

*Nuorten velkaongelmat –
velkatyyppit, selviytyminen ja vastuukysymykset*

NUORET JA VELKA

-AKATEMIAHANKKEEN TUTKIMUSKOOSTEITA

Suomen Akatemian rahoittama projekti

NUORET JA VELKA
1.9.2013 – 31.8.2017



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND



ACADEMY OF FINLAND



NUORET JA VELKA

-AKATEMIAHANKKEEN TUTKIMUSKOOSTEITA

Toimittanut **Marja-Leena Niemi**

Suomen Akatemian rahoittaman
hankkeen NUORET JA VELKA
Koostejulkaisu 22.3.2017
Lapin yliopisto
Rovaniemi 2017

© Lapin Yliopisto & Tuula Linna, Marja-Leena Niemi, Maarit Hovila, Kati Rantala, Karoliina Majamaa, Atte Oksanen, Mikko Aaltonen, Anssi Keinänen, Emmi Muhonen, Anna-Riitta Lehtinen

tuula.linna@ulapland.fi
marja-leena.niemi@ulapland.fi
maarit.hovila@ulapland.fi
kati.rantala@helsinki.fi
karoliina.majamaa@helsinki.fi
atte.oksanen@uta.fi
mikko.aaltonen@helsinki.fi
anssi.keinänen@uef.fi
emmi.muhonen@uef.fi
anna-riitta.lehtinen@helsinki.fi

Kansi: Heidi Pöysä

ISBN 978-952-484-972-2 (nid.)
ISBN 978-952-484-973-9 (pdf)

Pikaluottojen valvonnan toimivuus: nykytila ja kehitystarpeet

1 Johdanto

Pikaluotoilla on perinteisesti tarkoitettu summaltaan pieniä ja lyhytaikaisia vakuudettomia kuluttajaluottoja, joiden myöntäminen tapahtuu internetissä tai tekstiviestillä tehtävän lainahakemuksen perusteella. Pikaluottomarkkinoiden katsotaan syntyneen vuonna 2005, jonka jälkeen markkinat alkoivat kasvaa nopeasti.³⁷ Pikaluottotoimintaan alettiin puuttua lainsäädännön keinoin ensimmäisen kerran 1.2.2010 voimaan tulleilla lainsäädäntömuutoksilla. Toimialaan liittyvää lainsäädäntöä muutettiin tämän jälkeen vielä kahteen kertaan. Näiltä osin muutokset tulivat voimaan 1.12.2010 ja 1.6.2013. Muutosten yleisluontoisina tavoitteina oli puuttua pikaluottojen tarjonnassa esiintyneisiin ongelmiin ja vähentää pikaluotoista aiheutuvia velkaongelmia. Lainsäädäntömuutoksilla säädettiin muun muassa todellisen vuosikoron ilmoitusvelvollisuudesta, lainanhakijan henkilöllisyyden todentamisesta, varojen luovuttamista koskevista rajoituksista yöaikaan, kiskontaa koskevan säännöksen muuttamisesta, kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnista, hyvästä luotonantotavasta ja lisämaksullisten tekstiviestipalveluiden kieltämisestä.

Lainsäädäntömuutoksista voidaan nostaa esille kaksi koko toimialaan ja toimialan valvontaan keskeisellä tavalla vaikuttanutta uudistusta. Ensinnäkin pikaluottoyriyksille säädettiin joulukuussa 2010 rekisteröintivelvollisuus Etelä-Suomen aluehallintoviraston pitämään luotonantajanrekisteriin. Toiseksi kesäkuussa 2013 alle 2 000 euron luotoille asetettiin korkokatto, jossa todellinen vuosikorko saa olla enintään korkolain 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko lisättynä 50 prosenttiyksiköllä (kuluttajansuojalaki 38/1978, KSL, 7 luku 17 a §).

Todelliseen vuosikorkoon perustuvalla korkokattosäännöksellä katsottiin hallituksen esityksessä olevan merkittäviä vaikutuksia pikaluottojen tarjontaan, sillä todellinen vuosikorko oli lakia säädettäessä keskimääräisessä pikaluotossa noin 920 prosenttia. Hintasääntely ei hallituksen esityksen mukaan estäisi kokonaan pienehköjen luottojen tarjoamista, mutta edesauttaisi sitä, että kuluttaja saisi luottoa kohtuullisemmin ehdoin. Sääntelyn todennäköisenä vaikutuksena pidettiin, että sen hetkisten pikaluottojen tarjonta tulisi vähenemään merkittävästi.³⁸ Perustuslakivaliokunnan lausunnossa pidettiin mahdollisena, että silloinen elinkeinotoiminta olennaisesti vähenee tai jopa tyrehtyy kokonaan. Lisäksi talousvaliokunnan mietinnössä mahdollisena pidettiin pikaluottotoiminnan muuttumista siten, että tuottoja haetaan pidentämällä laina-aikoja.³⁹

