

# **Kulutusluottoja koskevan lainsäädännön uudistus**

Matias Nykänen

Opinnäytetyö  
Joulukuu 2019  
Liiketalouden ala  
Tradenomi (AMK), liiketalouden tutkinto-ohjelma

Tekijä(t) Nykänen, Matias	Julkaisun laji Opinnäytetyö, AMK	Päivämäärä Joulukuu 2019
	Sivumäärä 37	Julkaisun kieli Suomi
		Verkojulkaisulupa myönnetty: x
Työn nimi <b>Kulutusluottoja koskevan lainsäädännön uudistus</b>		
Tutkinto-ohjelma Liiketalouden tutkinto-ohjelma		
Työn ohjaaja(t) Hannu Juntunen		
Toimeksiantaja(t)		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Tutkimuksen tavoitteena oli tutkia kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön kehittymistä ja sen taustalla vaikuttaneita lainsäätäjän motiiveja ja tavoitteita. Tutkimusmenetelmänä käytettiin lainopillista kirjoituspöytätyöstä, tarkoituksena tutkia voimassa olevaa oikeutta. Nykyinen kuluttajaluottoja koskeva lainsäädäntö on kehittynyt vuosien saatossa jaksottain, joista viimeisimmät muutokset astuivat voimaan 1.9.2019. Yksi keskeisistä lainuudistuksista oli vuonna 2013 voimaan astunut korkokatto, joka koski niin sanottuja pikaluottoja eli pikavippejä.</p> <p>Korkokatolla pyrittiin hillitsemään alle 2 000 euron suuruisien kuluttajaluottojen aiheuttamia velkaongelmia. Lain soveltamisen piiriin kuuluvien luottojen todellinen vuosikorko sai olla enintään viitekorko lisättynä 50 prosenttiyksiköllä. Sääntely ohjasi luotonantoa epätoivottuun suuntaan, sillä keskimääräiset luottomäärät ovat vain kasvaneet sääntelyn kiertämiseksi.</p> <p>1.9.2019 voimaan astuneella lakiuudistuksella laajennettiin korkokatto koskemaan lähes kaikkia kuluttajaluottoja. Lain soveltamisen piiriin kuuluvan luoton korkoa ei saa sopia 20 prosenttia korkeammaksi. Tämän lisäksi luotonmyöntäjien oikeutta periä muita luottokustannuksia rajoitettiin. Tutkimusaineistoa eli pääasiassa lain valmisteluun liittyviä asiakirjoja ja lakitekstiä analysoitiin etsimällä siinä esiintyvillä asioilla merkityssisältö.</p> <p>Opinnäytetyön johtopäätöksiä todettiin lainsäätäjän tehneen lainmuutoksia motiivinaan erityisesti kalleimpien kuluttajaluottojen aiheuttamien velkaongelmien vähentäminen, oikeusprosessin ketteröittäminen, vertaislainaa ottaneen kuluttajan laillisen aseman parantaminen ja oikeustilan selkeyttäminen.</p>		
Avainsanat (asiasanat) Kuluttajaluotto, lainsäädäntömuutokset, korkokatto, pikaluotto		
Muut tiedot (Salassa pidettävät liitteet)		

Author(s) Nykänen, Matias	Type of publication Bachelor's thesis	Date December 2019 Language of publication: Finnish
	Number of pages 37	Permission for web publication: x
Title of publication <b>Reform of consumer credit legislation</b>		
Degree programme Business Administration		
Supervisor(s) Juntunen Hannu		
Assigned by		
Abstract  <p>The aim of the study was to examine the evolution of consumer credit legislation and to find out the motives and objectives of the legislator. The research method was juridical desk study, where the aim was to explore the existing law. The current consumer credit legislation has improved gradually to its present state and the most recent law reforms came into effect on 1 September 2019. In 2013 the legislator made one of the most central reforms, which affected the so-called instant loans by adding an interest rate cap for most of them.</p> <p>The purpose of the interest rate cap was to alleviate the debt problems caused by consumer credits below 2 000 euros. The annual percentage rate in a loan covered by the Act may not be higher than 50%, plus a possible reference rate. The regulation has steered lending in an undesirable direction, since the average credit levels have only increased to avoid regulation.</p> <p>The legal reform, which came into force on 1 September 2019, extended the interest rate cap to almost all consumer loans. The interest rate of a credit covered by the law may not exceed 20%. In addition, the lenders' right to charge other credit costs was restricted. The research material was formed mainly by law text and law- related documents made by the legislator and were analyzed by searching meaning for the issues appearing therein.</p> <p>As a conclusion of the thesis, it was noticed that the legislator made legislative changes with the motive of reducing the debt problems caused especially by the most expensive consumer loans, improving the legal process, equalizing the legal position of a peer loan customer and clarifying the legal status.</p>		
Keywords/tags (subjects) Consumer credit, amendment, interest rate cap, short-term credit		
Miscellaneous (Confidential information)		

## Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Tutkimusasetelma .....</b>	<b>4</b>
2.1	Tutkimusongelma ja -kysymykset .....	4
2.2	Tutkimusmenetelmät .....	6
2.3	Keskeiset käsitteet.....	7
<b>3</b>	<b>Yleiskatsaus kuluttajaluottoihin .....</b>	<b>9</b>
3.1	Kuluttajaluottojen kategorisointi .....	9
3.2	Toimijat markkinoilla .....	11
<b>4</b>	<b>Aiempi kuluttajaluottoja koskeva sääntely.....</b>	<b>12</b>
4.1	Vuosien 2009 ja 2010 muutokset.....	12
4.2	Vuosien 2012 ja 2013 uudistukset .....	14
4.3	Vuoden 2017 uudistukset .....	16
<b>5</b>	<b>Nykyinen kulutusluottoja koskeva sääntely .....</b>	<b>16</b>
5.1	Kansallinen sääntely .....	16
5.1.1	Korko- ja kulukatto .....	17
5.1.2	Haastehakemuksen ketteröittäminen.....	19
5.1.3	Muut uusimmat muutokset.....	22
5.2	Kansainvälinen sääntelyn vertailu .....	23
5.3	Miksi sääntelyä kehitetään.....	24
5.4	Mitkä ovat sääntelyn tavoitteet.....	29
<b>6</b>	<b>Pohdinta.....</b>	<b>30</b>
	<b>Lähteet .....</b>	<b>33</b>

**Kuviot**

Kuvio 1. Kuvio uusien maksuhäiriömerkintöjen lukumääristä .....	20
Kuvio 2. Maksuhäiriöiset henkilöt 2009 – 2018 .....	21

**Taulukot**

Taulukko 1. Lisäresurssitarve tuomioistuimille .....	28
--	----

# 1 Johdanto

Nykyisin verkossa ja aiemmin erityisesti tekstiviestitse haettuihin pikaluottoihin on kohdistunut niiden historian varrella runsaasti kritiikkiä. Suomeen pikaluotot tulivat jäädäkseen vuonna 2005. Kritiikki on kohdistunut erityisesti niiden hinnoitteluun ja löysiin luotonmyöntökriteereihin, joita on sittemmin pyritty hillitsemään lakimuutosten avulla. Lain keinoin pikaluottoihin liittyvän velkaantumisen hillitseminen on osoittautunut kuitenkin hankalaksi, eikä lakimuutoksilla aina ole ollut toivottuja vaikutuksia. Tästä esimerkkinä vuonna 2013 asetettu korkokatto, jota sovelletaan edelleen ennen 1.9.2019 myönnettyihin alle 2 000 suuruisiin kuluttajaluottoihin. Kyseisen lakimuutoksen katsotaan vaikuttaneen niin, että lainanmyöntäjät keskittyivät sittemmin yli 2 000 euron luottojen tarjoamiseen.

Valtion keinot ilmiön lieventämiseksi ovat moninaiset. Se voi lisätä perusopetuksen kautta nuorten taloustaitoja, parantaa velkaneuvonnan saatavuutta ja laatua tai muuttaa esimerkiksi kuluttajansuojalakeja tavoitteidensa mukaisesti. Tässä tutkimuksessa keskitytään kuitenkin kuluttajaluottoja koskeviin lainuudistuksiin, sekä lainsäätäjän motiivien ja tavoitteiden tunnistamiseen.

Tuoreimmat muutokset kuluttajaluottoja koskevaan lainsäädäntöön on tehty vuoden 2019 syyskuussa. Lainuudistuksen myötä aiemmin säädettyä korkokattoa laajennettiin koskemaan lähes kaikkia uusia kuluttajaluottoja ja lisäksi rajoitettiin luotonmyöntäjien mahdollisuutta veloittaa muita luottokustannuksia. Lainsäätäjän katsotaan tekevän muutoksia lakiin, jotta erityisesti kalleimpien kuluttajaluottojen aiheuttamia velkaongelmia saataisiin vähennettyä.

## **Taustat ja aiheen valinta**

Aiheen valintaan vaikutti eniten sen ajankohtaisuus. Tutkimuksessa käsitellään uutta lakiuudistusta, joka astui suurelta osin voimaan ensimmäinen syyskuuta 2019. Lakiuudistus koskee kaikkia toimijoita, jotka myöntävät kuluttajansuojalain 7 luvun 1§:n tarkoittamia kuluttajaluottoja. Toisessa päässä vaakalautaa tasapainoilee tavallinen Suomen kansalainen, jonka kuluttajaluottoa lakimuutos koskettaa.

Nykyinen kuluttajaluottoja koskeva lainsäädäntö on muodostunut vuosien saatossa asteittain. Edellisten uudistuksien yhteydessä aiheesta on kirjoitettu myös opinnäytteitä. Yksi tutkimuksen kohteena olleista aiheista on ollut vuonna 2013 toimeenpantu korkokattoa koskeva lakiuudistus, jonka vaikutuksia mm. Pihlainen (2018) tutkii opinnäytetyössään.

Lainsäädännön uudistuessa on luonnollista, että aiheesta tehdään uusia tutkimuksia. Tämän vuoksi voidaan katsoa myös tälle tutkimukselle olevan oma paikka muiden joukossa, ikään kuin aikaisempien tutkimusten jatkona. Lisäksi voidaan olettaa, että nyt tulleen lakiuudistuksen vaikutuksista tehdään muutaman vuoden kuluttua oma tutkimuksensa, kun aineistoa tutkimuksen tueksi alkaa muodostumaan ja vaikutukset alkavat konkreettisesti näkymään. Keskeinen ajatus koko tutkimuksessa onkin tutkia lakiuudistuksen syntymisen syitä ja tavoitteita, mitä voisi kutsua myös tutkimuksen tavoitteeksi.

## **2 Tutkimusasetelma**

### **2.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset**

Tavallisen kuluttajan rahoitusvaihtoehdot esimerkiksi normaalin kulutusyhödykkeen rahoittamiseksi ovat tyypillisesti olleet kustannuksiltaan hyvin korkeat. Markkinat ovat olleet pullollaan kuluttajaluottoja, joita mainostetaan radiossa, TV:ssä ja katukuvassa yhtenään. Toisinaan tällaisella mainonnalla pyritäänkin kuluttajia toteuttamaan viltimpiäkin unelmia lainarahoituksen turvin. Kuluttajia on kuitenkin saattanut hämentää luottojen hinnoittelu, eli niiden todelliset korkokulut, jotka voivatkin vuositasolla nousta yllättävän korkeiksi. Kuluttajat päätyvät tästä huolimatta ottamaan luottoa sieltä, mistä sitä saavat. Jotkut luotonantajat ovat vuosien varrella mainostaneet itseään luotonantajana, jotka myöntävät myös luottotietonsa menettäneille kuluttajille luottoa. Näihin ongelmiin valtio on pyrkinyt vuosien varrella vastaamaan erinäisiä

keinoja käyttäen. Edellä mainitut seikat muodostavat tämän tutkimuksen tutkimusongelman, johon lähdetään perehtymään ja etsimään vastauksia seuraavien tutkimuskysymysten kautta:

- Mitkä syyt vaikuttavat kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön uudistamiseen?
- Mitkä olivat uudistuksen tavoitteet?
- Mitkä ovat lainsäädännön keskeisimmät uudistukset?

