisi sanktiona siitä, että elinkeinonharjoittaja on käyttänyt pakottavan lain vastaista

¹⁰ Ks. KKO:n ratkaisun KKO 2015:60 kohdat 50 ja 51 ja niissä mainittu EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö.

ehtoa tai ehtoja sopimuksessaan. Samassa yhteydessä olisi syytä pohtia, olisiko käsittelyn helpottamiseksi summaarisessa haastehakemuksessa ilmoitettavia seikkoja syytä säännellä joiltakin osin nykyistä yksityiskohtaisemmin tai tulisiko kantajille asettaa velvollisuus toimittaa kuluttajaluottosopimus summaarisen haastehakemuksen yhteydessä.

Kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet kuluttajaluottoja koskevissa asioissa

Kuluttajaviranomaisten valvontatyön edellytyksiin yleisesti on kiinnitetty huomiota useissa yhteyksissä. Oikeusministeriön työryhmä esitti vuonna 2015 mietinnössään, että kuluttaja-asiamiehelle annettaisiin nykyistä paremmat keinot puuttua kuluttajansuojalain vastaisiin toimiin (Kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet; Mietintöjä ja lausuntoja 11/2015). Mietinnössä ehdotettiin muun muassa kuluttaja-asiamiehelle oikeutta hakea markkinaoikeudelta seuraamusmaksun määräämistä, jos elinkeinonharjoittaja rikkoo laissa yksilöityjä markkinointia ja sopimuksetekoprosessia koskevia säännöksiä tahallaan tai huolimattomuudesta. Nykyisin kuluttaja-asiamiehen käytössä ei ole suoraa taloudellista seuraamusta lainsäädännön rikkomisesta, toisin kuin esimerkiksi Finanssivalvonnalla.

Euroopan unionin komissio antoi keväällä 2016 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä (KOM(2016) 283 lopullinen), jolla korvattaisiin nykyinen asetus (EY) N:o 2006/2004 (asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä). Asetusehdotuksessa muun muassa esitetään, että kuluttajaviranomaisten käytössä olevia valtuuksia laajennettaisiin rajat ylittävissä asioissa merkittävästi nykyisestä. Ehdotus sisältää myös seuraamusmaksua koskevan valtuuden. Asetusneuvottelut ovat edenneet pitkälle, mutta tässä vaiheessa on vaikea sanoa, milloin neuvottelut saadaan lopullisesti päätökseen ja minkä sisältöisenä asetus lopulta hyväksytään.

Asetus koskee vain rajat ylittäviä asioita. Siitä huolimatta olisi sekä resursoinnin kannalta että selkeyssyistä lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista, että kuluttajaviranomaisten valtuuksia myös kansallisissa asioissa tarkasteltaisiin siinä vaiheessa, kun asetusta pannaan tarvittavilta osin täytäntöön. Pikaluottoihin on kuitenkin liittynyt runsaasti ongelmia koko niiden olemassaolon ajan, ja niiden valvontaviranomaisia kuormittava vaikutus on ollut huomattava. Kuluttaja-asiamies on tuonut aloitteessaan esiin sen, ettei sen käytettävissä ole riittävän tehokasta seuraamusta, joka vaikuttaisi ennaltaehkäisevästi ja tehostaisi yritysten kanssa käytäviä neuvotteluja. Kuluttaja-asiamies toteaa, että yksittäinen yritys voi toistuvasti kuluttajien oikeusasemaa merkittäväällä tavalla loukaten rikkoa keskeisiä kuluttajaluottosäännöksiä ilman, että siitä voisi seurata taloudellista seuraamusta¹¹. Seuraamusmaksun käyttöönoton voidaan ajatella olevan myös rehellisesti toimivien elinkeinonharjoittajien edun mukaista, kun markkinoilla ilmeneviin epäterveisiin toimintatapoihin voitaisiin puuttua nykyistä tehokkaammin. Olisikin

¹¹ Pikaluottojen valvonnasta tehdyn tuoreen tutkimuksen yhtenä päähavaintona tuotiin esiin se, että pikaluottoyrityksillä on suuri valmius kiertää kuluttajansuojalainsäädännön vaatimuksia, mikä johtuu puutteista viranomaisten seuraamuskeinoissa ja kuluttajien kiinnostuksesta (Keinänen ja Vartiainen 2016. Pikaluottojen valvonta: Miten lainsäädännön valvonta toteutuu käytännössä? Edilex 2016/23)

syitä pohtia, olisiko ainakin seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä valmisteltava erikseen kiireellisemmällä aikataululla aiemman työryhmämietinnön ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta. Tämä olisi mahdollista toteuttaa siten, että oikeus hakea seuraamusmaksua rajattaisiin ainakin ensi vaiheessa koskemaan kuluttajansuojalakiin sisältyvää kuluttajaluottosääntelyä, kuten esimerkiksi 7 luvun 8 §:n mukaista velvollisuutta antaa tietoja kuluttajaluottojen mainonnassa, 9 §:n mukaista velvollisuutta antaa eräitä tietoja ennen luottosopimuksen tekemistä sekä 17 a §:ään sisältyvää säännöstä korkokatosta.