Korkokattosäännös vaikuttikin selkeästi pikaluottotoimialaan muita lainsäädäntömuutoksia selkeämmin. Muun muassa pienlainayritysten lukumäärä sekä uusien myönnettyjen luottojen euro- ja kappalemäärät olivat nousseet varsin tasaisesti Tilastokeskuksen vuodesta 2009 alkaen keräämien tilastojen mukaan. Edellä mainittujen tunnuslukujen kehitys kääntyi kuitenkin laskuun korkokatosta

* Kirjoitus on tiivistetty ja muokattu Edilex:ssä 2016 julkaistusta tutkimuksesta: *Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko: Pikaluottojen valvonta: miten lainsäädännön valvonta toteutuu käytännössä?*

³⁷ HE 78/2012 vp, s. 4.

³⁸ HE 78/2012 vp, s. 11–12.

³⁹ PeVL 28/2012 vp ja TaVM 15/2012 vp.

säättämisen seurauksena. Myös keskimääräisen lainamäärän kasvu ja takaisinmaksuaikojen pidentyminen korkokatosta säättämisen jälkeen kertoivat toimialalla tapahtuneesta muutoksesta.⁴⁰

Toimialalla tapahtuneesta muutoksesta kertoo myös se, että perinteisten pikaluottojen rinnalle on tullut yhä enemmän erilaisia luottotuotteita. Tällaisia ovat esimerkiksi niin sanotut luottolimiitit⁴¹ ja vertaislainat. Pikaluottotoiminnan ei voidakaan katsoa tyrehtyneen korkokattosäännökseen, vaan ala on pikemminkin muuttanut muotoaan. On myös huomionarvoista mainita, että vuoden 2015 loppuun ulottuvien tilastojen valossa uusien myönnettyjen pienlainojen euromäärät ovat lähteneet uudelleen kasvuun vuoden 2015 aikana⁴².

Luottolimiitit ovat kertaluottotyylisistä pikavipeistä poiketen jatkuvia luottoja, joista voi nostaa rahaa tilille luottorajaan saakka. Luottolimiitit myönnetään usein 2 000 euron suuruisina, mutta kertanostona voi nostaa myös pienempiä summia. Tässä mielessä luottolimiitit ovat pikaluottojen kaltaisia ja niihin rinnastettavia luottotuotteita. Luottolimiitin myöntämiseksi on myös saatettu edellyttää niin sanottua takausmaksua.⁴³ Vertaislainalla tarkoitetaan elinkeinonharjoittajan kuluttajalle välittämää luottoa, jonka myöntää joku muu kuin ammattimainen luotonantaja. Toisin sanoen yksityishenkilöt (tai yritykset) myöntävät lainaa toisilleen välittäjäpalvelun kautta⁴⁴. Yhteistä luottolimiiteille, takausmaksuille ja vertaislainoille on se, että niillä on pyritty kiertämään korkokattosäännöstä.⁴⁵ Pikaluottoyritykset ovat myös pyrkineet sisällyttämään kuluja (takausmaksu) luotonantajille, joita ei huomioida todellisen vuosikoron laskemisessa.

Lainsäätäjä on reagoinut vertaislainatoimintaan liittämällä toiminnan kuluttajaluottolainsäädännön piiriin vuoden 2017 alusta voimaan tulleilla säännöksillä. Tämä tarkoittaa sitä, että vertaislainayritysten on noudatettava kuluttajaluottoja koskevia kuluttajansuojalain 7 luvun säännöksiä. Yritysten on myös rekisteröidyttävä Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämään luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin (ent. luotonantajarekisteri). Suunnitteilla on myös muita pienlainatoimialaa koskevia uudistuksia. Näistä voidaan mainita esimerkiksi korkokattosääntelyn laajentaminen myös 2 000 euron ja sitä suurempiin luottoihin. Laajentamisen tarvetta on perusteltu muun muassa sillä, että velkaongelmia ei ole saatu vähennettyä riittävästi nykyisellä korkokattosääntelyllä. Vuonna 2013 voimaan tulleen korkokattosäännöksen ei myöskään katsottu toteutuneen ennakoidulla tavalla tarjonnan siirtyttyä pääosin korkokaton ulkopuolelle jääviin, todelliselta vuosikoroltaan yleisesti yli 100 prosentin, suurempiin luottoihin.⁴⁶

Pikaluotot ovat olleet valvontaviranomaisten erityisen huomion ja tehostetun valvonnan kohteena jo useamman vuoden ajan. Viranomaisten resurssit suorittaa valvontatoimintaa ovat kuitenkin olleet rajalliset. Esimerkiksi kesäkuussa 2013 voimaan tulleiden lainsäädäntömuutosten esitöissä todetaan, että pikaluotoista aiheutuneet velkaongelmat olivat pahentuneet osittain siitä syystä, että osa alan yrityksistä ei noudattanut lainsäädäntöä. Laiminlyönteihin liittyviä ongelmia ei myöskään saatu valvonnallisin keinoin merkittävästi poistettua, johtuen osittain valvontaviranomaisten puutteellisista

⁴⁰ Vartiainen 2016.