Aiheen rajauksen suhteen päädyttiin tutkimaan lakimuutosten syitä, tavoitteita ja taustaa. Pääasiallisena aineistona tutkimuksessa käytetään hallituksen esitystä HE 230/2018. Kyseinen esitys pitää sisällään uusimmat kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön osa-alueet, joihin tutkimuksessa paneudutaan. Tutkimuksen toteutuksen kannalta keskeistä on myös avata lainsäädännön aikaisempia vaiheita, jotta lainsäätäjän motiivit ja tavoitteet uudelle lainsäädännölle on helpommin ymmärrettävissä. Lakimuutos voidaan laittaa ikään kuin oikeanlaiseen kontekstiin. Tutkimuksessa käytetty aineisto koostuu pitkälti virallislähteistä, kuten hallituksen esityksistä sekä laeista, mutta myös tutkimuksista ja artikkeleista.

Aineiston luotettavuuskysymys nousee esille myös valmiita aineistoja käytettäessä. On syytä pohtia, kuka tai mikä aineiston on tuottanut ja miksi (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Kun kyseessä on esimerkiksi hallituksen esitys, aineisto on luotu pohjustamaan uutta lakiehdotusta, joita hallituksen esityksillä esitetään. Mikäli hallituksen esitys eli aineisto on kerätty pohjustamaan lakiehdotusta, vastaa tämä aineisto tutkimuskysymyksiin eli siihen miksi lakia on lähdetty muuttamaan ja mitkä ovat sen tavoitteet. Tutkimuskysymyksiini ei siis käytännössä löydy vastausta muualta kuin hallituksen esitykseltä tai haastatteleamalla esityksen 230/2018 taustalla vaikuttavaa työryhmää, mikä ei työn laajuuden vuoksi olisi järkevää. Valmiin aineiston käyttäminen tässä tapauksessa on järkevämpää. Eskolan ja Suorannan (1998, 117) mukaan tutkijan ei suinkaan tarvitsekaan aina kerätä itselleen uutta aineistoa.



## 2.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimuskysymysten luonteen vuoksi opinnäytetyön tutkimusote vastaa lainopillisen eli oikeusdogmaattisen tutkimuksen luonnetta, jossa Andströmin (2003) mukaan tarkoituksena on tutkia voimassa olevaa oikeutta. Toisaalta tutkimuksessa keskitytään myös lain historian tutkimiseen, joten siinä voidaan katsoa olevan oikeushistoriallista luonnetta. Oikeushistoria keskittyy oikeusnormien tai oikeudellisen ajattelun kehityksen tutkimiseen (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 21). Husan ja muiden (2008, 21) mukaan oikeushistoriassa voidaan tarkastella kehitystä, joka on johtanut tiettyjen voimassa olevien sääntelyiden syntyyn. Oikeushistoriallinen tutkimusote edellä mainittuine määrittelyineen osuu tutkimuskysymysteni kanssa yksiin.

Voimassa olevaa oikeutta edustaa HE 230/2018 ja siitä johdetut lakimuutokset, kuin myös aiemmin muodostettu kuluttajaluottoja koskeva laki. Hallituksen esityksillä sekä erikoisvaliokunnan mietinnöillä on tärkeä rooli lainsäätäjän tahtoa selvitettäessä (Husa ym. 2008, 55). Tutkimuksen tarkoitus on nostaa oikeustekstistä esiin sen pääkohdat, jäsentää ja järjestää ne kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön aikajanelle niin, että se muodostaisi Andströmin (2003) mukaisesti mahdollisimman ristiriidattoman oikeusnormien kokonaisuuden.

Sutelan, Määtän ja Myrskyn (2003, 10) mukaan lainopillisessa tutkimuksessa luonteenomaista on systematisoida ja tulkita voimassa olevaa oikeutta juurikin oikeuslähteitä käyttämällä. Sutelan ja muiden mukaan (2003, 11) lainopillisissa tutkimuksissa jäädytään kuitenkin liian usein kuvailevalle tasolle, ilman kriittistä ja arvioivaa otetta. Tutkimukseen pyritään tuomaan kriittistä otetta mm. asiantuntijalausuntojen kautta, joita eri toimijat antoivat lakiuudistusta valmisteltaessa.

Tutkimuksen analyysimenetelmäksi sopii tekstianalyysi, toiselta nimeltään sisällönerittely, joka on oikeusnormeja tutkittaessa lähtökohtana tutkimukselle (Husa ym. 2008, 25). Tekstianalyysissä tutkija tekee lakitekstistä tulkintoja, etsien siinä esiintyvälle sanoille merkityssisällön (mts. 25), mikä on tarpeen erityisesti lakitekstiä tulkittaessa. Lakitekstin lukemiseen liittyy omat haasteensa, joten tavoitteena onkin luoda opinnäytetyöni avulla kuluttajaluottoja koskevasta lainsäädännöstä ymmärrettävä ja

looginen kokonaisuus. Tutkimusmenetelmien ja strategian puolesta lähtökohdat edellä kuvatun mukaiselle onnistuneelle tutkimukselle on olemassa. Kun menetelmät on valittu oikein tutkimuksen kohderyhmä ja kysymykset huomioiden, on myös tutkimuksen validiteetti hyvä (Hiltunen 2009).

Tutkimuksen luotettavuutta mitattaessa puhutaan sen reliabiliteetista. Luotettavuutta mitattaessa kiinnitetään huomiota siihen, miten luotettavasti käytetty mitaus- tai tutkimusmenetelmä on toiminut halutun ilmiön tutkimiseksi. (Mt.) Toisin sanoen, jos tutkimus toistettaisiin uudelleen käyttäen samoja menetelmiä, kuinka todennäköisesti päädyttäisiin samoihin päätelmiin. Aineiston valinta nousee tutkimuksen reliabiliteetin kannalta keskeiseen asemaan, kun se on valittu tutkimuskysymys huomioiden oikein, on todennäköisempää, että tutkimuksessa päädytään järkeviin johtopäätöksiin.

## 2.3 Keskeiset käsitteet

### **Kuluttaja**

Kuluttajalla tarkoitetaan tässä opinnäytetyössä kuluttajansuojalain (1978) 1 luvun 4 pykälän mukaisesti luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen tai kuluttajaluoton pääasiassa muuta kuin elinkeinotoimintaansa varten.

### **Elinkeinonharjoittaja**

KSL (1978) 1 luvun 5 pykälän mukaan elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan kyseisestä laissa puhuttaessa luonnollista henkilöä tai joko yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka toimii tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen. Elinkeinonharjoittajaksi luokitellaan näin ollen sekä luotonmyöntäjät että -välittäjät.

### **Hallituksen esitys**

Lain säätämisen aloittaminen tapahtuu käytännössä joko hallituksen esityksen tai kansanedustajan lakialoitteen kautta (731/1999, 70 §). Kyse on esityksestä, jonka hallitus antaa eduskunnalle käsiteltäväksi. Eduskunnan käsiteltäväksi tulee vuositasolla noin 250 hallituksen esitystä, joten suurin osa laeista syntyy hallituksen esitysten kautta (Lainvalmistelun vaiheet n.d.).

Hallituksen esitykset noudattavat pääosin vakiomuotoista kaavaa, joka osaltaan mahdollistaa lakiesityksien nopeamman käsittelyn. Hallituksen esitys alkaa lyhyellä alustuksella eli johdannolla. Tämän jälkeen avataan nykytilaa arvioimalla esimerkiksi siinä esiintyviä haasteita. Johdannon jälkeisen osion on tarkoitus antaa yleisperustelut lainmuutokselle, jota seuraavassa vaiheessa perustellaan yksityiskohtaisemmin. Esityksen lopussa on avattu ehdotetut lakiehdotukset sekä mahdolliset lain aiemmat kohdat ja näiden keskinäinen vertailu. (Hallituksen esityksen laatimisohteet 2004, 10).

### **Takaus ja panttaus**

Lainan vakuudeksi voidaan antaa joko takaus tai panttaus, joiden tarkoitus on turvata luotonmyöntäjän kannalta lainan takaisinmaksu (Takaus ja panttaus 2018). Joissain tapauksissa vakuus on edellytys luoton myöntämiselle, mutta erityisesti pikavipeille tyypillistä on niiden vakuudettomuus. Takaaja on vastuussa takaamastaan lainasta tai ennalta sovitusta määrästä, mikäli velallinen ei maksa velkaansa. Tällöin luotonmyöntäjällä on oikeus periä lainaa takaajalta. Takaaja voi olla luonnollinen henkilö, valtio tai esimerkiksi säätiö. Panttauksella tarkoitetaan jonkin omaisuuden antamista luoton vakuudeksi, kuten asunto-osaketta, metsätilaa tai pörssiosakkeita. Panttauksen voi antaa velallisen itsensä sijasta tai lisäksi myös jokin muu henkilö, jolloin hänestä tulee pantinantaja.

### **Asunto-omaisuuteen liittyvä luotto**

Asunto-omaisuuteen liittyvä luotto on yläkäsite KSL (1978) 7 a luvun soveltamisalaan kuuluville luotoille, joita ovat asuntovakuudelliset kuluttajaluotot sekä asuntoluotot. Puhuttaessa asunto-omaisuuteen liittyvästä luotosta voidaan tarkoittaa kumpaa tahansa. Sääntelyssä on kuitenkin eroja tähän kategoriaan kuuluvien eri luottojen osalta. Asuntovakuudellista asuntoluottoa ei koske kaikki samat pykälät kuin asuntovakuudellista kuluttajaluottoa ja toisin päin.

## 3 Yleiskatsaus kuluttajaluottoihin

### 3.1 Kuluttajaluottojen kategorisointi

Kuluttajaluotolla tarkoitetaan kuluttajansuojalain (KSL 38/1978) 1 §:n ensimmäisessä momentissa luottoa, jonka elinkeinonharjoittaja myöntää kuluttajalle lainana, maksulykkäyksenä tai muuna vastaavana taloudellisena järjestelyinä. Kuluttajaluottosopimuksissa sovelletaan kuluttajansuojalakia (Makkonen 2012, 30.)

Kuluttajaluotot voidaan jakaa monella eri tapaa erilaisiin kategorioihin. Yläkäsitteenä kuluttajaluotot sisältävät asuntoluotot, opintolainat ja kulutusluotot (mts. 30.) Tämän jaottelun lisäksi asuntoluotot sekä kulutusluotot voidaan jakaa kahteen pääkategoriaan, vakuudellisiin ja vakuudettomiin. Pääsääntöisesti vakuudellisia kulutusluottoja tarjoavat vain pankit, joskin nämä tarjoavat myös vakuudettomia kuluttajaluottoja. Vakuudettomia kuluttajaluottoja tarjoavat lähinnä niihin erikoistuneet rahoitusyhtiöt (mts. 33.)

Kulutuskäyttöön myönnettyissä luotoissa vakuutena voidaan käyttää asuntorahoituksen tapaan joko takausta tai reaalivakuutta. Takauksia on tyypiltään monenlaisia, ja kuluttajaluottojen käyttötarkoitus antaa osviittaa siitä, mitä takausta tyypillisesti käytetään. Näistä yleisimpiä ovat henkilötakaus ja valtiontakaus, joista jälkimmäistä käytetään esimerkiksi opintolainan vakuutena. Lisäksi pankit voivat tarjota lisävakuudeksi luottotakauksiaan ja erilaiset säätiöt, kuten Takuusäätiö, omia takauksiaan. Tämän tutkimuksen kohteena on erityisesti kuluttajaluottoihin lukeutuvat kulutusluotot, joita on markkinoilla tarjolla erilaisissa muodoissa.

