OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Eat Toni Tähtinen
Eat Henriikka Kekkonen

Vastine

23.10.2025

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräiden kuluttajaluottojen välittäjistä sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 120/2025 vp)

Vastineena talousvaliokunnalle annetuista kirjallisista lausunnoista oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavaa. Vastineessa kommentoidaan erityisesti niitä lausuntoja, joissa esitetään muutoksia hallituksen esityksessä ehdotettuun.

1. Soveltamisalan laajentuminen (1. lakiehdotuksen 7 luvun 1 a §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun säännöksiä sovellettaisiin myös kuluttajaluottoon, josta ei peritä korkoa tai muita maksuja. Luvun säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät vastaisuudessa vain tietyt myyjän tai palveluksen suorittajan myymänsä tavaran tai suorittamansa palveluksen maksamiseksi myöntämät maksunlykkäykset.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä KKV) pitäisi tarkoituksenmukaisena, että soveltamisala kattaisi luotot, jotka kolmas osapuoli ostaa, luoton myöntäneen myyjän tai palveluksen suorittajan koosta riippumatta. **Suomen Perimistoimistojen Liitto r.y.** (jäljempänä SPL) katsoo puolestaan, että lain perusteluja on tarpeen täsmentää siten, että yksin laskutuslisän periminen ei muuttaisi maksunlykkäystä lain soveltamisalan piiriin luettavaksi luotoksi, kun laskutuslisä perustuu kuluttajan tekemään valintaan laskutustavan osalta ja myös maksuton laskutustapa on valittavissa. Toiseksi SPL katsoo, että esityksen perusteluissa olisi selvyyden vuoksi tarpeellista täsmentää, että luotonmyöntäjän luottosopimuksen solmimisen jälkeen kuluttajalta maksujärjestelyistä mahdollisesti vaatimat kustannukset esimerkiksi eräpäivien siirtämisistä tai maksusuunnitelmista eivät yksin toisi luottoa lain soveltamisalan piiriin, vaikka tällaisesta järjestelystä sovittaisiin ennen luoton erääntymistä.

Oikeusministeriö

Ehdotettu kuluttajansuojalain 7 luvun 1 a §:n soveltamisalarajaus perustuu suoraan kuluttajaluottodirektiiviin. Säännöksen 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa se, että kolmas osapuoli ostaa myönnettävän maksunlykkäyksen, ei vaikuta siihen, kuuluuko myönnettävä maksunlykkäys luvun säännösten soveltamisalaan. Säännös siis sallii esimerkiksi pk-yritysten hyödyntävän niin sanottuja laskurahoitusjärjestelyjä myymällä myöntämänsä maksunlykkäyksen kolmannelle osapuolelle, kuten rahoitusyhtiölle, ilman, että myönnetty luotto tulisi sen myötä luvun säännösten soveltamisalaan. Esityksen vaikutusarvioinneissa on todettu mahdolliseksi, että markkinoilla omaksuttaisiin toimintatapa,

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

jossa myyjänä oleva pk-yritys siirtää saatavansa ulkopuoliselle palveluntarjoajalle, joka hallinnoi ja kontrolloi luottoriskiä myyjän kanssa sovitun järjestelyn perusteella luotonantajan tavoin, ja ettei tällaisten tilanteiden osalta sääntelyn tarjoama suoja toteudu tulevaisuudessakaan täysimääräisenä (HE 120/2025 vp, s. 59). Soveltamisalarajauksen tarkoituksena on kuitenkin pyrkiä suojaamaan pieniä ja keskisuuria yrityksiä sääntelyn hallinnolliselta taakalta, mistä syystä soveltamisalan ulottamista direktiivin edellyttämää laajemmaksi ei tästä syystä pidetä perusteltuna (HE 120/2025 vp, s. 73).

Jotta maksunlykkäykseen ei ehdotetun kuluttajansuojalain 7 luvun 1 a §:n mukaan sovellettaisi luvun säännöksiä, edellytyksenä on muun muassa, ettei maksunlykkäyksestä peritä korkoa tai muita maksuja, lukuun ottamatta maksuviivästyksen vuoksi korkolain (633/1982) tai saatavien perinnästä annetun lain (513/1999) nojalla kuluttajan maksettavaksi tulevaa korkoa tai kuluja. Laskutuslisää tai luotonmyöntäjän luottosopimuksen solmimisen jälkeen ennen eräpäivää kuluttajalta maksujärjestelyistä mahdollisesti vaatimia kustannuksia ei oikeusministeriön käsityksen mukaan voida pitää maksuviivästyksen vuoksi maksettavina kuluina, eli tällaisten kulujen periminen toisi maksunlykkäyksen soveltamisalan piiriin (ks. myös KKO 2024:58, ratkaisun kohta 18 sekä KKO 2024:59, ratkaisun kohta 19, joissa näitä kuluja on pidetty luottokustannuksina). Eräpäivän jälkeisestä maksuajan pidennyksestä sekä maksusuunnitelmasta säädetään puolestaan saatavien perinnästä annetussa laissa, mistä syystä tällaisten kulujen periminen ei tuo saatavaa kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan.

Oikeusministeriö ei puolla esityksen muuttamista soveltamisalan osalta.

