Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajaluotoista (U 38/2021 vp)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotuksella (U 38/2021) on tarkoitus korvata voimassa oleva kulutusluottosopimuksista annettu direktiivi (2008/48/EY). Uuden direktiiviehdotuksen tavoitteena on varmistaa korkea kuluttajansuojan taso sekä luottoja koskevien sisämarkkinoiden kehittäminen.

Mahdollisimman korkean kuluttajansuojan varmistaminen on erittäin tärkeää yhteiskunnassa, jossa arkipäivän kulutusta rahoitetaan pitkälti erilaisilla luottotuotteilla. Tutkimukset ovat myös osoittaneet, että erilaiset kulutusluotot ovat merkittävässä osassa velkaongelman koostumusta. Velkaongelmien ehkäisyn kannalta direktiivissä tulee kiinnittää erityistä huomiota kuluttajan omaan mahdollisuuteen ja kykyyn harkita luottopäätöksen tekemistä, sekä korostaa luotonantajan velvollisuutta arvioida kuluttajan luottokelpoisuutta ja maksukykyä. Yleisellä tasolla kannatamme esitystä kuluttajaluottodirektiivistä ja valtioneuvoston huomioita. Osassa artikloissa tekstin muotoilun yleisyys ja sanamuodot vaikeuttavat kuitenkin sisällön arviointia. Esitämmekin seuraavaksi ehdotukseen liittyviä joitain yleisiä, mutta myös joihinkin artikloihin liittyviä tarkempia huomioita.

Ehdotuksen (u 38/2021) pohjautuessa komission vuosina 2018–2019 toteuttamaan REFIT-arviointiin, erääksi ongelmaksi nousee ehdotukseen sisältyvä maininta (s. 6–7): ”*REFIT-tarkistuksen yleisenä tavoitteena oli vähentää kuluttajille aiheutuvia haittoja ja lainanoton riskejä muuttuvilla markkinoilla, helpottaa kuluttajaluottojen rajat ylittävää tarjontaa ja parantaa sisämarkkinoiden kilpailukykyä.*” Erityisesti rajat ylittävien lainojen tarjonnan helpottaminen ja sisämarkkinoiden kilpailukyvyn parantaminen ovat joiltain osin ongelmallisia, sillä ylivelkaantumista näyttäisi lisänneen muun muassa niin sanotut digipankkien tarjoamat, rajoja ylittävät vakuudettomat kulutusluotot. Koska digipankkien asiakkaaksi näyttäisi valikoituvat useammin kuluttajia, joiden maksukyky on heikompi kuin perinteisten liikepankkien asiakkaiden, tämä rajat ylittävä lainatarjonta ei todennäköisesti ainakaan vähennä velkaongelmia tulevaisuudessa.

Halutessa säilyttää jo alkuperäiseen kuluttajaluottodirektiiviin sisällytetty tavoite rajat ylittävien kuluttajaluottojen tarjonnan helpottamisesta ja sisämarkkinoiden kilpailukyvyn parantamisesta, ensiarvoisen tärkeää on nostaa esille vaatimus yhä tarkemmasta kuluttajien luottokelpoisuuden ja maksukyvyn arvioinnista. Ylipäänsä kuluttajan luottokelpoisuuden ja maksukyvyn arvioinnissa tulee korostaa kulutusluottoja tarjoavien yritysten vastuuta, sillä yksittäisillä luottoa hakevilla kuluttajilla on yhä haastavampi toimia erilaisia luottoja pursuavilla markkinoilla. Luottokelpoisuuden yhä tarkempaa ja tarpeellista arviointia tukee ehdotuksen 18 artiklan maininta:

> ”*luottokelpoisuuden arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja ja menoja sekä muita hänen taloudellista tilannettaan koskevien asiaankuuluvien ja tarkkojen tietojen perusteella, joiden on oltava tarpeellisia ja oikeasuhteisia*”.

Tuleva positiivinen luottorekisteri mahdollistaakin kuluttajan luottokelpoisuuden nykyistä luotettavamman ja ajanmukaisemman arvioinnin, mutta erääksi ongelmaksi voi nousta 18 artiklassa mainittu lisäys:

> ”*Jos luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että luottosopimuksesta tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoamista koskevasta sopimuksesta johtuvat velvoitteet eivät todennäköisesti täyty kyseisessä sopimuksessa vaaditulla tavalla, luotonantaja tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoaja voi ensimmäisen alakohdan estämättä antaa poikkeuksellisesti luottoa kuluttajan käyttöön erityisissä ja perustelluissa olosuhteissa.*”

Herääkin kysymys siitä, mitä nämä erityiset ja perustellut olosuhteet voisivat olla ja miten esimerkiksi kansainväliset digipankit voisivat kuluttajan olosuhteita käytännössä todentaa? Osalla kuluttajista harkintakyky velanottoon liittyen on syystä tai toisesta selkeästi puutteellista, ja koska velkaongelmien taustalla on euromääräisesti yhä suurempia kulutusluottoja, näin epätarkka 18 artiklan muotoiltu saattaa aiheuttaa kuluttajille huomattavaa haittaa esimerkiksi yhä suurempina maksamatta jääneinä luottoina. Kuluttajien velkaongelmien ratkaiseminen voi näin ollen vaikeutua entisestään.

Pitää olla myös selvää, että kaikki rajan yli tarjottavien luottojen antajat noudattavat kansallista sääntelyä ja velvoitteita. Rajat ylittävien lainojen tarjonnan helpottaminen ei saa käytännössä johtaa siihen, että merkittävä osa kuluttajan luottotilanteesta ei näy aikanaan positiivisessa luottotietorekisterissä. Näin ei pitäisi periaatteessa tapahtua, mutta jos niin kuitenkin kävisi, se voisi johtaa niiden hyödyntämisen ylikorostumiseen.