#### **Pikavippi**

Pikaluotolla eli pikavipillä tarkoitetaan lähtökohtaisesti laina-ajaltaan lyhyttä ja alun perin pääomaltaan pientä luottoa, jota haetaan lähinnä verkossa tehtävällä lainahakemuksella (Pikaluottolainsäädännön muuttaminen 2012). Pikaluotto on nimensä mukaisesti kuluttajan käytettävissä hyvin nopeasti eikä hakemuksen tekeminen ole vaikeaa. Niillä rahoitetaan tyypillisesti arjen menoja ja hankintoja. Pikavippeihin

keskittyvillä luotonantajilla ei yleensä ole fyysisiä toimipisteitä, vaan asiakkaat asioivat siellä virtuaalisesti (Järvelä, Raijas & Saastamoinen 2019, 10). Pikavipeissä ei pääsääntöisesti käytetä vakuuksia, jolloin luotonantajat luokittelevat luoton vakuudellista lainaa riskipitoisemmaksi. Kuluttajalle tämä tarkoittaa sitä, että luoton kustannukset ovat tyypillisesti vakuudellista lainaa korkeammat. Pikavipit ovat vuosien saatossa hieman muuttuneet, eikä samat määritelmät enää välttämättä sovellu tänä päivänä käytettäväksi.

### **Vertaislaina**

Kuluttajansuojalaissa (1978) vertaislainalla tarkoitetaan luottoa, jossa luottosuhde kahden kuluttajan välille syntyy elinkeinoharjoittajan avustuksella. Elinkeinoharjoittajalla tässä yhteydessä tarkoitetaan vertaislainayhtiötä, kuten esimerkiksi Suomen markkinoilla toimivaa Fellow Financea. Kahden kuluttajan keskinäistä lainasopimusta ilman elinkeinoharjoittajan avustusta ei kutsuta vertaislainaksi, vaan näihin lainasopimuksiin pätee omat lainalaisuudet.

Vertaislainojen määrät ovat kasvaneet voimakkaasti viime vuosina. Vuonna 2018 niitä välitettiin yhteensä 150,1 miljoonan euron edestä, kun vuonna 2014 vastaava luku oli vain noin 30 miljoonaa (Joukkorahoitus ja vertaislainaus 2019). Voimakkaasta kasvusta huolimatta vertaislainojen osuus koko kotitalouksien kulutusluottokannasta on varsin pieni, noin 1 prosentti (mt.)

### **Kortti- ja tililuotto**

Tililuotto voi olla joko luotollinen käyttötili tai esimerkiksi luottokorttiluotto (Peura-Kapanen 2004, 8). Luottokorttien tarjonta on hyvin laajaa. Niiden sisältämät ominaisuudet ja ehdot ovat myös moninaisia. Useimpiin luottokortteihin sisältyy tietyin ehdoin mm. matkavakuutus, ja luottokortin käyttäminen tuokin kuluttajalle tietyissä tapauksissa lisäturvaa verrattuna esimerkiksi verkkopankin kautta tehtyyn maksusuoritukseen tai tavallisen pankkikortin käyttämiseen (Matkavakuutus voi olla myös ilmainen – tarkista nämä asiat 2016). Luottokortteja myöntävät perinteiset pankit kuin myös pikavipejä tarjoavat rahoitusyhtiöt. Suomen Pankin mukaan vuonna 2018 Suomen 10,1 miljoonasta pankkikortista 31 prosenttia oli tyypiltään luottokortteja

(Maksuliiketilastot 2019), joten luottokorttiluotto on hyvin yleinen kuluttajaluoton muoto.

### **Hyödykesidonnainen luotto**

Kuluttajaliitto määrittelee luoton hyödykesidonnaiseksi luotoksi, jos myyjä itse on antanut kuluttajalle luoton tietyn hyödykkeen ostamista varten. Hyödykesidonnaiseksi luotoksi luokitellaan myös sellainen luotto, jossa hyödykkeen hankintaan on käytetty rahoitusyhtiön tarjoamaa luottoa, kuten luottokorttia. (Oman talouden hallinta n.d.)

## **3.2 Toimijat markkinoilla**

Kesäkuussa 2018 Etelä-Suomen aluehallintaviraston valtakunnalliseen luotonantaja- ja vertaislainavälittäjärekisteriin lukeutui 62 kuluttajaluotonantaja (HE 230/2018). Etelä-Suomen aluehallintavirasto (AVI) valvoo rekisterin ylläpitämisen lisäksi rekisterilain noudattamista. Rekisteröintivelvollisuus koskee toimijoita, joiden aikomus on tarjota kuluttajasuojalain (38/1978) soveltamisalaan kuuluvia kuluttaja- tai vertaislainoja. Aiemmin mainittuihin 62 toimijaan eivät kuitenkaan lukeudu kaikki näitä palveluita tarjoavat tahot, sillä rekisteröitymisvelvollisuus ei koske seuraavia:

- Finanssivalvonnan valvomaan luotonantajaa tai maksupalvelun tarjoajaa
- panttilainaamoja
- valtiota, kuntaa tai muu julkisyhteisöä
- elinkeinoharjoittajaa, joka välittää luottoja vain myymiensä kulutushyödykkeiden oston rahoittamiseksi
- Euroopan talousalueen sisällä toisesta maasta tilapäisesti Suomeen kuluttajaluottoja tai vertaislainoja tarjoavaa elinkeinoharjoittajaa.

(Luotonantajat ja vertaislainavälittäjät 2019.)

Toimijoiden määrä markkinoilla on vuosien varrella vaihdellut, suuri toimijoiden määrään laskevasti vaikuttanut tekijä oli vuonna 2013 tulleele alle 2 000 euron

kuluttajaluottoja koskevalla korkokattouudistuksella. Vuoden 2014 lopussa rekisteriin oli merkitty nimittäin vain 49 luotonantajaa, kun kaksi vuotta aiemmin niitä oli vielä 87. (HE 230/2018.)

## 4 Aiempi kuluttajaluottoja koskeva sääntely

Nykyinen kuluttajaluottoja koskeva lainsäädäntö on muodostunut vuosien varrella jaksoittain. Lainsäädännön kehittyminen jaksoittain puhuu sen puolesta, että ajan kuluessa luotonmyöntäjät keksivät tapoja, jotka ovat lainsäätäjän mielestä hyvän tavan vastaisia tai kuluttajan aseman kannalta haitallisia.

### 4.1 Vuosien 2009 ja 2010 muutokset

Vuoden 2010 aikana tehtiin KSL:n lukuun 7 muutos, jonka perusteella myös lyhyen laina-ajan kuluttajaluottoja tarjoavien tahojen tuli ottaa markkinoinnissa huomioon luoton todellisen vuosikoron ilmoittaminen (746/2010, 8§). Samalla säädettiin myös, että luotonantajan on luottoa myönnettäessä tunnistettava lainanhakijan henkilöllisyys huolellisesti (746/2010, 15§) Hallituksen esityksen (64/2009) mukaan henkilöllisyyden puutteellinen tunnistaminen on johtanut tilanteisiin, jossa pikaluottoja on nostettu toisen matkapuhelinta ja henkilötunnusta väärinkäyttämällä.

Uudistuksen myötä asiakkaan tunnistus on ollut suoritettava vahvan tunnistusmenetelmän mukaisesti (L 844/2009, 9a §). Tämän lisäksi, että tunnistus on suoritettava vahvojen tunnistusmenetelmin, kiellettiin luotonantajia luovuttamasta kulutusluottoa asiakkaan käytettäväksi yöaikaan 23:n ja 7:n välisenä aikana (L 844/2009, 9c §), jolla pyrittiin ehkäisemään erityisesti harkitsematonta luotonottoa (Nuoret ja velka 2017, 7).

Samassa yhteydessä myös päivitettiin rikoslain (39/1889) kohtaa 36:6§, joka koskee niin sanottua koronkiskontaa, sekä paranneltiin kuluttajan oikeutta peruuttaa tuore

luottosopimus. Luotonantajien oikeutta periä tietyissä tilanteissa lakisääteistä viivästyskorkoa suurempaa korkoa viivästysajalta rajoitettiin (Linna 2017, 7). Vuoden 2010 joulukuussa voimaan astuneen lainmuutoksen myötä elinkeinoharjoittaja, joka tarjoaa kuluttajasuojalain (1978) mukaisia kuluttajaluottoja on velvollinen rekisteröitymään jo aiemmin mainittuun luotonantajarekisteriin (Järvelä ym. 2019, 14.)

Mainittakoon, että ennen ensimmäistä kuluttajaluottosääntelyä koskevaa uudistusta myönnettyjen pikaluottojen suuruus vuonna 2008 oli Tilastokeskuksen mukaan keskimäärin 183 euroa keskimääräisen takaisinmaksuajan oltua 27 vuorokautta (HE 64/2009). Keskimääräisen takaisinmaksuajan ollessa alle kuukauden laina maksettiin tyypillisesti takaisin yhdessä erässä. Valkaman ja Muttilaisen (2008) tekemässä tutkimuksessa todetaan, että 2008 vain kolmasosa luotonmyöntäjistä tarjosi asiakkailleen mahdollisuutta maksaa pikaluotto useammassa erässä. Samassa tutkimuksessa selvitettiin luotonantajien verkkosivujen pohjalta, mikä oli todellinen vuosikorko pikaluotolle keskimäärin. Riippuen siitä, kuinka suuri lainapääoma tai maksuaika kuluttajalle myönnettiin, vuosikorko vaihteli 206 prosentista jopa 1 034 prosenttiin, keskimääräisen vuosikoron ollessa 554 prosenttia. (Valkama & Muttilainen 2008, 14.)

Lyhennysvapaat kuukaudet eivät olleet pikaluotoille tässä vaiheessa vielä yleisiä, minkä osoittaa edellä mainittu keskimääräinen laina-aika ja vähäiset mahdollisuudet lainan takaisinmaksuun useammassa kuin yhdessä erässä. Lyhennysvapaan aikana lainasta maksetaan vain korkoa ja lyhennyksen osuutta lykätään tulevaisuuteen.

Kansainvälisenä vertailukohtana toimivat hyvin Yhdysvallat. Pikaluottojen takaisinmaksun lykkääminen vastaavanlaisella toimenpiteellä oli vuoden 2015 Yhdysvalloissa kiellettyä 25 osavaltiossa (Carter 2015, 436). Indianan osavaltiossa laki mm. edellyttää, että luotonmyöntäjän on varoitettava kuluttajaa pikaluoton käyttötarkoitukseen liittyen, jotta kuluttaja ymmärtäisi, että pikaluotolla on tarkoitus rahoittaa vain tilapäistä rahan tarvetta (mts. 436). Tietyissä osavaltioissa kuten Delawaressa päädyttiin suoran kieltämisen sijaan rajoittamaan pikaluottojen lyhennysvapaamahdollisuutta neljään käyttökertaan (Cirillo 2013, 423).



## 4.2 Vuosien 2012 ja 2013 uudistukset

Hallituksen esityksen (78/2012) pohjalta annettiin laki kuluttajasuojalain 7 luvun muuttamisesta (L 207/2013), jossa merkittävin muutos koski alle 2 000 euron kuluttajaluottoja. Kyseisille luotoille asetettiin korkokatto, jonka perusteella luottosopimuksen mukainen todellinen vuosikorko saa olla enintään korkolain 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko lisättynä 50 prosenttiyksiköllä (L 207/2013). Todellinen vuosikorko voidaan laskea seuraavalla yhtälöllä 1, joka löytyy lain 1123/2016 liitteistä.

$$\sum_{k=1}^m C_k(1+X)^{-t_k} = \sum_{l=1}^{m'} D_l(1+X)^{-s_l} \quad (1)$$

Kyseisessä yhtälössä

$X$  = todellinen vuosikorko

$m$  = viimeisen nostoerän järjestysnumero

$k$  = nostoerän numero, joten  $1 < k < m$

$C_k$  = nostoerän  $k$  määrä

$t_k$  = vuosina ja vuosien osina ilmaistu enimmäkseen nostoerän nostopäivän ja kunkin myöhemmän nostoerän nostopäivän välinen aika, joten  $t_1 = 0$

$m'$  = viimeisen takaisinmaksun tai maksun numero

$l$  = takaisinmaksun tai maksun numero

$D_l$  = takaisinmaksun tai maksun määrä

$s_l$  = osina ja vuosien osina ilmaistu ensimmäisen nostoerän nostopäivän ja kunkin takaisinmaksun tai maksun maksupäivän välinen aika

Lainsäädännöllä pyrittiin hillitsemään pienluottojen hinnoittelua niin, että ne olisivat kuluttajalle edullisempia. Vuonna 2012 pikaluottojen keskimääräinen lainapääoma oli 254 euroa (HE 230/2018), joten sääntelyn oletettu vaikutusalue oli suuri. Tuolloisella hallituksen esityksellä on perusteltu rajan määrittämistä juuri 2 000 euroon sillä, että suurimmat ongelmat liittyivät juuri näihin pieniin luottoihin. Silloin ei myöskään nähty realistisena seurauksena sitä, että luotonantajat myöntäisivät kuluttajille merkittävästi nykyistä suurempia luottoja. Esityksellä summataankin, että luottoriski kasvaa oleellisesti lainapääoman suurentuessa (mt.)