2. Kuluttajan luottokelpoisuuden arviointi (1. lakiehdotuksen 7 luvun 14 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n mukaista luottokelpoisuuden arviointivelvollisuutta täsmennetään kuluttajaluottodirektiivin edellyttämällä tavalla. Velvollisuutta täsmennettäisiin siten, että arviointi olisi tehtävä jo nykyisin mainittujen kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien tietojen lisäksi menoja koskevien tietojen perusteella. Pykälää täsmennettäisiin direktiivin mukaisesti siten, että arviointi olisi tehtävä kyseessä olevan luoton luonteeseen, kestoon, arvoon ja riskeihin nähden tarpeellisten ja oikeasuhteisten tietojen perusteella, jotka tulee hankkia kuluttajalta, luottotietorekisteristä ja tarvittavista muista lähteistä. Lisäksi todetaan, että arviointi olisi tehtävä huolellisesti ja kuluttajan edun mukaisesti (HE 120/2025 vp, s. 104).

Esityksessä ehdotetaan, että Suomessa hyödynnettäisiin direktiivin 18 artiklan 11 kohdan mahdollistamaa edellytystä siitä, että luottokelpoisuutta arvioidaan asiaankuuluvasta tietokannasta haettujen tietojen perusteella siten, että luotonantajan tulisi aina selvittää kuluttajan tiedot sekä positiivisesta luottotietorekisteristä että yksityisten luottotietotoiminnan harjoittajien ylläpitämistä luottotietorekistereistä (HE 120/2025 vp, s. 104–105).

Väite: Ehdotus ylittää direktiivin vaatimukset ja suosii julkista toimijaa

Suomen Asiakastieto Oy, **Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry** (jäljempänä ASML), **Elinkeinoelämän keskusliitto** (jäljempänä EK) ja **Kaupan liitto** ovat lausunnoissaan katsoneet, että hallituksen esitys on direktiivin edellyttämää luottokelpoisuuden arviointivelvollisuutta tiukempi, koska esityksessä edellytetään positiivisen luottotietorekisterin käyttämistä. Osa mainituista tahoista sekä **Suomen Yrittäjät** (jäljempänä SY) ovat todenneet, että esitys on siten vastoin hallitusohjelman kirjausta välttää EU-lainsäädännön toimeenpanon yhteydessä kansallista lisäsääntelyä ja yritysten hallinnollista taakkaa. Edellä mainitut tahot ovat lisäksi esittäneet, että velvoite positiivisen luottotietorekisterin käyttämiseen suosii julkista toimijaa yksityisten elinkeinonharjoittajien kustannuksella.

Oikeusministeriö

Kuluttajaluottodirektiivin 18 artiklan 11 kohta sisältää jäsenvaltio-option, jonka perusteella jäsenvaltiot voivat edellyttää, että luotonantajat käyttävät luottokelpoisuuden arvioinnissa asiaankuuluvasta tietokannasta haettuja tietoa. Suomessa otettiin käyttöön Verohallinnon Tulorekisteriyksikön ylläpitämä positiivinen luottotietorekisteri 1.4.2024. Rekisterin tavoitteena on torjua kotitalouksien ylivelkaantumista ja varmistaa luotettavien tietojen saaminen luotonhakijan taloudellisesta tilanteesta arvioitaessa luotonhakijan luottokelpoisuutta luotonantotilanteessa (HE 22/2022 vp, s. 11). Luottoja koskevien tietojen lisäksi rekisteristä saadaan luovuttaa luotonantajille myös luotonhakijan tulotiedot (positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain (739/2022) 22 §). Positiivisen luottotietorekisteriin on käytetty merkittävästi julkisia varoja, ja on tärkeää, että rekisteriä myös tosiasiassa käytetään sen käyttötarkoituksiin.

Luottokelpoisuuden arviointivelvollisuutta koskevaa säännöstä muutettiin positiivisen luottotietorekisterin käyttöönoton yhteydessä siten, että säännökseen lisättiin mainita luottotietorekisterin tietojen käyttämisestä osana arviointia (HE 22/2022 vp, s. 86). Siten jo nykyisin voimassa olevassa kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:ssä edellytetään, että arviointi tehdään riittävien luottotietorekisteri- ja muiden tietojen perusteella (HE 120/2025 vp, s. 66). Voimassa olevan lain esitöiden mukaan luottokelpoisuuden arvioinnissa tulee jo nykyisin hankkia tietoja kuluttajan tuloista, olemassa olevista muista luotoista, luotonhoitomenoista sekä takausvastuista. Esitöiden mukaan ”nämä tiedot ilmenisivät jatkossa ainakin pääosin positiivisesta luottotietorekisteristä, ja luotonantajan tulisikin säännönmukaisesti tarkastaa luotonhakijasta positiiviseen luottotietorekisteriin merkityt tiedot.” (HE 22/2022 vp, s. 86)

Direktiivin mukainen luottokelpoisuuden arviointivelvollisuus edellyttää lähtökohtaisesti kaikkien niiden tietojen hankkimista, jotka kansallisesti ovat saatavilla positiivisesta luottotietorekisteristä. Tämä huomioon ottaen oikeusministeriö pitää oikeasuhtaisena sitä, että tiedot edellytetään hankittavaksi luotettavasta rekisterilähteestä.

Positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain esitöissä on perusteellisesti kuvattu, miksi rekisterinpito säädettiin julkisen vallan tehtäväksi. Esitöiden mukaan viranomaisen rekisteri mahdollistaa sen, että luotonantajat velvoitetaan luovuttamaan tietoja ja ilmoitusvelvollisuuden noudattamiseen voidaan kohdistaa viranomaisvalvontaa. Rekisterin sijoittuminen julkiselle sektorille myös takaa kaikkien markkinaosapuolten mahdollisuuden käyttää rekisterin tietoja. (HE 22/2022 vp, s. 12 ja 27) Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan luottokelpoisuuden arvioinnissa olisi positiivisen luottotietorekisterin lisäksi käytettävä myös yksityisten toimijoiden ylläpitämiä luottotietorekistereitä maksuhäiriötietojen hankkimiseen (HE 120/2025 vp, s. 105).

Yksityisten rekisterien osalta huomionarvoista on se, että luottotietolaissa säädetään ilmoituksenvaraisesta elinkeinovapauden piiriin kuuluvasta luottotietotoiminnan harjoittamisesta, joka on katsottu yleistä etua koskevaksi tehtäväksi (HE 109/2021 vp, s. 79–80). Tästä huolimatta luottotietotoiminnan lopettaminen on mahdollista yhtä helposti kuin sen aloittaminen. Maksuhäiriötiedot hankitaan pääosin sellaisista viranomaisen rekistereistä, joissa tiedot ovat yleisesti saatavilla. Sen sijaan luottotietotoiminnan harjoittajilla ei ole laissa säädettyä oikeutta käsitellä positiivisia luottotietoja. Positiivinen luottotietorekisteri puolestaan on laaja luotonantajille säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen perustuva rekisteri, jonka tietosisältö on säädetty salassa pidettäväksi. Kyseessä on uusi viranomaiselle annettu tehtävä. Yksityisen luottotietotoiminnan harjoittamisen ja julkiselle vallalle säädetyn keskitetyn rekisterinpitotehtävän välillä on useita oleellisia eroja, joilla on yhteys tehtävien valtiosääntöiseen arviointiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa on selvää, että

kummastakin tehtävästä tulee säätää nimenomaisesti laissa (PeVL 8/2022 vp; PeVL 28/2022 vp).

Yhteenvetona oikeusministeriö toteaa, että mikäli luotonantajalla ei olisi velvollisuutta positiivisen luottotietorekisterin käyttämiseen, luotonantajan tulisi edellä todetun mukaisesti joka tapauksessa direktiivin mukaan hankkia vastaavia tietoja muualta, käytännössä suurelta osin luotonhakijalta itseltään, sekä varmistaa tietojen paikkansapitävyys asianmukaisesti. Ehdotuksen keskeisenä tarkoituksena on ollut säätää mahdollisimman selkeästi direktiivin edellyttämästä vähimmäistasosta, jota kaikessa luotonmyönnössä on noudatettava. Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa kuvatulla tavalla kuluttajan tulojen ja muita luottoja koskevien tietojen selvittämistä positiivisesta luottotietorekisteristä, maksuhäiriötietojen selvittämistä yksityisten luottotietotoiminnan harjoittajien ylläpitämistä luottotietorekisteristä ja kuluttajan mahdollisia muita olennaisia menoja koskevien tietojen selvittämistä kuluttajalta itseltään olisi pidettävä tällaisina vähimmäistietoina (HE 120/2025 vp, s. 105). Nykyistä ehdotusta laveampi muotoilu (esimerkiksi ASML:n ja Kaupan liiton ehdottama säännös) johtaisi tulkinnanvaraisuuden lisääntymiseen ja luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden vesittymiseen.

Oikeusministeriö ei edellä mainituin perusteluin puolla sääntelyn muuttamista.

Positiivisen luottotietorekisterin käyttäminen korottomissa ja kuluttomissa luotoissa

Eräät elinkeinoelämää edustavat tahot vastustavat positiivisen luottotietorekisterin käyttämistä erityisesti osana luottokelpoisuuden arviointia korottomien ja kuluttomien luottojen yhteydessä. **Kaupan liitto** esittää lausunnossaan, että ehdotuksen mukainen sääntelyratkaisu saattaisi vaikuttaa tarjolla oleviin hyödykesidonnaisiin luottoihin siten, että tiedonhankintavelvollisuuksien lisääntyessä korottomat ja kuluttomat maksutavat saattavat kadota markkinoilta. **Kaupan liitto** katsoo, että velvollisuus positiivisen luottotietorekisterin käyttöön johtaa myös mittavaan henkilötietojen keräämiseen, johon sisältyy myös raskas tietojen säilyttämisvelvollisuus. **Kaupan liitto** ja **ASML** katsovat lisäksi, että ehdotus heikentää suomalaisten elinkeinonharjoittajien kilpailuasemaa. Myös kysymys positiivisen luottotietorekisterin käytön kustannuksista on ollut esillä. Lausunnonantajien esittämiin huomioihin Ruotsin kuluttajaluottodirektiivin täytäntöönpanoa koskevasta mietinnöstä (SOU 2024:69) otetaan kantaa jäljempänä.

