OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Lainsäädäntöneuvos Sofia Aspelund

Muistio

1.12.2020

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys (HE 234/2020 vp) eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

1 Esityksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuluttajansuojalakia väliaikaisesti covid-19-epidemiaan liittyvän poikkeuksellisen tilanteen johdosta. Laki vastaisi pääosin sisällöltään kuluttajansuojalain väliaikaisesta muuttamisesta annettua lakia, jonka voimassaolo päättyy 31.12.2020.

Ehdotuksen mukaan jatkettaisiin tilapäistä 10 prosentin korkokattoa, joka koskee muita kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevan luvun soveltamisalaan kuuluvia luottoja paitsi hyödykesidonnaisia luottoja. Korkokattoa koskevan sääntelyn tehokkuuden varmistamiseksi myöskään luotosta perittäviä maksuja ei saisi korottaa sääntelyn voimassaoloaikana. Lisäksi säädettäisiin velvollisuudesta antaa varoitus mainonnassa viitattaessa tietyissä tapauksissa tilapäiseen hintasääntelyyn. Korkokattosääntelyn tarkoituksena on helpottaa koronavirustilanteen johdosta taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuluttajien asemaa sekä vähentää velkaongelmia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevan luvun soveltamisalaan kuuluvien luottojen sekä luotonvälittäjien omien palvelujen suoramarkkinointikieltoa. Suoramarkkinointikiellon ulkopuolelle ehdotetaan kuitenkin jätettäväksi luottomahdollisuudesta kertominen tavaran tai muun hyödykkeen markkinoinnin yhteydessä, kun voimassa olevassa väliaikaisessa laissa poikkeus koskee yksinomaan luottomahdollisuudesta kertomista tavaran tai muun hyödykkeen oston yhteydessä. Suoramarkkinointikiellon tarkoituksena on estää se, että markkinointia kohdistettaisiin päällekäyvin keinoin suoraan kuluttajiin, jotka ovat koronavirustilanteen johdosta taloudellisissa vaikeuksissa.

Ehdotettua säännöstä perittävän koron enimmäismäärästä (lakiehdotuksen 7 luvun 17 c §) sovellettaisiin ensinnäkin lain voimaantulon jälkeen tehtäviin sopimuksiin. Tämän lisäksi säännöstä sovellettaisiin ennen lain voimaantuloa tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin siltä osin kuin luottoa käytetään uuden väliaikaisen lain voimassaoloaikana. Sääntelyä ei siis taannehtivien vaikutusten

välttämiseksi sovellettaisi myöskään 1.7.– 31.12.2020 eli nykyisen väliaikaisen lain voimassa ollessa nostettuun luottoon, vaikka tällaista luottoa olisi edelleen maksamatta.

Lain voimassaolon päättymisen jälkeen luotolle perittävä korko määräytyisi luottosopimuksen mukaan ottaen huomioon tapauksen mukaan sovellettavaksi tuleva lainsäädäntö. Luoton korko voisi siis nousta uudemmissa sopimuksissa enintään pysyvän korkokaton mukaiseen 20 prosenttiin, kun taas ennen 1.9.2019 tehdyissä jatkuvaa luottoa koskevissa sopimuksissa luoton korko voi tämän jälkeen olla merkittävästikin korkeampi.

2 Esityksen vaikutukset

Tarkasteltaessa vaikutuksia luotonantajaryhmittäin selvää on, että korkokaton vaikutukset ovat suurimmat niille puhtaita rahaluottoja tarjoaville luotonantajille, joiden liiketoiminta keskittyy korkean luottoriskin omaaviin kuluttajiin. Näistä luotonantajista merkittävä osa on muita kuin luottolaitoksia, joskin myös luottolaitosten joukossa on nyttemmin korkeakorkoisiin vakuudettomiin kuluttajaluottoihin erikoistuneita toimijoita.