Sääntelyn tultua voimaan, uutisissa rummutettiin pikavippibisneksen katoavan Suomesta. Vuonna 2013 uutisoitiin pikavippifirmojen etujärjestön, Suomen pienlainayhdistyksen, lopettavan toimintansa korkokattoa koskevan lainsäädännön vuoksi. Yhdistyksen toiminnanjohtaja Kari Kuusisto toteaa, että yhdistystä ei enää tarvita, koska pikavippien kahdeksan vuoden tarina on loppu (Kuusisto 2013.) Kuusisto arvioi uudistuksen leikkaavan 94 prosenttia nykyisenkaltaisen lainatoiminnan katteesta (mt.)

Samankaltaista pohdintaa on käyty myös Yhdysvalloissa, jossa pikavippibisnekseen liittyvän lainsäädännön kiristymisen myötä on pohdittu sitä, pakottaako se luotonantaja lopettamaan toimintansa jättäen rahantarpeessa olevat kuluttajat vailla vaihtoehtoa menojensa rahoittamiseksi. Rust (2015) kuitenkin toteaa pikavippien pääosin jättävän kuluttajan todellisuudessa vain alkuperäistä pahempaan tilanteeseen. Näin varsinkin siinä tapauksessa, jos nostetulla pikavipillä on tarkoitus lyhentää aikaisempi pikavippi pois. Vastaavanlaisen toiminnan avulla ongelmaa siirretään vain tulevaisuuteen (Rantala 2012, 25).

Pian lakiuudistuksen jälkeen kuitenkin havaittiin, että luotonantajat keksivät keinon kiertää näiden alle 2 000 euron luottojen korkokattosääntelyä myöntämällä kuluttajille niin sanottuja limiittiluottoja. Kuluttaja voi saada limiittiluottoja esimerkiksi 2 000 euron luottorajalla, ja on oikeutettu tekemään luoton sisällä haluamansa suuruisia osanostoja (Linna 2017, 8). Kuluttajalla katsottiin olevan mahdollisuus nostaa koko luotto kerralla, joten sääntelyn vaikutus ei ulottunut tämän tyyppisiin luottoihin ja luotonantajan ei tarvinnut hinnoitella luottoaan korkokattoa huomioiden.

Sääntelyn tavoitteena oli hillitä kuluttajien velkaantumista pikaluottoihin, mutta vaikutus oli päinvastainen. Myönnettyjen pikaluottojen kappalemäärät pienenevät, mutta lainamäärät ovat kasvaneet tuntuvasti (HE 230/2018). Osa tarjonnasta siirtyi sääntelyn seurauksena myös vertaislainamarkkinoille (mt.), jossa sääntely oli löyhempiä.

## 4.3 Vuoden 2017 uudistukset

1.1.2017 alkaen vertaislainoja myöntävät toimijat ovat olleet rekisteröintivelvollisia Luotonantaja- ja vertaislainavälittäjärekisteriin. Ilman rekisteröintiä elinkeinoharjoittajalla ei ole oikeutta myöntää kuluttajaluottoja tai välittää vertaislainoja. (L 853/2016). Rekisterivelvollisuuden soveltamisalaa on käsitelty aiemmassa vaiheessa (ks. 3.2).

Rekisteröinnin edellytykset on kuvattu tarkemmin laissa 853/2016. Lain mukaan rekisteri-ilmoituksen tekijän on oltava luotettava sekä sen on omattava vastaava luottoiminnan tuntemus kuin sen toimintaan nähden katsotaan tarpeelliseksi. Mainitun lain pykälässä 5 arvioidaan myös tarkkaan, kuinka ilmoituksen tekijän luotettavuus arvioidaan.

## 5 Nykyinen kulutusluottoja koskeva sääntely

### 5.1 Kansallinen sääntely

Kansallista kuluttajaluottoja koskevaa sääntelyä on kehitetty viimeisen 10 vuoden aikana useammassa jaksossa. Uusimmat muutokset kuluttajaluottoja koskeviin lakeihin tehtiin hallituksen esityksen (230/2018) pohjalta, josta muodostui lopulta lait L 596/2019, L 597/2019, L 598/2019 sekä L 599/2019 (Pikaluottosääntelyn kehittäminen 2019). Lait astuivat pääosin voimaan 1.9.2019, lukuun ottamatta lain 599/2019 5 luvun 3§:n 2 momentin 5 kohtaa, joka astuu voimaan vasta 1.1.2020 (L 599/2019).

Hallituksen esityksellä (230/2018) on arvioitu keskimääräisen pikaluoton lainamäärän suuruuden olevan vuonna 2018 noin 2 000 – 3 000 euron luokkaa. Luottokanta-tilaston julkaiseminen on päättynyt, eikä tarkkaa arviota olla tämän vuoksi saatu. Kuiten-

kin vain kahdeksan vuotta aiemmin keskimääräinen lainamäärä oli luottokanta-tilaston mukaan noin 200 euroa. (HE 230/2018.) Keskimääräisen pikaluoton lainamäärää vertaillen, on syytä muistaa että niiden kappalemäärät ovat vastapainoksi vähentyneet (mt.) Kymmenkertaistunut keskimääräinen lainamäärä ei näin ollen tarkoita, että koko pikaluottokanta olisi kymmenkertaistunut. Suomen pankin mukaan luottolaitosten kotitalouksille myöntämä kulutusluottokanta on kasvanut 31.8.2014 – 31.8.2019 välisenä aikana 13,46 miljardista eurosta 16,27 miljardiin euroon (Suomen rahalaitosten euromääräiset lainat euroalueen kotitalouksille käyttötarkoituksen mukaan 2019). Luottolaitoksilla tarkoitetaan finanssivalvonnan valvonnan piirissä olevia luotonantajia, kuten perinteisiä pankkeja ja kulutusluotoilla kulutuskäyttöön myönnettyjä kuluttajaluottoja.

Suomen pankin mukaan eniten kasvava osa kulutusluotoista myönnetään kuitenkin luottolaitossektorin ulkopuolelta tai ulkomailta (Kotitalouslainoja nostettiin vilkkaasti toukokuussa 2019). Kokonaisuudessaan suomalaisten kotitalouksien kulutusluottokanta oli vuoden 2019 maaliskuussa arviolta 22 miljardia euroa (mt.), kun huomioidaan myös ulkomailta Suomeen myönnettyt kulutusluotot sekä Suomessa luottolaitossektorin ulkopuolelta toimivien yritysten luottokannat. Vakuudettomia kulutusluottoja nostettiin luottolaitoksilta vuoden 2019 toukokuussa yhteensä 290 miljonna euroa, mikä on enemmän kuin koskaan aikaisemmin yksittäisen kuukauden aikana (mt.) Uusimpia kuluttajaluottoja koskevia lainsäädäntömuutoksia on syytä peilata näitä taustatietoja vastaan.

### 5.1.1 Korke- ja kulukatto

1.9.2019 alkaen solmittuihin ja lain soveltamisen piiriin kuuluviin kuluttajaluottosopimuksiin ei saa lain mukaan sopia luotosta maksettavaa korkoa 20 prosenttia suuremmaksi (L 596/2019, 17 a §). Luoton korolla tarkoitetaan korkoa, joka ilmoitetaan kiinteänä tai vaihtuvana prosenttilukuna suhteessa nostettuun lainapääomaan. Mikäli luoton korko on sidottu viitekorkoon, tulisi luotonantajan, tai tapauksesta riippuen

luotonvälittäjän pitää huoli siitä, ettei myöskään viitekoron vaihdellessa luoton korko ylitä korkokattotasoksi asetettua 20 prosentin rajaa.

Sääntelyn puitteissa rajoitetaan myös luotonantajan tai -välittäjän oikeutta veloittaa muita, kun KSL (1978) 7 luvun 6§:n ensimmäisessä momentissa tarkoitettuja luottokustannuksia. KSL (1978) mukaan luottokustannuksiksi luetaan kaikki luotonantajalla tiedossa olevat kustannukset, kuten korkojen, kulujen sekä muiden mahdollisten maksujen yhteismäärä (L 38/1978, 7 luku 6§). Mikäli luotolle otetaan vakuutus tai muu lisäpalvelu, se luetaan luottokustannuksiksi sillä edellytyksellä, jos lisäpalvelun sopiminen on ollut edellytys luoton saamiselle markkinoiduin ehdoin (mt.)

Edellä mainittujen luottokustannusten määrä ei saa ylittää päivää kohden 0,01 prosenttia luottosopimuksen mukaisesta luoton määrästä tai luottorajasta (596/2019, 17 a §). Tämä tarkoittaa sitä, että jo myönnetty mutta nostamaton lainapääoma on huomioitava laskennassa. Muut luottokustannukset saavat vuositasolla olla maksimissaan 150 euroa, eikä sääntelyä voida kiertää veloittamalla luottokustannuksia ennakoon pidemmältä kuin vuoden ajalta (mt.) Tyypillisesti luoton noston yhteydessä veloittettava nostokulu lukeutuu juuri näihin muihin luottokustannuksiin.

Sääntelyä sovelletaan kaikkiin kuluttajaluottoihin, paitsi asuntoluottoihin, joiden vakuutena käytetään asuntoa tai muuta omaisuutta (L 38/1978, 7 a 31 §). Uusi sääntely koskee edellä mainituissa kappaleissa ilmenneiden muutosten osalta siis perinteisten pikavippien lisäksi esinevakuudellisia kuluttajaluottoja, muita vakuudettomia kuluttajaluottoja, esinevakuudettomia asuntoluottoja sekä niitä hyödykesidonnaisia luottoja, joissa ei ole kyse liikennevälineen kuten auton osamaksukaupasta. Kulutuskäyttöön myönnetyssä luotossa, jossa käytetään vakuutena esimerkiksi asunto-osaketta ei välttämättä luoton korko ole nykyisinkään lähelläkään korkokattotasoksi asetettua rajaa (Rahalaitosten uusien kotitalouslainasopimusten keskikorot käyttötarkoituksen mukaan 2019). Vaikutus voi olla kuitenkin suuri luotosta perittävien muiden kulujen osalta, kuten kuluttajan pyytämän maksusuunnitelman muutoksen tai luoton nostoon liittyvien kulujen osalta.

Mikäli kuluttaja haluaa esimerkiksi sopia luotonantajan kanssa lain soveltamisen piiriin kuuluvan luoton lyhennysvapaasta tai maksupäivän muutoksesta, siitä voidaan veloittaa maksimissaan viiden euron kulu, edellyttäen että laina-aika pitenee vähintään 14 vuorokautta (L 596/2019, 17 b §). Luoton laina-ajan on myös oltava vähintään 30 päivää, jotta veloitusta voidaan ylipäätään tehdä. Muutuskuluja ei voida myöskään vuositasolla veloittaa enempää kuin 20 euroa (L 596/2019, 17 a §).