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö pitää olennaisena, että elinkeinonharjoittajat voivat jatkossakin tarjota kuluttajille maksuaikaa kuluttajaluottodirektiivin sallimissa rajoissa ilman, että kuluttajaluottoja koskevaa sääntelyä sovelletaan. Rajaus ehdotetaan kansallisesti otettavan käyttöön niin laajana kuin direktiivin perusteella on mahdollista. Mikro-, pienet ja keskisuuret yritykset voivat tarjota kuluttajille 50 päivän pituista, korotonta ja kulutonta maksuaikaa myymiensä tavaroiden tai palveluksien maksamiseksi ilman velvollisuutta noudattaa kuluttajansuojalain 7 luvun luottoja koskevaa sääntelyä (ks. 1. lakiehdotuksen 7 luvun 1 a §).

Kuten edellä on todettu, muiden kuin soveltamisalarajaukseen kuuluvien maksunlykkäysten osalta uusi kuluttajaluottodirektiivi edellyttää, että kuluttajaluottoja koskevaa sääntelyä sovelletaan nykyisestä poiketen myös korottomiin ja kuluttomiin luottoihin. Näin ollen luotonantajan on arvioitava kuluttajan luottokelpoisuus myös tällaisten luottojen kyseessä ollessa direktiivin edellyttämällä tavalla. Kuluttajaluottodirektiivi ei siis mahdollista luottokelpoisuuden arviointivelvollisuudesta poikkeamista sen soveltamisalaan kuuluvien korottomien tai kuluttomien luottojenkaan osalta. Sääntelyn johdonmukaisuuden ja selkeyden varmistamiseksi on pidetty tärkeänä, että luottokelpoisuuden arviointivelvollisuudelle säädetty vähimmäistaso, mukaan lukien velvollisuus tarkistaa kuluttajaa koskevat tiedot

luottotietorekisteristä, koskee kaikkia kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalan piiriin jatkossa kuuluvia luottoja. Oikeusministeriö viittaa myös jo edellä todettuun siitä, että mikäli luotonantajalla ei olisi velvollisuutta positiivisen luottotietorekisterin käyttämiseen, luotonantajan tulisi joka tapauksessa direktiivin mukaan hankkia vastaavia tietoja muualta, käytännössä suurelta osin kuluttajalta itseltään.

Siltä osin kuin lausunnoissa otetaan kantaa positiivisen luottotietorekisterin käytön hintaan, oikeusministeriö toteaa, että positiivisen luottotietorekisterin käyttömaksuista säädetään positiivisesta luottotietorekisteristä annettavien suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2025 annetussa valtiovarainministeriön asetuksessa (790/2024), jonka mukaan vuonna 2025 maksua peritään 1,02 euroa yhtä henkilöä koskevien tietojen luovutusta kohden (ks. myös HE 120/2025 vp, s. 54–55). Näillä maksuilla on tarkoitettu myös katettavaksi rekisterin investointikustannukset 10 vuoden poistumalla (HE 22/2022 vp).

Luottokelpoisuuden arviointivelvollisuudella on merkittävä rooli ylivelkaantumisen torjunnassa, ja arviointivelvollisuuden noudattamisella on olennainen merkitys myös korottomiin ja kuluttomiin luottoihin liittyvien maksuvaikeuksien ehkäisemisessä. Koska kyseiset luotot eivät ole aiemmin kuuluneet sääntelyn piiriin, niistä ei ole saatavilla tietoja vastaavaan tapaan kuin jo nykyisin lain soveltamisalassa olevista luotoista. Muun muassa Takuusäätiö on kuitenkin tuonut esiin, että sen saamien takaushakemusten määrä on viime vuosina kasvanut ja että hakijoiden velkaluetteloissa osamaksujen osuus on ollut kasvussa (HE 120/2025 vp, s. 36).

Tietojen säilyttämisvelvollisuuden osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että velvollisuus luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävien tietojen säilyttämiseen seuraa direktiivistä (18 artiklan 4 kohdan toinen alakohta). Oikeusvarmuuden vuoksi on pidetty perusteltuna säätää lisäksi tietojen säilyttämisajasta, joka vastaa muiden vastaavanlaisten tietojen säilyttämisaikaa (HE 120/2025 vp, s. 105).

Oikeusministeriö ei näin ollen puolla sääntelyn muuttamista edellä mainittujen seikkojen osalta.

Toiminimiyrittäjien tulotiedot

SY on lausunnossaan tuonut esiin, että positiivisen luottotietorekisterin tietopohja on hyvin vaillinainen, kun kaikki yritystulot eivät näy rekisterissä. SY katsoo, että positiivisen luottotietorekisterin ongelma toiminimiyrittäjien tulotietojen puutteesta tulee ratkaista mahdollisimman pian. SY on pitänyt erityisen tärkeänä esityksen perusteluissa olevaa mainintaa toiminimiyrittäjien tulotiedoista.

Oikeusministeriö

Hallituksen esityksessä on huomioitu se, että positiivisessa luottotietorekisterissä eivät näy kaikki yritystulot. Kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on nimenomaisesti mainittu, että jos luotonhakija on esimerkiksi yrittäjä, jonka tulotiedot, kuten elinkeinotoiminnan tulot tai osinkotulot, eivät näy positiivisessa luottotietorekisterissä, tiedot olisi tarkastettava muilla keinoin (HE 120/2025 vp, s. 105). Oikeusministeriö viittaa myös SY:n lausunnossa todettuun siitä, että 1. lakiehdotuksen 7 luvun 14 §:n 4 momentin mukaan, jos kuluttajan luottokelpoisuuden arviointiin liittyy henkilötietojen automaattista käsittelyä, luotonantajan on ilmoitettava hänelle siitä ja hänen oikeudestaan saada selkeä ja ymmärrettävä selitys arvioinnista, esittää oma näkemyksensä luotonantajalle sekä pyytää luottokelpoisuuden arvioinnin ja luottohakemusta koskevan päätöksen uudelleentarkastelua. Kuluttajalla on tällöin oikeus siihen, että käsittelyyn osallistuu luonnollinen henkilö.