⁴¹ Luottolimiittejä kutsutaan usein myös ”joustoluotoiksi”.

⁴² Tilastokeskuksen Luottokanta -tilaston lopettamisen myötä Tilastokeskukselta ei ole saatavilla tunnuslukuja pienlainatoiminnan kehityksestä vuoden 2015 jälkeen.

⁴³ Ks. luottolimiiteistä Niemi 2014, s. 118; Majamaa ym. 2016, s. 7; Vartiainen 2016, s. 115 ja lainoja.fi: <http://www.lainoja.fi/kertaluotto-vs-jatkuva-luottolimiitti/>. Vierailtu 18.4.2016.

⁴⁴ Ks. Majamaa ym. 2016, s. 7.

⁴⁵ Vertaislainayritysten kohdalla on huomioitava myös se, että vertaislainoja on tarjottu Suomessa jo ennen korkokattosäännöstä. Näin ollen ei voida sanoa, että vertaislainatoiminta olisi tullut Suomeen vasta korkokattosääntelyn seurauksena, vaikkakin säännös on mahdollisesti lisännyt vertaislainaamista.

⁴⁶ Ks. OM 2017, s. 2–4.

resursseista.⁴⁷ Kuluttaja-asiamiehen mukaan pikaluottojen valvontaan onkin kulunut suuri osa rahoituspalvelut -painopisteen resursseista. Valvonnassa on keskitytty markkinoinnin ylilyönteihin ja perintälain vastaisiin menettelyihin.⁴⁸

Tässä kirjoituksessa selvitetään, miten pikaluottojen valvonta toteutuu käytännössä verrattuna lainsäädännössä asetettuihin velvoitteisiin ja sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa esitettyihin kriteereihin. Kirjoituksen rakenne on seuraava. Johdannossa kuvataan pikaluottolainsäädännön kehitystä ja luvussa 2 kuvataan tutkimuksen empiirisen aineiston kerääminen. Luvussa 3 verrataan lainsäädännön asettamien velvoitteiden toteutumista pikaluottolainsäädännön valvonnassa. Samalla havaintoja peilataan sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa esitettyihin näkemyksiin hyvästä valvonnasta. Viimeisessä luvussa tehdään tutkimuksen johtopäätökset.

2 Tutkimuksen empiirisen osion toteutus

Tutkimuksessa selvitettiin kahden haastattelun avulla valvontaviranomaisten valvontakäytäntöjä sekä näkemyksiä pikaluottolainsäädännön noudattamisesta ja valvonnan toimivuudesta. Haastattelut kohdistuivat niihin kahteen viranomaiseen, joiden vastuulla on pikaluottolainsäädännön valvonta. Kilpailu- ja kuluttajavirastossa (KKV) tehtiin parihaastattelu (joista toinen haastateltava oli läsnä osan ajasta) ja Etelä-Suomen aluehallintovirastossa (ESAVI) kolmen virkamiehen ryhmähaastattelu. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta haastateltiin kuluttaja-asiamiehen alaisuudessa työskenteleviä virkamiehiä⁴⁹.

Valvonnan käytännön toteutumista on vaikeaa – jopa mahdotonta – arvioida pelkän kirjallisen materiaalin (lainvalmisteluasiakirjat, työryhmämietinnöt, viranomaisraportit) avulla, koska pikaluottojen valvontaan keskittyvää materiaalia ei ole riittävästi. Esimerkiksi viranomaisraportit eivät tuota tietoa valvontatoimien määrästä⁵⁰. Sen vuoksi tutkimuksessa tiedonkeruutavaksi on valittu haastattelu. Johtuen viranomaisten vähäisestä määrästä pikaluottolainsäädännön valvonnassa, kyselytutkimus ei soveltunut empiirisen tutkimuksen toteuttamistavaksi.