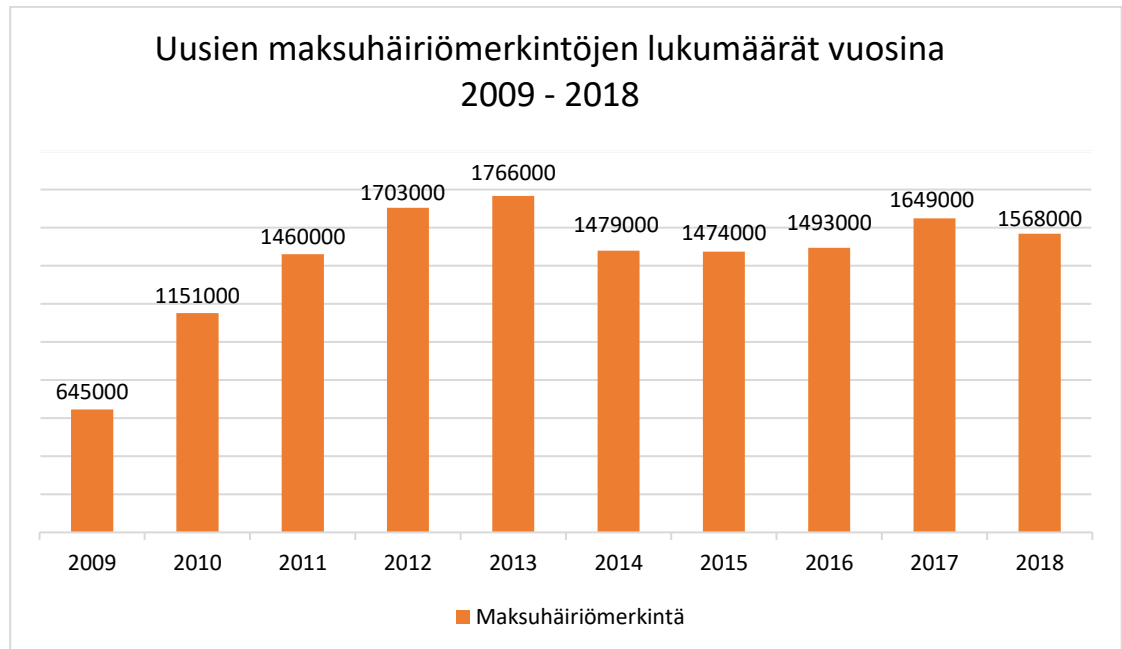
Luotonantajan- tai välittäjän rikkoessa hintasääntelyä esimerkiksi ylittämällä luottokustannuskaton, ei velallisella ole velvollisuutta maksaa luoton korkoa tai muita kustannuksia lainkaan (L 596/2019, 17 a §). Luotonantajien keskuudessa sanktiota on pidetty kohtuuttomana. Ferratum antaa hallituksen esitykseen (230/2018) liittyvässä asiantuntijalausunnossaan kritiikkiä sanktion oikeudenmukaisuudesta (Lausuntopyyntö 2018). Ferratumin asiantuntijalausunnon mukaan sanktio on Suomen sopimusoikeuteen ja oikeusjärjestelmään soveltumaton (mt.) Vastaavasti Velkaneuvonta Ry antaa asiantuntijalausunnossaan kannatustaan sääntelyn rikkomisesta seuraavalle sanktiolle, toteavan että näin luotonantajat joutuvat noudattamaan tarkasti hintasääntelyä (mt.)

On ymmärrettävää, että eri tahot ovat omien intressiensä vuoksi eri mieltä sääntelyn oikeudenmukaisuudesta. Lainsäätäjä perustelee sanktion asettamista sillä, että luotonmyöntäjät ovat ammattimaisia toimijoita (HE 230/2018). Heidän oletetaan toimivan niin, että sääntelyä ei rikota edes vahingossa, huolimattomuudenkaan seurauksena (mt.)

### 5.1.2 Haastehakemuksen ketteröittäminen

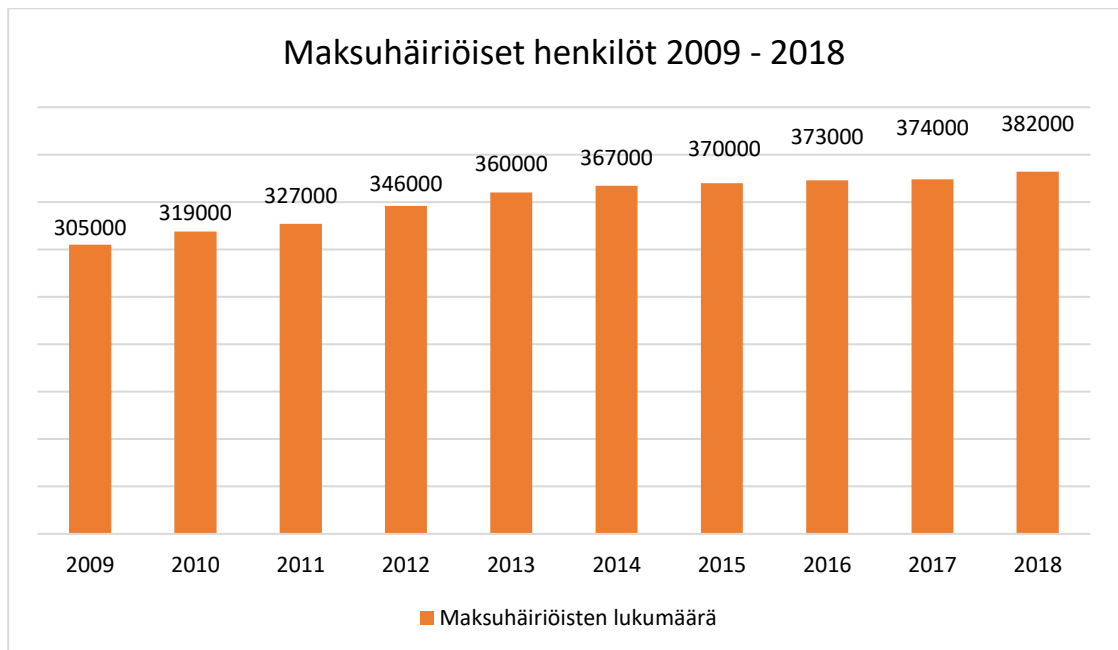
Hallituksen esityksen (230/2018) mukaan haastehakemuksiin liittyvä täydennyspyyntö on työllistänyt tarpeettoman paljon oikeuslaitosta sekä myös luotonantajia. Maksuhäiriömerkintäisten henkilöiden lukumäärä on kasvanut Asiakastiedon tielaston mukaan tasaisesti vuodesta 2009 vuoteen 2018 (Maksuhäiriötilastot 2018 n.d). Vuonna 2018 jopa 381 700 suomalaisella oli maksuhäiriömerkintä, kun vuonna

2009 maksuhäiriöisiä oli 304 900 (mt.) Kuvion 1 mukaan eniten uusia maksuhäiriömerkintöjä syntyi vuonna 2013, jolloin maksuhäiriömerkintöjä syntyi lukumääräisesti 1 766 000 kappaletta.



Kuvio 1. Kuvio uusien maksuhäiriömerkintöjen lukumääristä (Maksuhäiriötilastot 2018 n.d.)

Kuviosta 1 on mahdollista nähdä, kuinka uusien maksuhäiriömerkintöjen kappalemäärä laski vuoden 2013 jälkeen, jolloin alle 2 000 euron luottoihin säänneltiin korkokatto. Vuoden 2013 korkokattolakiuudistuksen jälkeen myönnettyjen luottojen sekä maksuhäiriömerkintöjen kappalemäärät laskivat (HE 230/2018). Maksuhäiriöisten henkilöiden lukumäärä ei kuitenkaan ole laskenut viimeisen kymmenen vuoden aikajaksolla minään vuonna. Kuvio 2 osoittaa kuinka maksuhäiriöisten henkilöiden lukumäärä on kasvanut vuosien varrella.



Kuvio 2. Maksuhäiriöiset henkilöt 2009 – 2018 (Maksuhäiriötilastot 2018 n.d.)

Vuonna 2017 maksuhäiriömerkinnöistä suurimman osan muodosti ulosottoesteet, 78 prosentin osuudella koko massasta. Toiseksi suurimman osan muodosti velkomustuomiot, 18 prosentin osuudella. Velkomustuomioista suurin osa oli peräisin tili- ja kertaluotoista, joka sisältää pikaluottojen ohella luottokorttiluotot, osamaksuluotot ja vakuudelliset kuluttajaluotot. (HE 230/2018.) Tämä kuvaa sitä, kuinka paljon kuluttajaluottoihin liittyvät maksukyvyttömyystilanteet työllistävät mm. käräjäoikeutta, jossa ratkaistiin 2017 noin 376 000 summaarisista riita-asiaa (mt.) Edellä mainituista summaarisista riita-asioista valtaosa koski henkilöihin kohdistuvia velkomustuomioita (mt.)

Summaarinen riita-asia tarkoittaa käräjäoikeuden käsiteltäväksi menevää riidatonta asiaa, joka koskee velkomusasioita kuten kuluttajaluottoja tai vuokrasaatavia. Summaarisissa riita-asioissa kantaja laittaa asian vireille sähköistä haastehakemusta käyttämällä, mikäli asia on hänen käsityksensä mukaan riidaton. (Summaarinen riita-asia 2019.) Kantajalla tarkoitetaan tässä tapauksessa luotonantajaa- tai välittäjää, jonka asiakassuhteeseen haastehakemus liittyy. Hallituksen esityksellä (230/2018) esitettiin tehtäväksi lisäystä lakiin oikeudenkäymiskaari (L 4/1734), tarkalleen ottaen lukuun 5



ja kohtaan 3 §. Esityksen pohjalta muodostuneen lain (L 599/2019) mukaan haastehakemuksessa on ilmoitettava muun muassa seuraavat asiat, jos kyseessä on KSL (1978) 7 tai 7 a luvun tarkoittama kuluttajaluotto

- 1) luottosopimuksen mukainen luoton määrä tai luottoraja
- 2) luottosopimuksen voimassaoloaika päivinä
- 3) luottosopimuksen mukainen luoton korko
- 4) luottokustannukset ja muut kulut yksilöitynä
- 5) luottosopimuksen mukainen luoton todellinen vuosikorko
- 6) onko luottosopimus tehty kuluttajansuojalain 7 luvun 17§:ssä edellytillä tavalla

(4/1734, 5 luku 3 §).

Lakimuutoksen tarkoitus on parantaa haastehakemuksen informatiivisuutta (HE 230/2018), jotta kantajaa ei tarvitse kehottaa täydentämään hakemustaan yksittäisen lisätiedon takia, jolla on kuitenkin merkitystä käsittelyssä. Osana haastehakemusten ketteröittämistä siirryttiin käyttämään pääasiassa ainoastaan sähköistä haastehakemuksen väylää (Summaarinen riita-asia 2019). Samassa yhteydessä on myös päädytty keskittämään summaaristen riita-asioiden käsittely Ahvenanmaan, Helsingin, Itä-Uudenmaan, Kymenlaakson, Lapin, Oulun, Pirkanmaan, Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen käräjäoikeuksiin (mt.) Keskittämisen tarkoitus on tehostaa käsittelyprosessia (HE 230/2018).

### 5.1.3 Muut uusimmat muutokset

Lakiuudistuksen myötä korkolakia (633/1982) ja saatavien perinnästä annettua lakia (513/1999) muutettiin vastaamaan tätä päivää, jossa vertaislainat ovat yleisiä. Edellä mainittuihin lakeihin tehtiin lisäys, jonka seurauksena laki on pakottava velallisen hyväksi myös tilanteessa, jossa elinkeinoharjoittajan kuluttajalle välittämä luotto on peräisin joltain muulta kuin ammattimaiselta luotonantajalta eli siis käytännössä toiselta kuluttajalta.

Hallituksen esityksen (230/2018) pohjalta muutettiin myös sääntelyä kohtuuttomia sopimusehtoja koskien. Uuden sääntelyn mukaan kohtuutonta sopimusehtoa voidaan sovitella, mutta se voidaan jättää myös huomioon ottamatta

(596/2019, 4 luku 1 §). Tällainen kohtuuton sopimusehto on voinut tulla vastaan esimerkiksi tilanteessa, jossa sopimusehdot on laadittu ilman, että kuluttaja on voinut vaikuttaa saatikka nähdä niitä ennen sopimuksen syntymistä. Nykyisin kuitenkin kuluttajalle on annettava KSL (1978) 7 luvun 17§:n 1 momentin mukaan sopimus nähtäväksi, joten tällaista tilannetta ei pitäisi enää tapahtua.

