Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 53/2020 eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

Lainsäädäntömenettelystä

Esitetty lakimuutos on ministeriössä valmisteltu ilman säännönmukaisesti lainvalmistelussa käytettävää lausuntokierrosta. Sidosryhmien kuuleminen kuuluu hyvään ja avoimeen säädösvalmistelutapaan sekä hyvän hallinnon periaatteisiin. Avoimen ja perusteellisen lainvalmistelun merkitystä asiassa voidaan pitää erityisen tärkeänä, kun muutoksilla on tarkoitus rajoittaa useita perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia.

Perusteellinen yritysvaikutusten arviointi on tarpeen etenkin silloin, kun säädöksen vaikutukset kohdistuvat rajattuun yritysjoukkoon ja vaikutukset ovat kohdeyritysten toiminnan ja toimintaedellytysten kannalta merkittäviä (Ks. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6 – Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet s. 18). Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia luotonantajien toimintaedellytyksiin on käsitelty ainoastaan hyvin pintapuolisesti.

Rajoitusten oikeasuhtaisuudesta ja perusoikeuksista

Ehdotettu korkorajoitussääntely merkitsee merkittäviä rajoituksia sekä perustuslaissa turvattuun omaisuudensuojaan että perustuslailliseen elinkeinovapauteen. Edelleen suoramarkkinointikiellossa on perustuslain näkökulmasta kyse rajoituksesta paitsi elinkeinovapauteen, myös perustuslain turvaamaan sananvapauteen. Näin ollen esitettyjä muutoksia on arvioitava ottaen huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota *suhteellisuusvaatimukseen*, jonka voidaan katsoa sisältävän myös *soveltuvuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset* (ks. esim. Viljanen Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Alma Talent Oy 2001, s. 210–214).

Lakiehdotuksen tarkoituksena on kuluttajien taloudellisen tilanteen helpottaminen poikkeustilanteessa. Kuluttajaluotot eivät ole maksuhäiriömerkintöjen asiaryhmillä mitattuna merkittävimpiä maksuhäiriöiden aiheuttajia[1]. Väliaikaista ja käytännössä lähinnä pieniin lyhytaikaisiin luottoihin kohdistuvaa korkorajoitusta voidaan pitää tavoitteen saavuttamisen kannalta huomattavan tehottomana ja epätarkoituksenmukaisena.

Korkokatto on yksipuolinen tapa kohdata ongelma. Esimerkiksi Liettuassa kulutusluottojen korkokatto on 75 % ja käytössä on lisäksi positiivinen luottorekisteri sekä rajoitus luoton takaisinmaksuun käytettäville tuloille. Liettuassa kotitalouksien velkaantumisaste on 38 %, kun vastaava luku on Suomessa 114 %. Kotitalouksien velkamäärä suhteessa bruttokansantuotteeseen on Liettuassa 23 % ja Suomessa 65 %.

Suunniteltu väliaikainen toimi olisi myös järjestelmäkustannusten kannalta epäsuhtainen. Elinkeinonharjoittajat ovat juuri toteuttaneet mittavan järjestelmämuutoksen viime syksynä (1.9.2019 voimaan astunut muutos). Nyt suunnitellut väliaikaiset muutokset eivät ole oikeasuhtaisia tai kohtuullisia elinkeinonharjoittajien kannalta – ja ovat joka tapauksessa objektiivisesti arvioiden ilmeisessä epäsuhteessa tavoiteltuun hyötyyn nähden.

Tavoiteltuun päämäärään voitaisiin päästä tehokkaammin muiden, perusoikeuksia vähemmän rajoittavien keinojen avulla. Vaihtoehtoisia tapoja ovat positiivisen luottorekisterin käyttöönotto nopealla aikataululla, velkaneuvonnan kehittäminen sekä viranomais- ym. julkisperusteisiin maksuihin liittyvän ylivelkaantumisen ehkäiseminen maksujen väliaikaisella leikkaamisella. Edelleen arvioitavaksi tulisi ottaa mahdollisuus väliaikaisesti rajoittaa maksuviivästyksestä aiheutuvia kustannuksia sekä ulosottovelallisten aseman väliaikainen helpottaminen suunniteltua laajemmin. Vaihtoehtoisia ratkaisuja tavoitteiden toteuttamiseksi ei ole nyt lainkaan selvitetty.

[1] Esimerkiksi vuotta 2016 koskevien tilastojen mukaan kuluttajaluotot (sisältäen sekä luottolaitosten myöntämät että muiden luotonantajien myöntämät luotot) aiheuttivat 11,7 % kaikista maksuhäiriömerkinnöistä. Suurempia maksuhäiriömerkintöjä aiheuttavia asiaryhmiä ovat yksityisoikeudellisista saatavista seuranneet ulosoton esteet (35,5 %) ja viranomaismaksut (19,5 %) (ks. Suomen Asiakastieto Oy:n tilastokuva, Maksuhäiriömerkintöjen syyt 2016, https://www.mynewsdesk.com/fi/documents/tilastokuva-maksuhaeirioemerkintoejen-syyt-2016-64048).