3 Arvio pikaluottovalvonnan toteutumisesta

Valvontaviranomaisia velvoittavasta lainsäädännöstä voidaan mainita esimerkiksi laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999; JulkL), jossa säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa (20 §). JulkL 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Haastatteluiden perusteella syntyy käsitys siitä, että *valvontaviranomaiset eivät pysty kunnolla arvioimaan ja raportoimaan muille oman toimintansa vaikutuksia pikaluottomarkkinoiden toimintaan.*

⁴⁷ HE 78/2012 vp, s. 9. Hallituksen esityksessä todettiin lisäksi velkomustuomioiden voimakkaan kasvun viitanneen siihen, että lainsäädännön täysimääräinen noudattaminen ei tarjonnut riittäviä keinoja vähentää pikaluottoista aiheutuvia velkaongelmia. Näin ollen valvontaresurssien tuntuvaakaan lisäämistä ei pidetty pelkästään riittävänä ja lainsäädännön tiukentaminen oli välttämättömänä.

⁴⁸ Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta 5/12, s. 2: <http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/arkisto/kuluttajavirasto/aku/2012/1205-rahoituspalvelut.pdf>.

⁴⁹ Kuluttaja-asiamies voi siirtää ratkaisuvalltaa alaiselleen virkamiehelle asioissa, joissa lain soveltamiskäytäntö on vakiintunut (Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta 661/2012, 2 luku 12 §).

⁵⁰ Esimerkiksi kuluttaja-asiamiehen valvonnan teeseistä ja priorisointiperiaatteista on saatavilla yleisen tason tietoa. Vastaavasti valvonnan toteutumisesta pikaluottolainsäädännön kohdalla yksityiskohtaista tietoa ei ollut saatavilla. Ks. esim. yleisen tason tilastoista kuluttaja-asiamiehen kohdalla Kilpailu- ja kuluttajaviraston kuluttajapoliittinen katsaus 2015.

Yhtenä syynä tähän on valvonnan painottuminen neuvotteluun ja suostutteluun, joiden kirjaaminen on puutteellista. Lisäksi viranomaiset eivät tilastoi muilta tahoilta tulleita yhteydenottoja koskien pikaluottomarkkinoiden toimintaa. Pikaluottolainsäädännön rikkominen on myös pitkälti ”piilorikollisuutta”, jolloin valvonnan todellista vaikutusta on vaikea arvioida.

Ehkä selkein kuva valvonnan toimivuudesta saadaan pikaluottoyritysten rekisteröintiprosessista Etelä-Suomen aluehallintovirastoon. Rekisteröinti ”pakottaa” toimijat läpikäymään samanlaisen prosessin, jolloin prosessin toimivuutta on helpompi arvioida. Hallituksen esityksessä HE 24/2010 vp esitettiin luotonantajien rekisteröinnin tavoitteeksi muun muassa helpottaa luotonantajiin kohdistuvaa valvontaa ja yhteydenpitoa. Haastatteluissa nousi esille, että rekisteröinnin avulla toimijoiden *valvonta on aikaisempaa helpompaa*.

Valvontaresurssien kohdentaminen riskiperusteisesti ja valvontakeinojen käyttäminen suhteessa käsillä olevaan haittaan (suhteellisuusperiaate) on yksi hyvän valvonnan piirre. Riskiperusteisuus näkyy esimerkiksi laissa Kilpailu- ja kuluttajavirastosta (661/2012), jossa säädetään tehtävien tärkeysjärjestyksestä siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston kuluttaja-asioissa ja kuluttaja-asiamiehen on erityisesti toimittava aloilla, joilla on kuluttajien kannalta huomattavaa merkitystä tai joilla voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän ongelmia kuluttajan asemassa (7 §). Haastatteluiden perusteella kävi ilmi, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto on keskittänyt valvontaresursseja juuri pikaluottoalan valvontaan toimialalla ilmenneistä ongelmista johtuen.

Myös valvottavien omalla halukkuudella noudattaa sääntelyn ehtoja on vaikutusta siihen, miten viranomaisen kannattaa valvoa toimijaa. Tätä kutsutaan sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa *reagoivan täytäntöönpanon periaatteeksi*. Periaatteella tarkoitetaan, että valvontatoimenpiteet pitää sopeuttaa sääntelyn kohdetahon aikaisemman käyttäytymisen mukaan, ei pelkästään toiminnan yleisen riskillisyyden perusteella.⁵¹ Reagoivan täytäntöönpanon taustalla on ajatus valvojan ja valvottavan pitkäkestoisesta ”suhteesta”. Valvoja suhteuttaa omat valvontatoimenpiteensä valvottavan aikaisempaan sääntelyn noudattamiseen. Aikaisemmin säännöksiä rikkoneisiin kohdistuu enemmän valvontaa sekä ankarampia valvontakeinoja ja seuraamuksia verrattuna sääntelymääräyksiä noudattaneisiin yrityksiin. Koska toimijat tietävät valvojan valvontastrategian, syntyy heille kannustin noudattaa sääntelyä välttääkseen lisävalvonnan ja ankarammat seuraamukset.