## 5.2 Kansainvälinen sääntelyn vertailu

### **Ruotsi**

Länsinaapurissamme kuluttajaluottolaki (Konsumentkreditlagen 2010:1846) rajoittaa luotonantajaa veloittamasta kuluttajalta koron lisäksi veloitettavia muita kuluja siltä osin, että kulujen on vastattava luotonantajalle luotosta aiheutuvia tosiasiallisia kustannuksia. Ruotsin markkinaoikeus on määritellyt millaisia kuluja luotonantaja ei saa hinnoittelussaan siirtää asiakkaan veloittavaksi, näitä ovat mm. luottotappiot, tilavuokrat sekä markkinointikulut. (HE 230/2018.) Luotonantajille aiheutuvien tosiasiallisten kustannusten määrittely on herkästi altis tulkinnanvaraisuudelle.

Ruotsissa pikaluottojen markkinoinnissa niistä käytetään termiä korkeakorkoinen luotto. Korkokorkoisia luottoja koskee laki, jossa veloitetaan luotonantajaa markkinoinnissaan tiedottamaan velanoton riskeistä ja velkaongelmiin apua tarjoavista tahoista. (HE 230/2018.) Ruotsissa on myös käytössä korkeakorkoisia luottoja koskeva korkokatto, joka on kuitenkin asetettu Suomea korkeammalle tasolle, 40 prosenttiin. Viitekoron osuutta ei huomioida todellisen vuosikoron laskennassa, toisin kuin Suomen lainsäädännössä. Ruotsissa korkeakorkoisen luoton kustannukset eivät saa ylittää luoton määrää, jota myös kutsutaan absoluuttiseksi kustannuskatoksi. Korkeakorkoisen luoton laina-aikaa voidaan maksua vastaan pidentää vain yhden kerran, jonka jälkeen se on mahdollista vain, jos siitä ei aiheudu velalliselle kustannuksia tai jos hän saa vastineeksi kohtuullisen maksuohjelman. (HE 230/2018.)

## **Tanska**

Tanskan lainsäädännössä asetetaan pakollinen harkinta-aika luotoille, joiden laina-aika on enintään kolme kuukautta. Pakollinen harkinta-aika on pituudeltaan 48 tunnin mittainen. (HE 230/2018.) Ferratum pitää vastaavanlaista harkinta-aikaa järkevänä ja ehdottaakin että Suomeen otettaisiin vastaavanlainen toimintatapa käyttöön (Lausuntopyyntö 2018). Ferratum mielestä toimintamalli on omiaan vähentämään harkitsematonta luotonottoa (mt.) Tanskan lainsäädännössä ei olla asetettu rajoitteita luottokustannuksille tai luoton korolle (HE 230/2018).

## **Iso-Britannia**

Hallituksen esityksen (230/2018) mukaan Isossa-Britanniassa on käytössä absoluuttinen kustannuskatto, eli luottokustannukset eivät saa ylittää alkuperäisen luoton määrää. Myös Isossa-Britanniassa säännellään kuluttajaluottojen markkinointia, maksuohjelmien uudelleen tekemistä ja päiväkohtaisia luottokustannuksia suhteessa luoton pääomaan. (HE 230/2018.)

### **5.3 Miksi sääntelyä kehitetään**

Kuten aiemmin mainittu, hallituksen esityksillä sekä erikoisvaliokunnan mietinnöillä on tärkeä rooli lainsäätäjän tahtoa selvitettäessä (Husa ym. 2008, 55). Tutkimuskysymykseen lähdetään näin ollen etsimään vastausta siitä prosessista ja niistä dokumenteista, joiden pohjalta lakiuudistus on toimeenpantu.

#### **Korkeakorkoiset luotot aiheuttavat velkaongelmia**

Edellisen hallituksen oikeusministeri Antti Häkkänen kommentoi kuluttajaluottoja koskevaa sääntelyä ja sen taustaa 15.10.2018 antamassaan lausunnossaan, eli ennen kun hallituksen esitys (230/2018) oli muodostunut uusiksi laeiksi asti tätä seuraavana vuonna. Häkkänen pitää huolestuttavana faktaa, että maksuhäiriömerkintöjen määrä on noussut uusiin ennätyslukemiin (Häkkänen 2018). Häkkänen tarkoitti tällä todennäköisesti kuviossa 2 kuvattua maksuhäiriöisten henkilöiden lukumäärää vuodelta 2018, joka oli korkeampi kuin muina vuosina. Häkkänen kertoo oikeusministeriön valmistelleen toimenpiteitä kasvavan ylivelkaantumisen varalle (mt.), osaksi tätä koko-

naisuutta lukeutuu tämä kuluttajaluottoja koskeva korko- ja kulukatto. Lausunnonaan Häkkänen painottaa selkeästi juuri pikaluottoihin liittyviä ongelmia, vaikka sääntely koskeekin laaja-alaisesti lähes koko kuluttajaluottokantaa.

Maksuhäiriömerkintöjen ja kuluttajaluottojen välinen korrelaatio saa osakseen myös kritiikkiä. 4finance kertoo oikeusministeriön *arviomuistion* antavan näiden välisestä korrelaatiosta harhaanjohtavan kuvan ja toteaa suurimman maksuhäiriöitä aiheuttavan asiaryhmän olevan maksamattomat viranomaismaksut sekä erinäiset yksityisoikeudellisista saatavista seuraavat ulosoton esteet (Pikaluottosääntelyn kehittämismuutokset 2017). Asiakastieto puolestaan kommentoi, että luottojen sääntelyyn ja hinnoitteluun puuttuvilla keinoilla ei voida ylipäättään vähentää tehokkaasti velkaongelmia (mt.) Lainsäätäjä on joka tapauksessa sitä mieltä, että velkaongelmia voidaan vähintään jossain määrin hillitä kuluttajaluottoja koskevalla sääntelyllä, muutenhan sääntelyä ei kehitettäisi.

Edellisessä kappaleessa viitataan *arviomuistioon*, joka on yksi oleellisista dokumenteista lakia valmistellessa. Sääntelyä valmistellessa oikeusministeriö julkaisi virkатыönä laatimansa *arviomuistion* pikaluottosääntelyn kehittämiseksi (Lausuntopalvelu 2018). *Arviomuistiossa* esitetään alustavat muutostarpeet ja ratkaisut, joita eri tahoja pyydetään jäljempänä kommentoimaan (mt.) Lausuntoja annettiin laskentatavasta riippuen joitain kymmeniä, eikä niitä kaikkia ole tässä työssä tarkoitus käsitellä sen tarkemmin.

### **Sääntelyssä on porsaanreikiä**

Aiempi kuluttajaluottoja koskenut korkokatto, joka rajattiin sääntelemään alle 2 000 euron luottoja on saanut osakseen paljon kritiikkiä. Osa kritiikistä kohdistuu siihen, että sen katsottiin siirtävän luotontarjonnan sääntelyn ulkopuolelle 2 000 euron tai sitä suurempien luottojen pariin. Oikeusministeriön keräämien lausuntojen mukaan korkokaton laajentamista myös suurempiin luottoihin pääosin kannatettiin (Pikaluottosääntelyn kehittämismuutokset 2017, 9), kannatusta saatiin jopa luotonmyöntäjien keskuudessa. Vaikka korkokaton laajentamista myös vastustettiin, pidettiin sitä ainakin eräiden mielestä tarpeellisenä keinona juurikin korkokattosääntelyn kiertämisen ehkäisemiseksi (mts. 9).

### Sääntely on tehotonta

Hallituksen esityksellä (230/2018) mainitaan, että aikaisemman korkokattosääntelyn pelotevaikutus on ollut vähäinen. Tämä perusteltiin sillä, että säännös on ollut altis tulkinnanvaraisuudelle. Tulkinnanvaraisuus johtuu luoton todellisen vuosikoron laskeutumisesta ja sen monimutkaisuudesta (mt.) Sääntelyn rikkomisesta ei ole seurannut juurikaan sanktioita ja sellaiselle nähtiin tarve. Uuden sääntelyn mukaisesti luotonantajien rikkoessa korko- ja kulukattoa koskevaa sääntelyä, velallinen ei ole velvollinen maksamaan luoton korkoja lainkaan. Sääntelyn pelotevaikutus kasvaa tällä toimenpiteellä merkittävästi, eihän luotonantajat halua omakseen kannattamattomia luottosopimuksia. Sääntelyn tehokkuuden ja kilpailun tasavertaistamiseksi päädyttiin myös laajentamaan korko- ja kulukattoa koskevaa sääntelyä lähes kaikkiin KSL määrittämiin kuluttajaluottoihin, kun aiemmin hyödykesidonnaiset luotot olivat sääntelyn ulkopuolella.

Ankarasta vastustuksesta huolimatta tämä hyödykesidonnaisiin luottoihin liittyvä rajoitus päädyttiin poistamaan lainsäädännöstä. Ainoastaan liikenneajoneuvon rahoitukseen liittyvä rajoitus säilytettiin, sekin sillä ehdolla, että kuluttajalla ei ole sopimuksen mukaan oikeutta nostaa rahavaroja (L 596/2019, 7 luku 3§). Lindorff Oy perustelee hyödykesidonnaisiin luottoihin liittyvän rajauksen säilyttämistä mm. sillä, että hyödykesidonnaiseen luottoon ja sen myöntämiseen liittyy paljon enemmän kustannuksia kuin pikaluottoon, jossa luotto välitetään suoraan kuluttajalle ilman kolmatta osapuolta (Lausuntopyynnöt 2018).

Arviomuistion mukaan tämän rajauksen vuoksi markkinoilla on kuitenkin havaittu tapoja korkokattosääntelyn kiertämiseksi (Arviomuistio pikaluottosääntelyn kehittämismuutosehdotuksista 2017, 4). Muistiossa ei kuitenkaan kerrota millaisella tavalla sääntelyä on tämän osalta kierrelty. Asiaa jää myös ihmettelemään Asiakkuusmarkkinointiliitto Ry, joka kertoo lausunnossaan olevansa tietämätön vastaavista tapauksista (Lausuntopyynnöt 2018). Arviomuistiossa puolustetaan toimenpidettä jo ennalta, kommentoimalla että sääntelyn oletetaan vaikuttavan käytännössä vain kalleimpien luottojen tarjontaan (Arviomuistio pikaluottosääntelyn kehittämismuutosehdotuksista 2017, 4).

**Oikeuslaitokset ovat ylityöllistettyjä**

Summaaristen velkomusasioiden määrä kärjäoikeuksissa on kasvanut selkeästi. HE 230/2018 mukaan vuonna 2017 niitä tuli vireille 402 800 kappaletta, edellisvuoteen verrattuna jopa 58 800 kappaletta enemmän. (HE 230/2018.) Vantaan kärjäoikeuden antamassa lausunnossa todetaankin, että velkaongelmien kasvu korreloi summaaristen velkomusasioiden voimakkaana kasvuna (Lausuntopyyntö 2018). Vantaan kärjäoikeus pitää tähän pääsyyntä kalliita kulutusluottoja (mt.) Mikäli lakimuutokset tulevat vaikuttamaan velkaongelmia vähentävästi, näkyy sen vaikutukset summaaristen riita-asioiden käsittelyssä vasta vuosien päässä. Lausunnossaan Vantaan kärjäoikeus kertookin, että he ratkaisivat kesällä 2018 pääosin vuosien 2011 – 2016 aikana myönnettyihin luottoihin liittyviä asioita (mt.)

Voimaan astuneen sääntelyn seurauksena on oletettu jo hallituksen esitystä luonnostellessa, että on olemassa ryhmä joiden velkaongelmat realisoituvat sääntelyn seurauksena aikaisempaa nopeammin (HE 230/2018). Tämä ryhmä sisältää kuluttajia, joilla on ennen muutosta myönnettyjä luottoja, joiden korko voi olla reilusti suurempi kuin tuoreissa luotoissa. Ongelmalliseksi heidän osaltaan muodostuu se, että uuden luoton saanti on todennäköisesti uuden sääntelyn seurauksena tiukemmassa, eikä tietyt kuluttajat välttämättä pääse maksamaan vanhoja erääntyviä luottojaan uudella luotolla. Näiden velkakierteessä olevien kuluttajien kannalta voi olla kuitenkin parempi, mitä nopeammin kierre katkeaa. Velkaneuvonta Ry:n mukaan mitä nopeammin kierre katkaistaan, sen paremmalla todennäköisyydellä kuluttajan velat on mahdollista järjestellä esimerkiksi yksityishenkilön velkajärjestelyn avulla (Lausuntopalvelu 2018).