Sääntelyn taannehtivuuden merkityksestä

Lakiehdotuksen soveltamisalaan tulisivat myös ennen lain voimaantuloa tehdyt kuluttajaluottosopimukset tietyin osin. Esityksessä ehdotetaan ennen lain voimaantuloa tehtyjen sopimusten osalta **kahden kuukauden siirtymäaikaa** järjestelmämuutosten toteuttamiseksi ja tarvittaessa sellaisten luottojen irtisanomiseksi, joita luotonantaja ei halua enää jatkaa. Esityksen mukaan sopimusehdoista riippuen luotonantajalla saattaisi olla myös oikeus keskeyttää kuluttajan oikeus käyttää jatkuvaa luottoa kuluttajansuojalain 7 luvun 32 §:n mukaisesti.

Siirtymäaika on kuitenkin liian lyhyt mahdollistaakseen tarvittavat järjestelmämuutokset. Joissakin tapauksissa käytössä oleva järjestelmä ei edes salli taannehtivia muutoksia tehtyihin sopimuksiin. Lisäksi kaikilla luotonantajilla ei ole sopimukseen perustuvaa mahdollisuutta rajoittaa luoton käyttöä, eikä myöskään mahdollisuutta yksipuolisesti muuttaa sopimusehtoja. Lakimuutoksella puututtaisiin ennen lain voimaantuloa syntyneiden sopimussuhteiden ydinsisältöön merkittävästi ja tavalla, jonka seurauksia useat luotonantajat eivät voi rajoittaa muutoin kuin irtisanomalla suuret määrät luottoja.

Sopimussuhteiden pysyvyys kuuluu perustuslain 15.1 §:ssä tarkoitetun omaisuudensuojan piiriin ja taannehtivaan puuttumiseen sopimussuhteiden sisältöön on lähtökohtaisesti suhtauduttava kielteisesti (ks. esim. PeVL 5/2002 vp, s. 2). Sopimussuhteiden pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa, **eikä sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten asemaa** (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4).

Luotonantajille aiheutuvat negatiiviset seuraukset

Lakimuutoksesta aiheutuisi luotonantajille merkittäviä kustannuksia ja tappioita paitsi kannattavuuden laskun, myös muun muassa muutoksen vaatimien resurssien vuoksi. Muiden kuluttajaluottojen tarjoajien kuin pankkien pääomakustannukset ovat samaa luokkaa ehdotetun korkokaton kanssa, jolloin niiden liiketoiminta muuttuisi uuden sääntelyn voimaantultua yksinkertaisesti kannattamattomaksi. Pienempien kuluttajaluottojen tarjoajien toimintaan liittyy myös pankkeja huomattavasti korkeampi luottoriski, kun luototusta tarjotaan pankkien luototuksen ulkopuolelle jääville asiakkaille. Uuden sääntelyn myötä korkotaso olisi merkittävässä epätasapainossa luottoriskin kanssa, mikä johtaisi vuorostaan luotonmyöntämiskriteerien kiristämiseen.

Kuluttajien koronaepidemiasta aiheutuvien taloudellisten vaikeuksien helpottaminen on tarpeellinen ja hyväksyttävä päämäärä. Yhteiskunnallisen poikkeustilan vaikutusten rajoittamisesta johtuvia kustannuksia ei kuitenkaan pidä lainsäädännön keinoin allokoida yhden kapean yritysryhmän eli yksityisten luotonantajien maksettavaksi. Tämä olisi myös kilpailuoikeudelliselta kannalta kestämätöntä.

Lakiehdotuksen negatiiviset vaikutukset ulottuvat pidemmälle aikavälille kuin lakimuutosten ehdotettu kesto. Kun liiketoiminta pysähtyy tai muuttuu kannattamattomaksi, työntekijöiden lomautukset ja irtisanomiset tulevat ajankohtaisiksi eikä konkursseiltakaan varmasti vältytä. Tämä vaikuttaa eittämättä negatiivisesti koko yhteiskuntamme taloustilanteeseen. Kun liiketoiminnan edellytykset Suomessa eivät enää ole kannattavat, yritykset siirtävät myös toimintaansa toisiin maihin. Lopulta tuloksena saattaa olla tilanne, missä entinen luotonantaja (sittemmin toisella nimellä toimien) myöntää lainaa suomalaisille kuluttajille; olematta kuitenkaan Suomessa verovelvollinen ja / tai suomalaisten viranomaisten valvonnan alla.