Useat Etelä-Suomen aluehallintoviraston rekisteriin merkityistä luotonantajista ovat Kilpailu- ja kuluttajaviraston havaintojen mukaan lopettaneet uusien luottojen myöntämisen ja uusien nostojen tekemisen mahdollisuuden vanhojen luottosopimusten perusteella kokonaan taikka ilmoittaneet myöntävänsä vain uusia nostoja jo olemassa olevista luotoista. Luotonannon supistumisella tai keskeytymisellä voi olla vaikutuksia myös luotonantajien yritysten henkilöstöön lomautusten tai irtisanomisten johdosta. Mahdollista on, että aiemmin puhtaiden rahaluottojen tarjontaan erikoistuneet luotonantajat siirtyvät tarjoamaan enenevässä määrin hyödykesidonnaisia luottoja sen johdosta, että sääntely on kyseisten luottojen osalta lievempää. Tätä kehityskulkua pidetään nyt todennäköisempänä kuin 1.7.2020 voimaan tulleen hintasääntelyn yhteydessä, koska väliaikainen sääntely jatkuu ja olisi ehdotuksen mukaan voimassa aiempaa pidempään.

Ehdotetulla tilapäisellä korkokatolla olisi vaikutuksia ensinnäkin lain voimaantulon jälkeen tehtäviin uusiin kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluviin kertaluottosopimuksiin ja jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin, joissa olisi sovellettava paitsi voimassa olevaa luottokustannusten enimmäismäärää koskevaa säännöstä myös tilapäistä tiukennusta luoton korkoa koskevaan kattoon. Sen sijaan hyödykesidonnaisten luottojen ja asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen hintaan tilapäinen korkokatto ei vaikuttaisi, koska kyseiset luotot on myös uudessa väliaikaisessa laissa ehdotettu rajattavaksi sääntelyn ulkopuolelle.

Kuten nykyisellä tilapäisellä korkokatolla, ehdotetulla korkokatolla olisi vaikutuksia myös niihin kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluviin jatkuvia luottoja koskeviin sopimuksiin, jotka eivät ole hyödykesidonnaisia luottoja ja joissa on sovittu yli 10 prosentin suuruisesta luoton korosta, koska korkokattoa sovellettaisiin myös näihin luottoihin siltä osin kuin luottoa nostetaan lain voimassaoloaikana. Säännöksen oletetaan vaikuttavan näihin luottoihin luotonantajasta ja kuluttajasta riippuen joko niin, että luottoa saa nostaa edullisemmalla hinnalla uuden väliaikaisen lain ollessa voimassa, tai niin, että luotonantajat irtisanovat kuluttajansuojalain sääntelyä noudattaen luottokannan, jota ne

eivät halua jatkaa, sikäli kuin luotonantajat eivät ole menetelleet tällä tavoin jo 1.7.2020 voimaan tulleen hintasääntelyn myötä. Sopimusehdoista riippuen luotonantajalla saattaisi olla myös oikeus keskeyttää kuluttajan oikeus käyttää jatkuvaa luottoa kuluttajansuojalain 7 luvun 32 §:n mukaisesti.

Kuluttajien kannalta uudistuksen arvioidaan vaikuttavan tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella siten, että osalla kuluttajista olisi mahdollisuus saada puhdasta rahaluottoa tilapäisesti normaalia alemmalla korolla, ja siten mahdollisuudet suoriutua velan takaisinmaksusta olisivat paremmat. Samanaikaisesti on oletettavaa, että tiukennuksen johdosta erityisesti kaikkein pienimmässä tuloluokassa olevat kuluttajat eivät saisi tilapäisesti rahaluottoa lainkaan. Heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevien kuluttajien luotonsaannin vaikeutumista voidaan pitää joissakin tapauksissa kielteisenä seikkana, mutta toisissa tapauksissa se saattaa estää harkitsematonta luotonottoa ja lopettaa velkaantumisen aikaisemmassa vaiheessa, jolloin voidaan ehkäistä syvempien velkaongelmien syntymistä. Korkokaton edellä kuvattuja luotonsaantiin liittyviä vaikutuksia vähentää hyödykesidonnaisten luottojen rajaaminen sääntelyn ulkopuolelle. Toisaalta on huomioitava, että kuluttajien luotonsaanti on voinut vaikeutua myös muista syistä kuin väliaikaisen korkokattosääntelyn johdosta, kuten kuluttajien muun velkatilanteen tai heikentyneen maksukyvyn johdosta.