Kysymys toiminimiyrittäjien tulotietojen saamiseksi positiiviseen luottotietorekisteriin on erikseen selvitettävänä. Hallituksen äskettäiseen budjettiriihen työllisyyspakettiin (2.9.2025) sisältyy kirjaus, jonka mukaan ”positiivinen luottotietorekisteri laajennetaan koskemaan myös toiminimiyrittäjiä”. Oikeusministeriössä ja valtiovarainministeriössä on jo käynnissä sen tarkastelu, mitä toiminimiyrittäjien tulotietojen huomioiminen positiivisessa luottotietorekisterissä edellyttäisi, mukaan lukien tarvittavat lainmuutokset ja tietojärjestelmävaikutukset.

Kuluttajan maksukyvyn yksilöllinen arviointi

Kuluttajaliitto on lausunnossaan esittänyt, että luottokelpoisuuden arviointivelvollisuutta olisi syytä täsmentää edellyttämällä arvioinnilta myös yksilöllistä harkintaa.

Oikeusministeriö

Hallituksen esityksessä luottokelpoisuuden arviointivelvollisuutta ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että arviointi olisi tehtävä entistä selvemmin kuluttajaa koskevien tosiasiallisten tietojen perusteella (HE 120/2025 vp, s. 104). Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu pykälämuotoilu sekä lain perustelut kuluttajan tosiasiallisen maksukyvyn arvioinnissa tarvittavista tiedoista vastaavat kuluttajaluottodirektiivin johdanto-osan 55 kappaleessa esitettyyn siitä, että luotonantajan on otettava arvioinnissa huomioon kuluttajan erityisolosuhteet.

Oikeusministeriö ei puolla esityksen muuttamista tältä osin.

Vaihtoehtoinen ehdotus luottokelpoisuuden arviointivelvollisuudesta säätämiseksi

Edellä käsiteltyjen lausuntojen perusteella oikeusministeriö katsoo, että ehdotetun luottokelpoisuuden arviointivelvollisuutta koskevan säännöksen keskeisenä ongelmana pidetään rekisteritietojen käyttämistä koskevan jäsenvaltio-option soveltamista korottomiin ja kuluttomiin luottoihin. Edellä kuvatun mukaisesti oikeusministeriö ei puolla luottokelpoisuuden arviointivelvollisuutta koskevan säännöksen muuttamista. Mikäli talousvaliokunta kuitenkin katsoo, että säännöstä olisi lausuntojen perusteella tarpeen muuttaa direktiivin vähimmäisvaatimusten mukaiseksi, oikeusministeriö esittää talousvaliokunnan pyynnöstä seuraavaa.

Oikeusministeriö

Lausunnoissa esitettyihin huoliin vastaamiseksi oikeusministeriö pitää tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtona sitä, että luottokelpoisuuden arviointivelvollisuutta koskevassa säännöksessä säädettäisiin poikkeuksesta, jonka mukaan korottomien ja kuluttomien luottojen osalta luottokelpoisuuden arvioinnissa ei olisi velvollisuutta tarkistaa kuluttajan tietoja luottotietorekisteristä. Luottokelpoisuuden arviointivelvollisuus vastaisi muuten nykyistä ehdotusta, mutta korotonta ja kulutonta luottoa tarjoava luotonantaja voisi hankkia säännöksessä edellytetyt tiedot valitsemallaan tavalla.

Selvyyden vuoksi oikeusministeriö toteaa, että alla oleva muotoilu merkitsisi sitä, ettei luotonantajilla olisi velvollisuutta tarkistaa myöskään maksuhäiriötietoja yksityisten luottotietotoiminnan harjoittajien ylläpitämistä rekistereistä. Poikkeus ei toisaalta poissulkisi luotonantajan mahdollisuutta käyttää luottotietorekistereitä korottomien ja kuluttomien luottojen luottokelpoisuuden arvioinnissa.

Kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n 1 momentin vaihtoehtoinen muotoilu

Luotonantajan on ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava huolellisesti ja kuluttajan edun mukaisesti, kykeneekö tämä täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa (kuluttajan luottokelpoisuus). Arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja, menoja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien, kyseessä olevan luoton luonteeseen, kestoon, arvoon ja riskeihin nähden tarpeellisten ja oikeasuhteisten tietojen perusteella. Tiedot tulee hankkia kuluttajalta, luottotietorekisteristä ja tarvittavista muista lähteistä, ja niiden paikkansapitävyys on asianmukaisesti varmistettava. Tietoja ei kuitenkaan ole välttämätöntä hankkia luottotietorekisteristä, mikäli tarjottavasta luotosta ei peritä korkoa tai muita maksuja.

Jos tällaiseen muotoiluun päädyttäisiin, talousvaliokunnan mietinnössä voisi olla syytä korostaa, että vastaavat tiedot tulisi hankkia joka tapauksessa muulla tavoin.