Haastatteluissa nousi esille selvästi, että valvontaa ei kohdisteta erityisen voimakkaasti *tiettyihin toimijoihin*, vaan valvonta keskittyy pääasiassa koko toimialaan. Toki valvontaviranomaiset seuraavat, onko yritys muuttanut lupauksensa mukaisesti toimintaansa, kun valvontaviranomainen on ollut yhteydessä säännösten rikkojaan. Viranomaiset eivät toteuttaneet varsinaista ”huonosti käyttäytyvien” yritysten systemaattista seuranta. Esimerkiksi viranomaisten valvontakampanjassa käydään läpi *kaikkien toimijoiden* nettisivut. Vaikka kuluttaja-asiamiehen toiminnassa keskitytäänkin tuottamaan ratkaisuita yksittäisten yritysten toiminnasta, tarkoituksena on tiedottamisen avulla saada koko toimiala tietoiseksi valvojan ratkaisusta ja linjanvedosta. Toisaalta toimiala on melko homogeeninen eli myönnettävät pikaluotot eivät poikkea yrityskohtaisesti merkittävästi. Tämä puoltaa sitä, että valvonta kohdistetaan enemmän koko toimialaan, ei yksittäisiin yrityksiin säännösten rikkomisen haitallisuuden mukaan, koska haitallisuus ei poikkea yrityksittäin. Lisäksi toimijoita alalla on vähän, jolloin kaikkien yritysten valvonta samanaikaisesti on mahdollista.

Jotta valvontaviranomainen voi toteuttaa reagoivan täytäntöönpanon strategiaa, tulee viranomaisella olla käytettävissä riittävästi erilaisia toimenpiteitä ja seuraamuksia valvottaville. Valvontaviranomaisen tulisi ehkäistä säännösten rikkominen aluksi informoimalla, neuvomalla ja kommunikoimalla valvottavien kanssa. Tämän kaltainen lievien toimenpiteiden käyttäminen riittää

⁵¹ Ayres ja Braithwaite 1992. Keinänen 2015 on esitellyt kotimaassa reagoivan täytäntöönpanon ideaa lyhyesti.

niiden yritysten valvonnassa, jotka haluavat noudattaa säännöksiä. Vastaavasti niiden yritysten kohdalla, jotka tietoisesti pyrkivät rikkomaan säännösten vaatimuksia, valvontaviranomainen käyttää ankarampia keinoja, kuten varoituksia, korjauskehotuksia, toimintakieltoja, toimiluvan epäämistä ja asian tuomioistuimeen viemistä. Vastaavan kaltainen ajatus löytyy myös laista Kilpailu- ja kuluttajavirastosta:

”Havaitessaan elinkeinonharjoittajan ryhtyneen lainvastaiseen toimenpiteeseen kuluttaja-asiamiehen on *pyrittävä saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan siitä*. Tarvittaessa kuluttaja-asiamiehen on ryhdyttävä asian edellyttämiin pakkotoimiin tai saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. (9§)”⁵²

Valvontakeinojen käyttäminen suhteessa haitan suuruuteen ja toimijan aikaisempaan käyttäytymiseen ei toteudu kunnolla pikaluottojen valvonnassa. Kuluttaja-asiamiehen ongelmana on keinovalikoiman puutteellisuus (neuvonta, kieltä ja asian vieminen markkinaoikeuteen). Vastaavasti Etelä-Suomen aluehallintovirastossa ongelmana on havaitseminen ja näytön saaminen tapauksista, joissa seuraamuksia voitaisiin käyttää. Reagoivan täytäntöönpanon periaatteen toteuttamisen kannalta ongelmallista on juuri *kuluttaja-asiamiehen keinovalikoiman kapeus*.

Molempien viranomaisten valvontatoimintaa leimaa valvottavien mahdollisuus ja halu pitkittää prosessia. Pitkittämistä auttaa se, että valvontaviranomaisilla ei ole keinovalikoimassaan mahdollisuutta määrätä seuraamusmaksua tai hakea seuraamusmaksua aiheutetun haitan perusteella. Tällaista mahdollisuutta ei ole myöskään markkinaoikeudella. Viranomaiset eivät siis pysty luomaan potentiaalisille lainrikkajille riittävää pelotevaikutusta nykyisellä keinovalikoimallaan. Pitkittämisen mahdollistaa myös se, että kuluttaja-asiamiehen määräämä kieltä raukeaa, jos elinkeinonharjoittaja vastustaa sitä, jolloin kuluttaja-asiamiehen on vietävä asia markkinaoikeuden ratkaistavaksi.