Lisäksi kuluttaja-asiamies on edellä mainitussa lainsäädäntöaloitteessaan esittänyt, että sen tiedonsaantioikeuksia tulisi laajentaa nykyisestä. Kuluttaja-asiamies on valvontatoiminnassaan havainnut tilanteita, joissa luoton tarjontaan liittyvä toiminta on hajautettu useaan eri suomalaiseen ja ulkomaalaiseen yhtiöön. Lisäksi tällaiselle toiminnalle on kuluttaja-asiamiehen mukaan ollut luonteenomaista se, että eri yritysten tai vastuuhenkilöiden roolia toiminnallisessa kokonaisuudessa vaihdetaan säännöllisesti. Tehokasta valvontaa rajoittavaksi tekijäksi on noussut tiedonpuute yrityksen omistussuhteista. Kuluttaja-asiamies on aloitteessaan tuonut esiin myös tarpeen saada tietoja yrityksen palveluksessa olevista henkilöistä ja siitä, kuka on saanut yritykseltä ansiotuloa.

Kuluttajia koskevien summaaristen asioiden käsittely tuomioistuimessa

Tuomioistuimen oma-aloitteinen tutkimisvalta ja -velvollisuus on riita-asioissa säädetty suppeaksi. Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 5 luvun 13 §:ssä säädetään, että jos vastaaja, jota on kehoitettu vastaamaan kirjallisesti asiassa, jossa sovinto on sallittu, ei ole antanut pyydettyä vastausta määräajassa, asia ratkaistaan valmistelua jatkamatta. Kanne hyväksytään tällöin yksipuolisella tuomiolla, mutta siltä osin kuin kantaja on luopunut kanteesta tai se on selvästi perusteeton, kanne hylätään tuomiolla. Oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 13 §:ssä säädetään vastaavasti, että jos vastaaja tällaisessa riita-asiasa jättää vastaamatta tai saapumatta istuntoon, asia ratkaistaan kantajan vaatimuksesta yksipuolisella tuomiolla tai hylätään siltä osin kuin kanne on selvästi perusteeton.

EU:n kuluttajansuojalainsäädäntö ja sitä koskeva EU-tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö vaikuttavat kuitenkin nykyään tuomioistuimen tutkimisvelvollisuuteen sitä laajentavasti. Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2015:60 linjannut unionin oikeuden perusteella, että oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 13 §:ää ja 12 luvun 13 §:ää on perusteltua tulkita niin, että niissä tarkoitettuna selvästi perusteettomana ja viran puolesta hylättävänä kanteena pidetään myös sellaista kannevaatimusta, joka perustuu sopimusehtodirektiivin vastaiseen kohtuuttomaan sopimusehtoon (tuomion kohta 23). Kun tuomioistuimen tutkimisvelvollisuus ei sopimusehtodirektiivin osalta riipu kuluttajan esittämistä väitteistä, muodostaa se samalla poikkeuksen myös oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 3 §:ään sisältyvästä yleisestä siviiliprosessuaalisesta säännöstä, jonka mukaan tuomioistuin ei saa perustaa tuomiotaan seikkaan, johon asianosainen ei ole vaatimuksensa tai vastustamisensa tueksi vedonnut (tuomion kohta 24).

Ratkaisussaan KKO 2016:73 korkein oikeus linjasi niin ikään unionin oikeuteen tukeutuen tuomioistuimen tutkimisvelvollisuutta kuluttajaluottosopimuksen muotovaati-

muksia koskevan kuluttajansuojalain 7 luvun 17 §:n osalta¹². Kyseinen säännös perustuu kulutusluottodirektiiviin (2008/48/EY). Korkein oikeus katsoi, että pykälän säännöksiä kuluttajaluottosopimuksen muotovaatimuksista on tulkittava kulutusluottodirektiivin ja sitä koskevien unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön vaatimusten mukaisesti. Näin on myös silloin, kun kuluttajaluotto on pienempi kuin 200 euroa, jolloin se jää kulutusluottodirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Jollei luotonantaja ole huolehtinut siitä, että kuluttaja saa pysyvällä tavalla haltuunsa kuluttajaluottosopimuksen, luotonantaja ei saa periä minkäänlaisia luottokustannuksia. Korkein oikeus katsoi, että tuomioistuimen on otettava säännös huomioon ilman vastaajan nimenomaista väitettäkin. (tuomion kohdat 32–34)