Vaikka otettaisiin huomioon summaaristen riita-asioiden keskittämisen hyödyt, hallituksen esityksellä on arvioitu, että tuomioistuinten henkilöstövoimavaroja on lisättävä seuraavalla sivulla olevan taulukon 1 mukaisesti.

Taulukko 1. Lisäresurssitarve tuomioistuimille (HE 230/2018)

	vuosi 2020	vuosi 2021	vuosi 2022
<i>kärjäjätuomarit, htv</i>	6	7	3
<i>kärjäjänotaarit, htv</i>	4	4	2
<i>sihteerit, htv</i>	5	5	2
<i>määrärahatarve, €</i>	780 000	917 000	403 000

### **Vertaislainan oikeudellinen asema**

Tehdyillä muutoksilla haluttiin parantaa vertaislainaa ottaneen kuluttajan asemaa rinnastamalla vertaislaina korkolaisissa (L 633/1982) kuluttajaluottoon. Samalla myös parannettiin vertaislainaa ottaneen kuluttajan asemaa perintälakia (L 513/1999) muuttamalla. Uudistetun sääntelyn seurauksena kuluttaja saa maksuviivästystilanteessa saman suojan korkeiden viivästyskorkojen ja perintäkulujen osalta kuin kuluttajaluoton ottanut velallinen. (HE 230/2018).

### **Yhteenveto**

Hallituksen esityksestä, arviomuistiolta, lakivaliokunnan lausunnosta ja lausuntopyynnön vastauksista löytyi tekstiä analysoimalla paljon vastauksia kysymykseen, miksi sääntelyä kehitetään. Yksi keskeinen ja paljon toivottu muutos on jäänyt lainuudistuksen osalta kuitenkin toteuttamatta. Varsinkin lausuntopyyntöjen kautta saattujen vastausten mukaan positiivinen luottorekisteri toistui useasti. Positiivinen luottorekisteri mahdollistaisi lyhykäisyydessään luotonhakijan luottokelpoisuuden varmistamisen nykyistä kattavammin, sillä nykyisin luotonantaja ei voi varmuudella tietää onko velallisella kuinka paljon lainaa ennestään. Positiivisen luottorekisterin avulla luotonantajan ei tarvitsisi luottaa pelkkään velallisen sanaan, joka voi omien tarkoituserien mukaisesti valehdella vastuidensa määrän. Esityksellä (230/2018) kuitenkin

todetaan, että positiiviseen luottorekisteriin liittyvä esitys on siirtynyt lausuntokierrokselle.

#### 5.4 Sääntelyn tavoitteet

Hallituksen esityksellä (230/2018) mainitaan uuden sääntelyn pääasiallisen tavoitteen olevan kalleimpien kuluttajaluottojen aiheuttamien velkaongelmien vähentäminen. Aika tulee näyttämään miten tässä tavoitteessa on onnistuttu. Muutoksilla tavoitellaan myös selkeästi hinnoittelun läpinäkyvyyttä. Velallisen kannalta olisi paras, jos hinnoittelu olisi selkeää ja kuluttaja voisi esimerkiksi yhden tunnusluvun perusteella vertailla luottojen kustannuksia keskenään. Vertaislainojen rinnastaminen muihin kuluttajaluottoihin osaltaan parantaa niiden kautta velkaantuneiden asemaa. Esityksellä (230/2018) asetettu tavoite vertaislainaa ottaneen kuluttajan aseman parantamisesta on muutoksen myötä saavutettu.

Velkaongelmien vuoksi tuomionistuimille kertyvän työn vähentäminen on määritelty yhdeksi tavoitteeksi lainsäädännölle. Tämän toteutumista on vaikea arvioida, mutta tavoitteena se on selkeä ja järkevä. Yksi esityksellä mainituista tavoitteista on oikeustilan selkeyttäminen. Vantaan käräjäoikeus antaa kritiikkiä lausunnoissaan korkokattoa koskeneisiin rajauksiin, jotka ovat olleet heidän mukaansa omiaan lisäämään ja monimutkaistamaan käräjäoikeuden työtä (Lausuntopyyntöt 2018). Kieltämättä lopullinen korko- ja kulukaton soveltamiseen liittyvä rajausta on hyvin sekava. Häkkänen (2018) kommentoi lakiuudistusta koskevassa blogikirjoituksessaan, että muutoksen tarkoitus koskea kaikkia kuluttajaluottoja paitsi esinevakuudellisia asuntoluottoja. Mikäli muutos olisi rajattu koskemaan kaikkia kuluttajaluottoja, paitsi niitä joissa on esinevakuus, olisi laki ollut helpommin ymmärrettävissä.

Lopullisessa laissa soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu vain esinevakuudelliset asuntoluotot ja sellaiset luottosopimukset missä on kyse liikennevälineen, kuten auton, osamaksukaupasta (L 38/1978, 7 luku 3§:n momentti 4). Mikäli kuluttajaluoton vakuutena käytetään asuntoa, metsätalaa tai liikekiinteistöä, sovelletaan tällaisenkin luoton osalta korkokattoa koskevaa lainsäädäntöä sekä rajoitetaan luotonantajaa ve-



loittamasta kuluja luoton laina-ajan pidentämisestä. Korkokattoa koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan kuitenkin vain 1.9.2019 jälkeen solmittuihin luottosopimuksiin. Sääntelyn myötä tällaiseen luottoon myönnetystä maksusuunnitelman muutoksesta voidaan veloittaa enintään 5 euroa, sekin tiettyjen kriteerien täytyessä. Resurs Bank onkin huolissaan siitä, poistuuko tiettyjen luottojen joustavuus muutoksen myötä (Lausuntopyyntö 2018). Resurs Bank esittääkin ikään kuin loppukaneettina, että valitettavasti kuluttomia muutoksia ei ole luotonannossa olemassa (mt.)

Lainsäädännön selkeyttämisen lisäksi hallituksen esityksellä (230/2018) mainitaan myös yhtenä tavoitteena kansallisen lainsäädännön asettaminen vastaamaan EU kuluttajalainsäädäntöä. Tästä esimerkkinä kuluttajansuojalaissa sopimuksen sovittelua ja tulkintaa koskevat osiot. Tietyissä osa-alueissa kansallista lainsäädäntöä haluttiin jopa kehittää EU:n kuluttajalainsäädäntöä pidemmälle, mutta esimerkiksi yksi oikeudenkäymiskaaren ehdotettu muutos jätettiin sittemmin toteuttamatta sen liialliseen työllistävän vaikutuksen myötä (LaVL 33/2018, 4). Osa tuomioistuimista ja muista lausunnonantajista katsoi, että ei ole perusteluita säädellä tuomioistuimen ratkaisukäytäntöjä unionin edellyttämää laajemmin (HE 230/2018).

## 6 Pohdinta

Kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn kehittäminen ei sen historiaa tutkimalla ole osoittautunut mutkattomaksi. Markkinoilla toimivat luotonmyöntäjät ja välittäjät ovat sopeutuneet lainmuutoksiin ketterästi. Lainsäätäjän tavoite erityisesti pikaluottoista aiheutuvien velkaongelmien hillitsemiseksi on haastelias. Lainsäätäjän käyttämällä keinoilla ei voida esimerkiksi puuttua ihmisten kulutuskäyttäytymiseen, jonka taustalla vaikuttaa kuluttajien ajatusmallit. Kuluttajaluottoja tarjoavat tahot hyödyntävät ”rohkean” kulutuskäyttäytymisen selkeästi markkinoinnissaan, joka kannustaa niin sanotusti ”parempaan elämänlaatuun”, kun kuluttajalla olisi välttämättä varaa. Elintason parantaminen korkeakorkoisella luotolla ei todennäköisesti lopulta täytä sitä tarkoitusta, mitä varten tilaisuuteen on päätytty tarttua. Lainsäätäjä on kuitenkin

tietyissä tilanteissa onnistunut ehkäisemään täysin harkitsematonta luotonottoa, kuten yöaikaan aiemmin tapahtunutta pikavippien nostoa. Yöaikaan tyypillisesti humalatilassa otettuja luottoja ei vuonna 2010 voimaan astuneen lainuudistuksen jälkeen ollut enää mahdollista saada.

Tutkimuksen yhtenä tavoitteena oli selvittää kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön historiasta sen pääkohdat ja tehdä niistä kooste osaksi tutkimuksen tietoperustaa. Tutkimuksen raportoinnin osalta on lähdetty liikkeelle vanhimmasta sääntelystä ja viimeisenä on avattu uusimmat muutokset lakiin. Tutkimuksen kohteena olevaa pikaluottomarkkinaa on pyritty havainnollistamaan esimerkein, kuten keskimääräisiä lainapäätöksiä ja laina-aikoja vertailemalla. Tutkimustulokset on muodostettu lainsäätäjän dokumentteja analysoimalla ja etsimällä sieltä syitä ja tavoitteita sääntelyn kehittämiseksi. Tutkimuksen laajuus huomioiden kaikkia tavoitteita tai syitä ei olla voitu tai koettu tarpeelliseksi raportoida. Tutkimustyössä näkyy siltä osin tutkijan harkinnanvaraisuuden vaikutus, tärkeimmät seikat on kuitenkin pyritty huomioimaan. Tutkimukseen lisäarvoa on tuomassa kansainvälinen vertailu, jossa on huomioitu Hallituksen esityksellä (230/2018) mainittujen maiden kuten Ruotsin, Tanskan ja Ison-Britannian lisäksi Yhdysvaltojen lainsäädäntöä.

Päätavoitteena oli selvittää, miksi lainsäädäntöä on haluttu ja halutaan edelleen kehittää sekä mitkä ovat sen tavoitteet. Tutkimuksessa ei ollut tarkoitus keskittyä liikaa esimerkiksi siihen, onko lainsäätäjät onnistuneet tavoitteessaan tai mitkä ovat todennäköisyydet sille, väheneekö velkaongelmat uudistusten myötä. Nämä ovat haastavia kysymyksiä, joihin harvalla on valmiuksia antaa kattavia vastauksia. Lainsäätäjät itsekin perustaa päätöksensä oletuksiin.

Kaavioita on käytetty tutkimuksessa maksuhäiriöiden kehitystä havainnollistamaan. Yksi mielenkiintoinen kaavio jäi toteuttamatta, siinä olisi voitu kuvata maksuhäiriöiden ja summaaristen riita-asioiden kehitystä samassa kaaviossa. Jatkotutkimusaiheeksi soveltuisikin esimerkiksi keskimääräisten lainamäärien ja kulutusluottokannan tarkkailu uuden sääntelyn näkökulmasta. Mikäli aiempi 2013 voimaan astunut korkokatto edesauttoi keskimääräisen lainamäärän kasvua, kuinka uusi, vuonna 2019 voi-

maan astunut korkokatto vaikutti keskimääräisen lainamäärän kehittymiseen. Luotonantajien menettäessä korkotuloja uuden sääntelyn johdosta, voidaan kasvua hakea lainamääriä kasvattamalla.