Oikeusministeriön asettamassa työryhmässä ehdotetaan muutoksia kuluttaja-asiamiehen keinovalikoimaan. Ensinnäkin kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon vastustamista koskevaa menettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kieltopäätökseen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan olisi vietävä asia markkinaoikeuteen, eikä kieltä enää raukeaisi pelkästään valvottavan vastustuksen perusteella. Lisäksi kuluttaja-asiamiehelle esitetään mahdollisuutta hakea seuraamusmaksun määräämistä tietyjen kuluttajansuojasäännösten rikkomisesta markkinaoikeudesta.⁵³ Seuraamusmaksun määrääytymiseen on otettu mietinnön jälkeen kantaa myös oikeusministeriön, helmikuussa 2017 julkaistussa, arviomuistiossa. Muistion mukaan kuluttaja-asiamiehen keinovalikoimaa koskeva lainsäädäntö tulee uudistettavaksi lähivuosina. Harkinnassa on, tulisiko seuraamusmaksun käyttöönottoa kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn rikkomistilanteissa valmistella kiireellisemmällä aikataululla.⁵⁴ *Suhteellisuusperiaate ja reagoivan täytäntöönpanon idea sekä valvojien kokemukset toimialan käyttäytymisestä antavat tukea ehdotetuille uusille keinoille.*

Yhdeksi hyvän valvonnan ominaisuudeksi on määritelty sääntelyn noudattamisen edistäminen ja helpottaminen⁵⁵. Hallintolain 8 §:ssä on säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuudesta siten, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian

⁵² Myös Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen haastattelussa tuli esille, että ”*valvonnassa ensisijaisena keinona on neuvottelun ja suostuttelun avulla päästä neuvotteluratkaisuun asiasta ja vasta viime kädessä turvaudutaan ankarampiin keinoihin, mikäli suostuttelu ei tuota tulosta.*”

⁵³ OM 2015.

⁵⁴ OM 2017, s. 11.

⁵⁵ Esimerkiksi reagoivan täytäntöönpanon ideana on neuvonnalla ja ohjauksella saada toimijat noudattamaan lainsäädäntöä.

hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvontavelvollisuus koskee ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä ja lisäksi neuvonta edellyttää konkreettista neuvonnan tarvetta⁵⁶. Neuvonnan lisäksi valvottavien informoiminen, kouluttaminen ja yhteydenpito viranomaisen ja valvottavien välillä on nostettu esille reagoivan täytäntöönpanon periaatteessa keinoksi sääntelyn noudattamisen parantamiseksi.

Säännösten rikkomisen syyt voidaan jakaa kolmeen: tietämättömyyteen, kyvyttömyyteen ja haluttomuuteen⁵⁷. Valvontaviranomaisten toimintastrategiassa korostuu neuvonnan ja suostuttelun sekä koko toimialaa koskevan tiedottamisen rooli, mikä on omiaan vähentämään tietämättömyydestä johtuvaa säännösten rikkomista. Haastatteluissa ei noussut esille, että säännöksiä rikottaisiin tietämättömyydestä tai kyvyttömyydestä johtuen säännösten määrästä ja vaikeaselkoisuudesta. *Säännösten rikkominen nähtiin valvojen puolelta johtuvan pääasiassa haluttomuudesta noudattaa sääntelyä.* Sen vuoksi toimijat ovat pyrkineet kiertämään sääntelyvaatimuksia esimerkiksi kehittämällä vertaislaina -tyyppisiä ratkaisuita tai suoraan rikkomalla säännöksiä ja pitkittämällä selvittämisprosessia.

Yhdeksi reagoivan täytäntöönpanon periaatteen toteuttamisen ongelmaksi sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa on nostettu useamman valvontaviranomaisen toiminnan päällekkäisyys. Useamman valvontaviranomaisen valvonta samoihin toimijoihin kohdistuen vaatii valvonnan koordinoimista ja sitä kautta toimivaa viranomaisyhteistyötä. KSL:ssa on säädetty, että valvontaviranomaisten on oltava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä keskenään. Valvontaviranomaisten välinen toiminnan koordinoiminen ja yhteistyö nousevat esille hyvän valvonnan ominaisuutena sekä hallinto- (10 §) että kuluttajansuojalaissa (7 luku 51 §)⁵⁸. Tällä hetkellä luottomarkkinoita valvovat kuluttaja-asiamies, Finanssivalvonta ja aluehallintovirastot. Pikaluottojen valvonnassa Finanssivalvonnalla ja aluehallintovirastoilla Etelä-Suomen virastoa lukuun ottamatta ei ole roolia.