3. Kuluttajan luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden rikkomisesta ehdotettu sopimusoikeudellinen seuraamus (1. lakiehdotuksen 7 luvun 14 §:n 5 momentti)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden rikkomisesta säädetään sopimusoikeudellinen seuraamus, jonka mukaan, jos luotonantaja rikkoo kyseistä velvollisuuttaan, kuluttajalla ei ole velvollisuutta maksaa luoton korkoa tai muita luottokustannuksia lainkaan. Jos luotonantaja rikkoo velvollisuuttaan varmistaa kuluttajaa koskevien tietojen ajantasaisuus tai arvioida kuluttajan luottokelpoisuus uudelleen luoton määrän tai luottorajan korottamisen yhteydessä, kuluttajalla ei ole ehdotuksen mukaan velvollisuutta maksaa luoton korkoa tai muita luottokustannuksia korotuksesta lukien. (HE 120/2025 vp, s. 164)

Väite: Ehdotettu seuraamus on kuluttajaluottodirektiivin ylitulkintaa ja siinä tulisi huomioida rikkomuksen moitittavuus

EK, **Finanssiala** (jäljempänä FA) ja **Kaupan liitto** ovat lausunnoissaan esittäneet, että ehdotuksessa esitetty sopimusoikeudellinen seuraamus luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden rikkomisesta on liian ankara ja sen vaikutukset voivat olla kohtuuttomat luotonantajalle, koska seuraamuksessa ei huomioida rikkomuksen moitittavuutta. **FA:n** mukaan sopimusoikeudellisesta seuraamuksesta ei olisi tarpeen säätää lainkaan, koska kuluttajaluottodirektiivi ei sitä edellytä, mutta säännöstä olisi vähintään muutettava siten, että seuraamuksessa huomioitaisiin rikkomisen moitittavuus. **Työ- ja elinkeinoministeriö** (jäljempänä TEM) on lausunnossaan todennut pitävänsä tärkeänä, että luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden rikkomista koskevan seuraamuksen noudattaminen on mahdollisimman yksiselitteistä ja pitää siksi olennaisena, että seuraamusta ei sidota muihin, tapauskohtaisiin seikkoihin, kuten teon vakavuus, koska kuluttaja ei voi näitä tosiasiallisesti arvioida. **TEM** on pitänyt kuitenkin mahdollisena, että seuraamus voisi olla määrällisesti poiketa ehdotetusta.

Oikeusministeriö

Kuluttajaluottodirektiivissä (44 artiklan 1 kohta) edellytetään, että jäsenvaltiot antavat säännökset direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Jos luotonantaja rikkoo luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuttaan, kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain perusteella tämä voi johtaa kiellon ja / tai seuraamusmaksun määräämiseen (ks. kuluttajansuojalain 7 luvun 50 § viittauksineen). Kuluttajansuojalaissa ei sen sijaan ole sopimusoikeudellisia säännöksiä siitä, miten luottokelpoisuuden arvioinnin laiminlyönti vaikuttaa kuluttajaluottosopimukseen.

Euroopan unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään (mm. OPR-Finance, C-679/18) arvioinut luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden rikkomisesta johtuvaa seuraamusta direktiivin vaatimusten näkökulmasta. Tuomioistuin on pitänyt asianmukaisena sitä, ettei luotonantajalla enää ole oikeutta sovittuihin korkoihin ja kuluihin. Tuomioistuin on todennut myös, että jos korkojen menettämistä koskeva seuraamus lievenee tai jopa mitätöityy, seuraamus ei ole todella varoittava. (C-679/18, kohdat 30–31)

Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on todettu luottokelpoisuuden arviointivelvollisuudella olevan olennainen merkitys kuluttajille siltä osin kuin kyseisellä velvollisuudella pyritään suojaamaan kuluttajia ylivelkaantumis- ja maksukyvyttömyysriskeiltä (Horyzont, C-339/23, kohta 31). Huomionarvioista on myös se unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä todettu, että mikäli luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden rikkomiseksi asetun seuraamuksen, joka merkitsee sitä, että luotonantaja menettää oikeuden sovittuihin korkoihin, soveltamisen edellytykseksi asetetaan kuluttajalle haitallisten seurausten aiheutuminen, saattaisi tämä edistää luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden noudattamatta jättämistä. (Nárokuj, C-755/22, kohta 49)

Oikeusministeriö tulkitsee unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä yhdessä kuluttajaluottodirektiivin vaatimusten kanssa siten, että luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden rikkomisesta on säädettävä kansallisesti tehokas seuraamus ja että sellaisena voidaan pitää ehdotettua, unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössäkin asianmukaisena pidettyä seuraamusta. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotusta lievemmästä seuraamuksesta säätämisessä olisi riski siitä, että seuraamus ei vastaisi direktiivin vaatimuksia.

Hallituksen esityksessä ehdotettua seuraamusta puoltaa myös se, että luottokelpoisuuden arviointivelvollisuutta on pidettävä yhtenä luotonantajan keskeisimmistä velvoitteista (HE 120/2025 vp, s. 61). Luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden toteutumisella on keskeinen vaikutus myös ylivelkaantumisen torjumiseen, ja ankara seuraamus on omiaan tehostamaan velvollisuuden noudattamista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös ylivelkaantumisen torjunta on kirjattu hallitusohjelmaan (Petteri Orpon hallitusohjelman kohta 10.2).