Kuluttajien kannalta väliaikaisen hintasääntelyn mahdollisia kielteisiä vaikutuksia voivat olla myös laina-aikojen pidentyminen ja sääntelyn monimutkaisuudesta seuraava epäselvyys soveltuvasta lainsäädännöstä. Kokonaisuutena kuitenkin arvioidaan, että sääntelyn keskeisten tavoitteiden toteutuminen on painavampi tekijä kuin sen kielteisiksi tunnistettavat vaikutukset.

Kuluttajien kannalta suoramarkkinointikiellon arvioidaan vähentävän harkitsematonta luotonottoa. Luotonantajien ja luotonvälittäjien kannalta kuluttajaluottojen ja luotonvälittäjien omien palvelujen suoramarkkinoinnin kielto heikentää luonnollisesti mahdollisuuksia markkinoida luottotuotteita ja näihin liittyviä palveluja kuluttajille, joskin näitä vaikutuksia on pyritty vähentämään laajentamalla suoramarkkinointikiellon ulkopuolelle jäävän markkinoinnin alaa. Joka tapauksessa luottojen ja niihin liittyvien palvelujen markkinointi muilla tavoin olisi edelleen mahdollista, ja näitä muita keinoja on myös aktiivisesti käytetty. Suoramarkkinointikielto onkin omiaan lisäämään luottoihin liittyvää yleismarkkinointia, joskin on vaikeaa arvioida, missä määrin yleismarkkinoinnin määrä muuttuisi siinä tapauksessa, että suoramarkkinointikieltoa ei jatkettaisi.

3 Esityksen valmistelu

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä. Esityksen kiireellisyyden vuoksi kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista on poikettu siten, että esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella tavanomaista lyhyemmän ajan, 10. –17.11.2020. Lisäksi jo ennen varsinaista lausuntokierrosta, aikavälillä 13.–22.10.2020, oikeusministeriö on pyytänyt väliaikaisen sääntelyn toimivuudesta, vaikutuksista ja sen jatkamisesta näkemyksiä keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä.

4 Voimaantulo

Aiemman väliaikaisen lain voimassaolo päättyy 31.12.2020. Jotta sääntely jatkuisi katkeamatta, ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2021.

Koronavirusepidemian toinen aalto on alkanut ja uusia rajoitustoimia on jouduttu tekemään. Näyttää ilmeiseltä, että koronavirus tulee heijastumaan kuluttajien arkeen ja talouteen ainakin pitkälle ensi

vuoteen. Tämän johdosta myös lain olisi tarpeen olla voimassa vielä useita kuukausia ja mahdollisuuksien mukaan siten, että väliaikaisen lain voimassaolon päättymisen ja mahdollisten uusien sääntelykeinojen väliin jää mahdollisimman lyhyt aika. Tämän johdosta ehdotetaan, että väliaikainen laki olisi voimassa 30.9.2021 saakka. Pidempää voimassaoloaikaa puoltaa myös se, että muutoin korkokattoa koskevan muutoksen tavoite niiden kuluttajien aseman helpottamisesta, jotka joutuvat koronavirusepidemian aiheuttamien taloudellisten vaikeuksien johdosta käyttämään luottorahoitusta, ei toteutuisi, koska luoton takaisinmaksu ei välttämättä ole kohtuudella mahdollista kovin lyhyessä ajassa siinäkään tapauksessa, että kuluttajan maksukyky esimerkiksi lomautuksen päätyttyä paranee. Kovin lyhyestä voimassaoloajasta ei siis tämän tyyppisessä sääntelyssä olisi kuluttajille sanottavaa hyötyä.