Useamman viranomaisen valvonnan yhteensovittaminen vähentää valvottaville sääntelystä aiheutuvien sääntelykustannusten määrää esimerkiksi vähentämällä raportointivelvoitteita. Yhteensovittaminen tehostaa samalla viranomaisresurssien käyttämistä ja siten lisää hallinnollista tehokkuutta. Lisäksi viranomaisten tulisi hyödyntää ja jakaa olemassa olevaa tietoa toisilleen, niin että sääntelyn kohteena olevien toimijoiden ei tarvitsisi toimittaa samoja tietoja eri viranomaisille.

Valvontaviranomaisten haastatteluissa tuotiin esille *viranomaisten henkilöstöresurssien vähäisyys*. Viranomaiset olivat realistisia sen suhteen, että ”tällaisessa taloudellisessa tilanteessa” resurssien lisääminen on vaikeaa. Tämä korostaa yksittäisen valvontaviranomaisen toiminnan tehostamisen tarvetta ja kaikkien valvontaviranomaisten toiminnan koordinoimista tai kuten laissa todetaan, yhteistyön järjestämistä tarkoituksenmukaisella tavalla. Haastatteluissa nousi esille mahdollisuus tehostaa valvontaa yhteistyötä kehittämällä ja keskittämällä valvontatoimintaa.

Haastateltavien käsitykset jo toteutetun toiminnan koordinoimisen onnistumisesta poikkesivat toisistaan. Kuluttaja-asiamiehen haastatteluissa nousi esille tyytyväisyys yhteistyöhön ja koordinoimisen toimivuuteen. Vastaavasti Etelä-Suomen aluehallintovirastossa koettiin tehostomuutta useamman valvojan toiminnassa. Ensinnäkin aluehallintovirasto koki, että heillä ei ole erityisosaamista elinkeinoharjoittajien rekisteröinnin suhteen verrattuna esimerkiksi Finanssivalvontaan. Keskittämällä pikaluottoyritysten rekisteröiminen Finanssivalvontaan,

⁵⁶ HE 72/2002 vp, s. 63.

⁵⁷ OECD 2000.

⁵⁸ Ns. järkevän sääntelyn (Smart regulation) taustalla on ajatus, että useat tahot, kuten viranomaiset, toimialajärjestöt ja kansalaisjärjestöt valvovat joko virallisesti tai epävirallisesti toimijaa. Silloin on mahdollista valvonnan koordinoimilla välttää ankarimpien seuraamusten käyttö. Ks. järkevistä sääntelystä esim. *Gunningham* ja *Grabosky* 1998, *Morgan* ja *Yeung* 2007 sekä *Baldwin, Cave* ja *Lodge* 2012.

luotonantotalalla rekisteröintiviranomaisena toimisi enää yksi viranomainen. Rekisteröinnin siirtäminen Finanssivalvontaan ei kuitenkaan vielä poistaisi Etelä-Suomen aluehallintoviraston roolia pikaluottojen valvonnassa KSL:n osalta.

Viranomaisten välinen tietojenvaihto toimii pääsääntöisesti hyvin. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa valvonnan ongelmaksi nähdään kuitenkin se, että markkinaoikeudellinen valvonta ei toimi tehokkaasti. Virastossa koetaan, että heillä ei ole riittävästi valtuuksia valvonnan tehokkaaseen toteuttamiseen. Lisäksi haastateltavat kokivat, että he eivät saa riittävän tehokkaasti kuluttaja-asiamieheltä tarvittavia linjauksia valvonnan tekemiseen. Asioiden siirtäminen aluehallintovirastolta kuluttaja-asiamiehelle tilanteessa, jossa elinkeinoharjoittaja ei korjaa säännösten vastaista toimintaa tai tilanteessa, joka ei kuulu viraston valvontaan, ja ylipäänsä yhteydenpito viranomaisten välillä on toimintaa, jota ei tarvitsisi tehdä silloin, kun valvojana olisi yksi viranomainen. Haastatteluiden perusteella ei voida sanoa, kannattaisiko aluehallintoviraston rooli pikaluottojen valvonnassa purkaa kokonaan ja keskittää valvonta kuluttaja-asiamiehelle ja Finanssivalvonnalle. Tulevaisuudessa asiaa olisi tärkeää selvittää valvontaresurssien tehokkaan käytön ja tarkoituksen mukaisen yhteistyön näkökulmista katsottuna.