Säännös tulisi sovellettavaksi tuomioistuimessa ennen muuta summaarisessa menettelyssä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jo nykyisin alemmista oikeusasteista on löydettävissä ratkaisuja, joissa luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden laiminlyöntitilanteissa luottokustannuksia koskevat vaatimukset on hylätty kokonaan (ks. esim. Turun HO 7.11.2023 nro 712, jossa KKO vahvisti sovinnon (KKO 656/2024)). Asian selkeyttäminen lain tasolla olisi tärkeää ottaen huomioon summaaristen riita-asioiden huomattava määrä käräjäoikeuksissa (ks. HE 120/2025 vp, s. 35). Säännöksen soveltaminen ennen muuta nimenomaan käräjäoikeuksissa summaarisessa menettelyssä puoltaa myös sitä, että sääntely on mahdollisimman selkeää ja suoraviivaista.

Kuluttajansuojalaissa on tällä hetkellä säädetty vastaava seuraamus luottokustannusten enimmäismäärää koskevan sääntelyn rikkomisesta (lain 7 luvun 17 a §). Mikäli luotonantaja rikkoo esimerkiksi luotoille laissa asetettua korkokattoa, ei kuluttajalla vastaavasti ole velvollisuutta maksaa takaisin luoton korkoa tai muita luottokustannuksia lainkaan. Seuraamus ei sisällä teon moitittavuuden arviointia. Kuten kyseisestä seuraamuksesta säädettäessä, myös nyt hallituksen esityksessä on huomioitu, että ankara seuraamus voi merkitä luotonantajan kannalta sitä, että tämä menettää oikeuden luottokustannuksiin myös silloin, kun sääntelyä on rikottu erehdyksessä. Olennaisena on pidetty kuitenkin sitä, että luotonantaja on ammattilainen, joka vastaa luottokelpoisuuden arvioinnin lainmukaisuudesta. (HE 120/2025 vp, s. 61) Oikeusministeriö pitääkin myös sääntelyn yhdenmukaisuuden näkökulmasta tarpeellisena, että seuraamus vastaa kuluttajansuojalain 7 luvussa jo nykyisellään säädettyä sopimusoikeudellista seuraamusta.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että koska ehdotettava seuraamus koskee luotonantajan näkökulmasta korkojen ja muiden kulujen menettämistä, seuraamuksella ei olisi vaikutuksia korottomiin ja kuluttomiin luottoihin (HE 120/2025 vp, s. 61). Säännös ei myöskään estäisi viivästyskoron perimistä korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisesti.

Oikeusministeriö katsoo, että luottokelpoisuuden arviointivelvollisuudesta säädettävää seuraamusta ei ole käytännössä mahdollista muuttaa siten, että seuraamus olisi määrällisesti lievempi kuin ehdotettu. Mikäli seuraamuksen määrää muutettaisiin koskemaan esimerkiksi ainoastaan luoton korkoa tai ainoastaan muita luottokustannuksia, kohtelisi seuraamus epäoikeudenmukaisella tavalla eri tavoin hinnoiteltuja luottoja. Jos taas seuraamuksen määräksi asetettaisiin esimerkiksi jokin prosenttiosuus koroista ja muista luottokustannuksista, olisi seuraamuksen noudattaminen käytännössä erittäin haastavaa, kun laskettaisiin muun muassa sitä, mihin osaan kustannuksia luotonantajalla on ollut ja edelleen on oikeus. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota jo edellä todettuun siitä, että mikäli säädettävä seuraamus on lievempi kuin kaikkien luoton koron ja muiden luottokustannusten menettäminen, riskinä on, ettei seuraamus enää ole kuluttajaluottodirektiivin edellyttämällä tavalla todella varoittava.

Oikeusministeriö ei edellä mainituin perustein puolla seuraamuksen muuttamista.

Seuraamuksen vaikutus opintolainoihin

Edellä selostetun rikkomuksen moitittavuutta koskevan huomion lisäksi **FA** on lausunnossaan esittänyt, että ehdotettu sopimusoikeudellinen seuraamus ja valtion takaamien opintolainojen erityispiirteet voivat vaikeuttaa huomattavasti opintolainojen myöntämistä. FA:n mukaan on mahdotonta tehdä luotettavia oletuksia opintolainaa hakevan tulevista tuloista ja menoista. FA katsoo, että jos luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden rikkomisesta säädetään ehdotettu seuraamus, luotonantajien edellytykset myöntää valtion takaamaakin opintolainaa voivat heiketä huomattavasti. FA ehdottaa toissijaisesti, että sopimusoikeudellista seuraamusta ei sovellettaisi valtion takaamiin opintolainoihin.

Oikeusministeriö

Opintolainoihin sovelletaan jo nykyisin kuluttajansuojalain 7 luvun sääntelyä. Luotonantajan tulee suorittaa luottokelpoisuuden arviointi luotonmyöntöhetkellä saatavilla olevien tietojen perusteella. Kuten FA on lausunnossaan tuonut esiin, hallituksen esityksessä on nimenomaisesti todettu, että luotonantaja voi opintolainaa koskevassa arvioinnissa huomioida luotonhakijan odotettavissa olevan tulevan takaisinmaksukyvyn (HE 120/2025 vp, s. 104). Se, että luotonantaja ei saa tehdä luottokelpoisuuden arviointia pelkästään tilastollisiin menetelmiin pohjautuen, ei tarkoita sitä, etteikö luotonantaja voisi hyödyntää tällaisia menetelmiä luottokelpoisuutta arvioidessaan opintolainan myöntämisen yhteydessä. (HE 120/2025 vp, s. 104–105)

FA on lausunnossaan tuonut esille, että kuluttajaluottodirektiivin johdanto-osan 55 kappaleessa todetaan, että luoton vakuudet voi ja tulee huomioida erityisolosuhteina opintoja rahoitettaessa. Hallituksen esityksessä ei ole nimenomaisesti mainittu kyseistä huomiota, vaikka säännöksessä ja sen perusteluissa muuten onkin tuotu esiin se, että tietojen on oltava tarpeellisia luoton luonteeseen ja riskiin nähden.