Artiklaan 18 liittyy myös se, että luottokelpoisuuden arvioinnin perustuessa automaattiseen tietojenkäsittelyyn, kuten profilointiin, kuluttajalla olisi oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu luotonantajan puolesta luonnollinen henkilö. Herää kysymys, miten tästä oikeudesta tiedotetaan kuluttajaa.

Ehdotuksessa uutta ja kannatettavaa on se, että luotontarjoajan tulisi antaa yhteenveto luotosta vähintään päivää ennen sopimuksen tekoa (10 artikla). Eri luotontarjoajilta saatujen yhteenvetotietosisältöjen avulla luotonhakija voisi esimerkiksi verrata luottotarjouksia. Myös tässä artiklassa jatkolisäys vesittää oleellisesti uutta ehdotusta. Jatkohuomiossa todetaan, että kyseinen yhteenveto voidaan antaa myös myöhemmin, eli välittömästi luottosopimuksen tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoamista koskevan sopimuksen tekemisen jälkeen. Näin määriteltynä on vaikea kuvitella, että yritykset panostaisivat yhteenvetolomakkeeseen ennen luottosopimuksen tekemistä etenkään tilanteessa, jossa kuluttajan luottokelpoisuuden ja maksukyvyn arviointi sekä mahdollinen yksilöllinen lainatarjous vievät yhä enemmän luotonantajan aikaa ja resursseja. Ja kuten valtioneuvoston kannanotossa todetaan, vaihtoehtoisesti esitettävä tieto peruuttamisoikeudesta tuskin vaikuttaa suuresti kuluttajien käyttäytymiseen.

Ehdotuksessa on lisätty artikloja liittyen talousvalistuksen ja velkaneuvontapalvelujen antamiseen sekä taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuluttajien tukemiseen (34 ja 36 artiklat). Nämä ovat hyviä lisäyksiä, mutta ilman niiden asiasisällön laajempaa avaamista niitä on vaikea arvioida. Tietoa ei esimerkiksi ole siitä, miten ne vertautuvat tämän hetkiseen tilanteeseen. Myös vastuun jakautuminen jää epäselväksi. Ehdotuksessa neuvontaa tulisi antaa erityisesti kuluttajaluottosopimuksen yhteydessä (artikla 34), mutta vastuulliseksi toimijaksi esitetään jäsenvaltioita, ei luotonantajia. Kuinka jäsenvaltiot voivat tietää, koska yksityishenkilöt ovat aikeissa laatia kuluttajaluottosopimuksia? Jos taas tieto on yleisen tasoista eikä sitä ole saatavilla luotonantajan toimesta, se ei välttämättä tavoita kuluttajaa. Ehdotuksessa jää myös epäselväksi, kuinka velvoitteiden noudattamista mahdollisesti valvotaan, eli minkä tasoisesti komission arviointikertomus ottaa kantaa mahdollisiin puutteisiin.

Sen sijaan 35 artikla kohta 1 a) *luottosopimuksen täydellinen tai osittainen jälleenrahoitus*, voi johtaa kuluttajan velkaongelman euromääräiseen kasvuun tai ainakin velkaongelman realisoitumisen viivästymiseen. Olisiko mahdollista lisätä kyseiseen artiklaan lainanhakijalle vaatimus osoittaa, miten hänen tilanteensa tukee luottosopimuksen täydellistä tai osittaista jälleenrahoitusta. Esimerkiksi työpaikan vaihdon myötä hakijan käytettävissä olevat tulot ovat voineet kasvaa, jolloin hänen parantunut taloudellinen tilanteensa voisi mahdollistaa luottosopimuksen jälleenrahoituksen. Uusittu sopimus ei kuitenkaan saisi heikentää kuluttajan tilannetta entisestään (esimerkiksi lainan kulut eivät saisi kasvaa), jolloin uusi luottosopimuksen tukisi luoton takaisinmaksua edes teoreettisesti.

Velkaongelmissa olevien kuluttajien määrä on lisääntynyt tähän päivään asti, eli yhä useampi kuluttaja ei syystä tai toisesta hallitse talouttaan ja luotonottoa. Taloudellisiin vaikeuksiin ajautunut kuluttaja harvoin toimii rationaalisesti luottoistuneessa yhteiskunnassa ja usein vasta kielteinen luottopäätös, maksuhäiriömerkintä tai ulosottoon joutuminen katkaisee velkaantumisen kierteen. Velkaongelmia tutkivan korvaan kuulostaa erityisen huolestuttavalta ehdotuksen sivulla 4 esiin nouseva tavoite lisätä kuluttajien luotonoton valinnanvaraa yhteiskunnassa, jossa on jo nyt hyvin helppo elää yli varojen. Kuluttajansuojan korkean tason varmistamisen lisäksi onkin hyvä huomata, että vaikka keskimääräisestä velkaongelmasta suuri osa on peräisin erilaisista kulutusluotoista, velkaongelmiin sisältyy lukumääräisesti paljon erääntyneitä arkipäivän laskuja, kuten sähkö- ja puhelinlaskuja. Tämä on jäänyt velkaongelmien ennaltaehkäisyyn, kuten myös tässä kuluttajaluottodirektiivin ehdotukseen liittyvässä keskustelussa liian vähälle huomiolle.

Helsingissä 22.8.2021

Karoliina Majamaa
Yliopistotutkija
Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
Helsingin yliopisto

Kati Rantala
Tutkimusjohtaja
Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
Helsingin yliopisto