4 Johtopäätökset

Kirjoituksessa haluttiin selvittää pikaluottolainsäädännön valvonnan toteutumista. Pikaluottotoimintaan on kohdistunut viime vuosina yleistä mielenkiintoa esimerkiksi ylivelkaantumisvaaran vuoksi. Lainsäätäjät onkin reagoineet toimialan aiheuttamiin haittoihin useilla lainsäädäntömuutoksilla. Lainsäädännön valvonnan toimivuus on yksi edellytys sille, että lain tarkoittamat vaikutukset toteutuvat yhteiskunnassa. Viranomaishaastatteluiden perusteella pyrittiin saamaan käsitys pikaluottovalvonnan käytännöistä sekä valvojien mielipiteistä valvonnan toimivuuden ja kehittämistarpeiden osalta.

Tutkimus osoittaa osaltaan sen, että lainsäädännön laadun ja vaikutusten tutkimisessa ei saa unohtaa täytäntöönpano- ja valvontaviranomaisten toiminnan ja toiminnan vaikutusten tutkimista. On tärkeää tunnistaa lainsäädännön asettamat velvoitteet ja tavoitteet viranomaisille sekä tutkia, kuinka velvoitteet ja tavoitteet toteutuvat käytännössä.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksen yhtenä *päähavaintona voidaan pitää pikaluottoyritysten suurta valmiutta kiertää kuluttajansuojalainsäädännön vaatimuksia johtuen puutteista viranomaisten seuraamuskeinoissa*. Vaikka joukossa on sääntelyn ehtoja noudattavia yrityksiä, toimialaa leimaa innovatiivisuus keksiä sovelluksia, jotka eivät toimijoiden mielestä kuulu kuluttajansuojalainsäädännön piiriin. Lisäksi toimijat pyrkivät pitkittämään valvontaviranomaisten kanssa käytävää yhteydenpitoa, jotta he voivat jatkaa lainvastaista toimintaa mahdollisimman pitkään.

Valvontaviranomaisen kannalta ongelmaksi muodostuu riittävien seuraamuskeinojen puute. Lisäksi kuluttajat eivät muodosta voimakasta ryhmää, joka ”pakottaisi” yksittäisen yrityksen noudattamaan säännöksiä uhkaamalla siirtyä toisen yrityksen asiakkaaksi säännöksiä rikottaessa. Oikeusministeriön asettaman työryhmän raportissa ja oikeusministeriön arviomuistiossa on esitetty lisäyksiä kuluttaja-asiamiehen suorittaman valvonnan keinovalikoimaan. Tämän tutkimuksen perusteella ehdotukset ovat oikean suuntaisia pikaluottoalalle. Vaikka elinkeinoelämä vastustaakin voimakkaasti ehdotettua mahdollisuutta seuraamusmaksusta, ainakin pikaluottotoimialalla mahdollisuus olisi kannatettava, kun otetaan huomioon alan toimijoiden halukkuus kiertää tai rikkoa suoraan heitä velvoittavaa lainsäädäntöä.

Lähteet

- Ayres, Ian – Braitwaite, John* (1992) *Responsive Regulation*. Oxford University Press.
- Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin* (2012) *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. 2nd edition. Oxford University Press.
- Gunningham, Neil – Grabosky, Peter* (1998) *Smart Regulation: Designing environmental policy*. Oxford Socio-Legal Studies. Oxford University Press.
- HE 72/2002 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 78/2012 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta.
- Keinänen, Anssi* (2015) Mitkä tekijät vaikuttavat yritysten halukkuuteen noudattaa sääntelyä ja miten noudattamista voitaisiin parantaa? Kirjassa Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia – Kukkonen, Reima (toim.) Matti Tolvanen 60 vuotta: oikeustieteiden moniottelija. Edita.
- Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko* (2016) Pikaluottojen valvonta: miten lainsäädännön valvonta toteutuu käytännössä? Edilex 2016/23.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto* (2015) Kuluttajapoliittinen katsaus 2015.
- 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.
- Morgan, Bronwen – Yeung, Karen* (2007) *An Introduction to Law and Regulation*. Cambridge University Press.
- Niemi, Marja-Leena* (2014) Luotto-oikeus. Luottotyypit, perintäprosessit ja takaisinsaanti. Talentum Media Oy.
- OECD* (2000) *Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance*.
- Oikeusministeriö* (2015) Kuluttajaviranomaisen toimivaltuudet. Mietintöjä ja lausuntoja 11/2015.
- Oikeusministeriö* (2017) Arviomuistio pikaluottosääntelyn kehittämisvaihtoehdoista. OM 16/41/2016.
- PeVL 28/2012 vp*. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 78/2012 vp) eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta.
- TaVM 15/2012 vp*. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 78/2012 vp) eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain sekä korkolain 2 §:n muuttamisesta.
- Vartiainen, Niko* (2016) Pikaluottoihin liittyvän lainsäädännön ja pikaluottomarkkinoiden kehitys vuosina 2009–2015. Lakimies, Vsk. 114, No. 1, s. 102–124.