Lisäksi, kuten edellä korkokaton rikkomisen seurauksia koskevassa jaksossa on tuotu esiin, korkein oikeus katsoi ratkaisussaan KKO 2015:60, että tuomioistuimen tutkimisvelvollisuuden tavoin myös ehdon kohtuuttomuuden seuraamukset määräytyvät sen mukaan, onko kysymys sopimusehtodirektiivin mukaan arvioitavasta sopimusehdosta. Kun kohtuuttomuusarviointi perustetaan sopimusehtodirektiiviin, sopimusehdon kohtuuttomuudesta seuraa sen mitättömyys eli sopimusehdon jättäminen huomiotta sopimuksen muutoin jäädessä voimaan entisin ehdoin. Korkein oikeus kiinnitti huomiota siihen, että kuluttajansuojalain 4 lukuun sisältyvä kansallinen kohtuuttomia sopimusehtoja sääntely ei ole linjassa sopimusehtodirektiiviä koskevan EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa siltä osin kuin kyse on sopimusehtodirektiivin mukaan arvioitavasta sopimusehdosta, sillä kansallinen sääntely mahdollistaa myös sopimuksen sovittelun kohtuutonta ehtoa tai sopimusehtojen kokonaisuutta muuttamalla. (ks. tuomion kohdat 54 ja 55)

Kansallista lainsäädäntöä on syytä muuttaa siltä osin kuin sääntely on ristiriidassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Järjestelmän selkeyden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi muutostarpeita tulisi kuitenkin arvioida kokonaisuutena. On syytä pohtia erityisesti sitä, milloin ja millä tavalla tuomioistuimen olisi viran puolesta otettava huomioon kuluttajan oikeuksia suojaavaa lainsäädäntöä. Samassa yhteydessä olisi myös aiheellista arvioida, olisiko summaarisessa haastehakemuksessa, joka perustuu kuluttajasopimukseen, nykyistä yksityiskohtaisemmin yksilöitävä ne seikat, joihin vaatimus perustuu.

¹² Pykälän 1 momentin mukaan kuluttajaluottosopimus on tehtävä kirjallisesti ja kuluttajalle on annettava kappale sopimusta. Sopimus voidaan tehdä myös sähköisesti siten, että kuluttaja voi tallentaa ja toisintaa sopimuksen muuttumattomana. Pykälän 2 momentissa säädetään kuluttajaluottosopimuksessa mainittavista seikoista, ja 3 momentin mukaan kuluttajalta ei saa luottosuhteen perusteella periä korkoa tai maksuja, josta ei ole sovittu 1 momentissa tarkoitetussa sopimuksessa.

4 Yhteenveto

- Laajennetaan korkokatto koskemaan myös 2 000 euron suuruisia ja sitä suurempia luottoja. Erikseen on pohdittava, mikä olisi asianmukainen korkokattotaso näissä luotoissa.
- Selvitetään tapoja tiukentaa muuna kuin korkona perittäviä luottokustannuksia koskevaa sääntelyä korkokattosääntelyn kiertämisen estämiseksi ja hinnoittelun selkeyttämiseksi.
- Selvennetään, että kuluttajansuojalaisissa säädetyllä velvollisuudella ilmoittaa luoton korko tarkoitetaan nimenomaisesti vuotuisen koron ilmoittamisvelvollisuutta.
- Rinnastetaan vertaislainat kuluttajaluottoihin myös korkolaisissa ja perintälaisissa.
- Harkitaan korkokaton rikkomisen sopimusoikeudellisten seuraamusten ankaroittamista yleisesti siten, ettei kuluttajalla olisi korkokaton rikkomistilanteissa velvollisuutta maksaa luottokustannuksia lainkaan.
- Kuluttaja-asiamiehen keinoja koskeva lainsäädäntö tulee uudistettavaksi lähivuosina. Harkitaan, olisiko seuraamusmaksun käyttöönottoa kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn rikkomistilanteissa syytä kuitenkin valmistella kiireellisemmällä aikataululla. Jos tämä katsotaan aiheelliseksi, valmistellaan lainsäädäntö aiemman työryhmämietinnön ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta.
- Kuluttajansuojalain kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva sääntely ei ole kaikilta osin linjassa sopimusehtodirektiiviä koskevan EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa. Valmistellaan tähän liittyvät tarpeelliset lainsäädäntömuutokset.
- Lisäksi arvioidaan kuluttajansuojalainsäädännön ja sitä koskevan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutuksia erityisesti tuomioistuimen tutkimisvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn ja tarvittaessa valmistellaan ehdotukset lainsäädännön muuttamiseksi.