## Lähteet

- Andström, A. 2003. Perusasioita oikeustieteestä. Helsingin yliopiston Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia/S201. Viitattu 7.10.2019. <https://www.avoin.helsinki.fi/op-pimateriaalit/oikeustiede/materiaali/osa1.html>.
- Arviomuistio pikaluottosääntelyn kehittämisvaihtoehdoista 2017. Oikeusministeriö. OM 16/41/2016. Viitattu 10.10.2019. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d31aeb71-63a2-4003-9876-b0c0591699b9/65db22e5-fe65-477e-84c6-c226b451def0/MUISTIO\\_20170515224500.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d31aeb71-63a2-4003-9876-b0c0591699b9/65db22e5-fe65-477e-84c6-c226b451def0/MUISTIO_20170515224500.pdf).
- Carter, S. 2015. Payday Loan and pawnshop usage: The impact of allowing payday loan rollovers. *The Journal of Consumer Affairs*, 9, 2, 436–456. Viitattu 30.9.2019. <https://zenodo.org/record/1230796#.XYH0RWZRWUk>.
- Cirillo, C. 2013. Payday loan regulation: Any Interest? Artikkel. *DePaul Business & Commercial Law Journal*, 11, 417–440. Viitattu 8.10.2019. <http://web.a.ebscohost.com.ezproxy.jamk.fi:2048/ehost/detail/detail?vid=0&sid=305492f4-c879-466a-900d-83441e2448d2%40sdc-v-sess-mgr02&bdata=JnNpdGU9ZW9vc3QtbGl2ZQ%3d%3d#db=bsh&AN=109056100>.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 7. painos. Tampere: Vastapaino.
- Hallituksen esityksen laatimisohteet 2004. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Helsinki: Oikeusministeriö-Edita. Viitattu 23.10.2019. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75847/hallituksen\\_esityksen\\_laatimisohteet.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75847/hallituksen_esityksen_laatimisohteet.pdf).
- Hiltunen, L. 2009. Validiteetti ja reliabiliteetti. Jyväskylän yliopisto. Viitattu 10.10.2019. [http://www.mit.jyu.fi/ope/kurssit/Graduryhma/PDFt/validius\\_ja\\_reliabiliteetti.pdf](http://www.mit.jyu.fi/ope/kurssit/Graduryhma/PDFt/validius_ja_reliabiliteetti.pdf).
- HE 230/2018. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuluttajaluottosopimuksia ja eräitä muita kuluttajaluottosopimuksia koskevien säännösten muuttamisesta. Viitattu 18.9.2019. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180230.pdf>.
- HE 78/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta. Viitattu 8.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120078>.
- HE 64/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, rikoslain 36 luvun 6§:n ja korkolain 4§:n muuttamisesta. Viitattu 30.9.2019. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090064>.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uud. p. Helsinki: Talentum.

Häkkinen, A. 2018. Pikavippien sääntely kiristyy, luotonantajille kovempi sanktio säännösten laiminlyönnistä 2017. Blogikirjoitus. Oikeusministeriö. Viitattu 10.10.2019. [https://oikeusministerio.fi/blogi/-/asset\\_publisher/sT2AX-fpZ5m0k/blog/antti-hakkanen-pikavippien-saantely-kiristyy-luotonantajille-kovempi-sanktio-saannosten-laiminlyonnista](https://oikeusministerio.fi/blogi/-/asset_publisher/sT2AX-fpZ5m0k/blog/antti-hakkanen-pikavippien-saantely-kiristyy-luotonantajille-kovempi-sanktio-saannosten-laiminlyonnista).

Joukkorahoitus ja vertaislainaus. 2019. Yksityishenkilöille myönnettyjen vertaislainojen määrät kasvoivat edelleen. Tilasto. Suomen Pankki. Viitattu 8.10.2019. <https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/Joukkorahoitus-ja-vertaislainaus/>.

Järvelä, K., Raijas, A. & Saastamoinen, M. 2019. Pikavippiongelmien laatu ja laajuus. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2019. Viitattu 30.9.2019. <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2019/kkv-selvityksia-3-2019-pikavippiongelmien-laatu-ja-laajuus.pdf>.

L 596/2019. Laki kuluttajansuojalain muuttamisesta. Viitattu 12.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190596#Lidp446463744>.

L 599/2019. Laki oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3§:n muuttamisesta. Viitattu 24.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190599>.

L 853/2016. Laki eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä. Viitattu 3.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160853>.

L 1123/2016. Oikeusministeriön asetus kuluttajaluoton todellisesta vuosikorosta. Viitattu 13.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161123>.

L 207/2013. Laki kuluttajansuojalain 7 luvun muuttamisesta. Viitattu 8.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130207>.

L 844/2009. Laki kuluttajansuojalain 7 luvun muuttamisesta. Viitattu 30.9.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090844#Pidp446673328>.

L 513/1999. Laki saatavien perinnästä. Viitattu 24.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990513>.

L 731/1999. Suomen perustuslaki. Viitattu 9.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L6P70>.

L 633/1982. Korkolaki. Viitattu 24.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820633>.

L 39/1889. Rikoslaki. Viitattu 30.9.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001#L36>.

L 4/1734 Oikeudenkäymiskaari. Viitattu 3.10.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1734/17340004#L5>.

Lainvalmistelun vaiheet. N.d. Eduskunnan verkkosivut. Viitattu 9.10.2019. [https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/lainvalmistelu\\_vaiheet/Sivut/default.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/lainvalmistelu_vaiheet/Sivut/default.aspx).

LaVL 2018. Valiokunnan lausunto LaVL 33/2018 vp – HE 230/2018 vp. Viitattu 12.10.2019. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/LaVL\\_33+2018.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/LaVL_33+2018.aspx).

Lausuntopyynnöt 2018. Kuluttajaluottoihin liittyvän lainsäädännön uudistaminen. Viitattu 13.10.2019. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=e8b6b442-6de4-451c-b62c-956c1fe55e80>.

Linna, T. 2017. Velkaantunut nuori ja lapsi – suomalaisen pikaluottosäätelyn ja insolvenssioikeuden näkökulma. Teoksessa Nuoret ja velka – akatemiahankkeen tutkimuskoosteita. Toim. M.-L. Niemi. Rovaniemi: Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta, 6–18. <https://lauda.ulapland.fi/handle/10024/62780>.

Luotonantajat ja vertaislainvälittäjät. 2019. Aluehallintaviraston verkkosivu. Viitattu 29.9.2019. <https://www.avi.fi/web/avi/luotonantajat>.

Makkonen, A. 2012. Vastuullinen luotonanto. Finanssivalvonta.

Maksuhäiriötilastot 2018. N.d. Asiakastieto. Viitattu 2.10.2019. [https://www.asiakastieto.fi/media/press\\_room/1/releases/asiakastieto-group-maksuhairiotilastot-2018.pdf](https://www.asiakastieto.fi/media/press_room/1/releases/asiakastieto-group-maksuhairiotilastot-2018.pdf).

Maksuliiketilatot 2018. 2019. Lähimaksamisesta on tullut suomalaiselle arkipäivää. Korttien lukumäärä kortsityypin mukaan vuonna 2018. Suomen Pankki. Tilastot. Viitattu 8.10.2019. <https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/maksuliiketilatot/>.

Matkavakuutus voi olla myös ilmainen – tarkista nämä asiat. 2016. Uutinen. Kauppalehti. Viitattu 29.10.2019. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/matkavakuutus-voilla-oyos-ilmainen-tarkista-nama-asiat/0021a79d-0d52-3d87-949c-f97212cf219f>.

Oman talouden hallinta. N.d. Kuluttajaliiton verkkosivu. Viitattu 29.9.2019. <https://www.kuluttajaliitto.fi/tietopankki/oman-talouden-hallinta/lainat-ja-luotot/kuluttajaluotot/>.

Kotitalouslainoja nostettiin vilkkaasti toukokuussa. 2019. Suomen Pankki. Tilastot. Viitattu 24.10.2019. <https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/rahalaitosten-tase-lainat-ja-talletukset-ja-korot/tiedotehistoria/2019/kotitalouslainoja-nostettiin-vilkkaasti-toukokuussa/>.

Kuusisto, K. 2013. Pillit pussiin: ”Pikavippien tarina on loppu”. Uutinen. Uusi Suomi. Viitattu 1.10.2019. <https://www.uusisuomi.fi/uutiset/pillit-pussiin-pikavippien-tarina-on-loppu/1fdc9736-2182-3490-ab0c-8fa591bbf569>.

KSL. L 38/1978. Kuluttajansuojalaki. Viitattu 30.9.2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1978/19780038#L7P9>.

Peura-Kapanen, L. 2004. Katsaus markkinoiden kulutusluottoihin. Kuluttajatutkimuskeskuksen työselosteita ja esitelmiä 82. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus. Viitattu 29.10.2019. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152301/Katsaus\\_markkinoiden\\_kulutusluottoihin.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152301/Katsaus_markkinoiden_kulutusluottoihin.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Pikaluottolainsäädännön muuttaminen. 2012. Helsinki: Oikeusministeriö. Viitattu 29.9.2019. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76358/omml\\_17\\_2012\\_pikaluottolainsaadannon\\_uudistaminen\\_88\\_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76358/omml_17_2012_pikaluottolainsaadannon_uudistaminen_88_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Pikaluottosääntelyn kehittäminen. 2019. Eduskunnan verkkosivut. Viitattu 24.10.2019. [https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/LATI/Sivut/pikaluottosaantelyn-kehittaminen.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/pikaluottosaantelyn-kehittaminen.aspx).

Pikaluottosääntelyn kehittämisvaihtoehdot. 2017. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 31/2017. Viitattu 10.10.2019. [https://api.hankeikuna.fi/asiakirjat/d31aeb71-63a2-4003-9876-b0c0591699b9/c7d7c53f-2e7d-4ec7-9580-12c99b661824/YHTEENVETO\\_20170630224502.pdf](https://api.hankeikuna.fi/asiakirjat/d31aeb71-63a2-4003-9876-b0c0591699b9/c7d7c53f-2e7d-4ec7-9580-12c99b661824/YHTEENVETO_20170630224502.pdf).

Rahalaitosten uusien kotitalouslainasopimusten keskikorot käyttötarkoituksen mukaan. 2019. Suomen Pankki. Tilastot. Viitattu 24.10.2019. [https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/rahalaitosten-tase-lainat-ja-talletukset-ja-korot/kuviot/rati-kuviot-fi/kotitalouslainat\\_korot\\_chrt\\_fi/](https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/rahalaitosten-tase-lainat-ja-talletukset-ja-korot/kuviot/rati-kuviot-fi/kotitalouslainat_korot_chrt_fi/).

Rantala, K. 2012. Vippikierteen muotokuva. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Viitattu 10.10.2019. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/152578>.

Rust, A. 2015. Payday loan reform won't kill short-term credit - just make it safer. New York: American Banker. Uutinen. 180, 61. Viitattu 1.10.2019. <http://ezproxy.jamk.fi:2048/login?url=https://search-proquest-com.ezproxy.jamk.fi:2443/docview/1674683868?accountid=11773>.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Verkkojulkaisu. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 23.10.2019. <https://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>.

Summaarinen riita-asia. 2019. Oikeus.fi -verkkosivu. Viitattu 3.10.2019. [https://oikeus.fi/tuomioistuimet/karajaoikeudet/fi/index/riita-asiat\\_1/sahkoinenhaastehakemus.html](https://oikeus.fi/tuomioistuimet/karajaoikeudet/fi/index/riita-asiat_1/sahkoinenhaastehakemus.html).

Sutela, M., Määttä, T. & Myrsky, M. 2003. Ohjeita oikeustieteellisen tutkielman laatimiseen. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Viitattu 8.10.2019. <http://www.uef.fi/documents/300201/0/graduopas/d97f8486-bc58-4b23-8468-6dd693ba4e95>.

Suomen rahalaitosten euromääräiset lainat euroalueen kotitalouksille käyttötarkoituksen mukaan. 2019. Suomen Pankki. Tilastot. Viitattu 24.10.2019.  
[https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/rahalaitosten-tase-lainat-ja-talletukset-ja-korot/kuviot/rati-kuviot-fi/kotitalouslainat\\_chrt\\_fi/](https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/rahalaitosten-tase-lainat-ja-talletukset-ja-korot/kuviot/rati-kuviot-fi/kotitalouslainat_chrt_fi/).

Takaus ja panttaus. 2018. Finanssivalvonnan nettisivut. Viitattu 17.10.2019.  
<https://www.finanssivalvonta.fi/kuluttajansuoja/kysymyksiä-ja-vastauksia/pankkipalvelut/takaus-ja-panttaus/>.

Valkama, E. & Muttilainen, V. 2008. Maksuvaikeudet pikaluottomarkkinoilla. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152530/TTA86\\_Valkama\\_Muttilainen\\_2008.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152530/TTA86_Valkama_Muttilainen_2008.pdf?sequence=1&isAllowed=y).