Lainsäädännön tulisi kohdella kaikkia toimijoita tasapuolisesti. Lakiehdotus suosii tiettyjä toimijoita rajatessaan osamaksupalvelut ja hyödykesidonnaiset luotot kuten korttiluotot suunnitellun rajoituksen ulkopuolelle. Korttien liikkeeseen lasku on luvanvaraista ja vaatii toimijoilta huomattavia resursseja. Hyödykesidonnaisten luottojen rajaaminen ehdotuksen ulkopuolelle on syrjivä ja keinotekoinen, eikä sille ole objektiivisia perusteita. Odotettavissa onkin, että sääntelyn myötä moni lainanantaja siirtyy muiden tuotteiden tarjoamiseen kuluttajaluottojen sijasta. Nykyisten mobiililompakoiden kautta mm. korttituotteita on helppoa ja vaivatonta käyttää, eikä kuluttaja tule usein edes ajatelleeksi niiden todellisia kustannuksia, vaan käyttökokemus ja -mukavuus ratkaisee lopulta asian.

Sääntelyn kohtuuttomuutta korostaa myös säännösten suunniteltu voimaantuloaikataulu. Ehdotetulla aikataululla luotonantajille ei jää aikaa tehdä tarvittavia järjestelmämuutoksia, eikä varautua muutokseen muilla tavoin. Tällä hetkellä monen luotonantajan järjestelmä ei salli eri korkokantojen asettamista luoton eri osille eikä myöskään eri nostojen käsittelemistä erillisinä lainoina. Näin uuden lain säännösten noudattaminen vaatisi laajoja teknisiä muutoksia ja uudelleenasetteluja määräajaksi.

Kuluttajille aiheutuvat negatiiviset seuraukset

Koronapandemian talousvaikutukset kasvattavat todennäköisesti kuluttajaluottojen kysyntää, mutta ehdotettu lakimuutos pienentäisi niiden tarjontaa. Luotonantokriteerien kiristyminen johtaisi tilanteeseen, missä kaikkein heikoimmassa asemassa olevat kuluttajat, jotka ovat jo varallisuustekijöiden vuoksi pankkien luototuksen ulkopuolella, jäisivät täysin myös muiden kuluttajaluottojen tarjonnan ulkopuolelle. Finanssiala ry on vahvistanut tämän riskiskenaarion ja se mainitaan myös hallituksen esitysluonnoksessa mahdollisena seurauksena. Kuluttajaluottotarjonnan huvettua tietyt riskiryhmät ajautuvat käyttämään entistä laajemmin osamaksu- ja korttiluottoja, joissa on usein muita kuluttajaluottoja korkeampi luottoraja. Riskiryhmien velkaantuminen jatkuu ja kasvaa näin entisestään.

Nykyisillä lainanmyöntämiskriteereillä jopa 95 % kuluttajaluottohakemuksista hylätään. Vastuullista luotonantoa harjoittava toimija joutuisi lakimuutoksen myötä hylkäämään entistä suuremman osan hakemuksista, jolloin vain aniharva luotto myönnettäisiin. Uusien hakemusten hylkäämisen lisäksi lakimuutos johtaisi jo olemassa olevien luottojen massairtisanomisiin. Tämä jättäisi useat kuluttajat taloudellisesti erittäin haastavaan tilanteeseen, missä esimerkiksi joustoluottojen tarjoama kuluttajalle jo myönnetty taloudellinen liikkumavara riistettäisiin kuluttajalta kokonaan.

Kuluttajien aseman helpottamiseksi valmisteltu laki ei ole sääntelytekniikaltaan kuluttajaystävällinen. Ehdotettu laki on sekava, ja erilaisten luottotuotteiden eri voimaantuloajat ovat kuluttajan näkökulmasta vaikeaselkoisia. Lisäksi eri luottotuotteiden erilainen kohtelu hämmentää. Tämä hankaloittaa kuluttajan mahdollisuutta verrata eri luottotuotteita keskenään ja ymmärtää, mitä sääntöä sovelletaan kuluttajan omaan luottotuotteeseen.

Lopuksi

Edellä esitetyin perustein lain säätämiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ei ole edellytyksiä. Joka tapauksessa jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota muutoksen vaikutusten huomattavasti nykyistä yksityiskohtaisempaan arviointiin. Lakiesityksen perustuslain mukaisuus tulisi vähintäänkin saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Tällaisenaan lakiehdotukseen sisältyy huomattava riski negatiivisista ja odottamattomista seurauksista niin yrityksille, heikossa asemassa oleville kuluttajille kuin yhteiskuntamme yleiselle taloudelliselle tilanteelle.

Helsingissä 4.5.2020

Kunnioittaen,



Olli Kiuru

Asianajaja, varatuomari, osakas
Finance & Banking praktiikan vetäjä
Lexia Asianajotoimisto Oy