Oikeusministeriö katsoo, että valtion takaamien opintolainojen osalta FA:n mainitsema täsmennys vakuuden huomioimisesta voisi olla perusteltua tuoda esiin mietinnössä. Sen sijaan oikeusministeriö ei puolla opintolainoja koskevaa poikkeusta seuraamussäännökseen. Tältä osin viitataan edellä yleisesti säännöksestä todettuun.

Väite: Ruotsissa ei ehdoteta vastaavaa sääntelyä

Kaupan liitto, ASML ja **EK** ovat lausunnoissaan kiinnittäneet huomiota siihen, että Ruotsissa kuluttajaluottodirektiivin mukaista luottokelpoisuuden arviointivelvollisuutta ollaan panemassa täytäntöön eri tavalla kuin Suomessa. Ruotsissa ei olla esimerkiksi ehdottamassa velvollisuutta ulkoisten tietokantojen käyttöön kaikkien luottotyyppien osalta tai säätämässä sopimusoikeudellisesta seuraamuksesta. ASML on lisäselvityksessään tuonut esiin, että jatkossa kuluttajaluottoja voivat tarjota Ruotsissa ainoastaan luottolaitosluvan saaneet toimijat.

Oikeusministeriö

Ruotsi ei oikeusministeriön tietojen mukaan ole vielä antanut lakiehdotustaan direktiivin täytäntöön panemiseksi.

Ruotsin osalta oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että Ruotsissa ei ylipäänsä ole rekisteriä, jonka avulla olisi saatavissa kokonaiskuva kuluttajan velkatilanteesta. Ruotsissa edelleen voimassa oleva yksityistä luottotietotoimintaa sääntelevä laki Kreditupplysningslag (1973:1173) on sisällöltään pitkälti Suomen luottotietolakia (527/2007) vastaava. Se koskee Suomen lain tavoin pääosin maksuhäiriötietoja sisältäviä rekistereitä. Näistä rekistereistä puuttuvat saatavilla olevien tietojen (SOU 2023:38) perusteella ainakin kattavat tiedot luotoista ja luottojen takaisinmaksuviiveistä.

Ruotsissa on vuonna 2023 selvitetty toimenpiteitä, joilla voitaisiin ennalta estää riskialtista luotonmyöntöä ja ylivelkaantumista. Ylivelkaantumista koskevassa mietinnössä ehdotetaan yhtenä toimenpiteenä luottorekisterin perustamista. (SOU 2023:38) Se, että luottotiedot sisältävä rekisteri kuitenkin edelleen puuttuu, osaltaan selittää sitä, ettei Ruotsissa olla hyödyntämässä kuluttajaluottodirektiivin mahdollistamaa liikkumavaraa edellyttää rekistereiden käyttämistä (SOU 2024:69, s. 279–280). Suomessa keinoja ehkäistä kotitalouksien liiallista velkaantumista sekä positiivisia luottotietoja koskevan järjestelmän edellytyksiä on selvitetty jo aiemmin (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:56; Oikeusministeriön julkaisu 26/2018). Positiivisen luottotietorekisterin tietosisällössä on huomioitu erityisesti suomalaisten kotitalouksien velkarakenne ja se, mitä kautta ylivelkaantuminen tapahtuu. Näiden jo olemassa olevan rekisterin tietojen hyödyntäminen on keskeistä ylivelkaantumisen torjunnan tavoitteiden kannalta.

Ruotsi ei ole aikeissa ehdottaa vastaavaa sopimusoikeudellista seuraamusta luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden rikkomisesta kuin mitä nyt kysymyksessä olevassa esityksessä on ehdotettu. Oikeusministeriön käsityksen mukaan Ruotsissa edellä mainittua Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä ei ole tulkittu siten, että se edellyttäisi sopimusoikeudellisesta seuraamuksesta säätämistä, jos kansallisesti on säädetty muuten tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista. Ruotsissa elinkeino-oikeudellisia seuraamuksia yhdessä yleisen kohtuutonta sopimusehtoa koskevan sovittelusäännöksen kanssa on pidetty direktiivin vaatimukset täyttävinä seuraamuksina. (SOU 2024:69, s. 377–378) Sen lisäksi, mitä edellä on esitetty unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön tulkinnasta, oikeusministeriö katsoo, että Suomessa näitä keinoja ei voitaisi pitää riittävinä huomioiden erityisesti, että kansallisen sovittelusäännöksen soveltuminen luottokelpoisuuden arviointia koskevaan rikkomukseen ainakin säännönmukaisesti on epävarmaa. Luottokelpoisuuden arvioinnissa itsessään ei ole kyse sopimusehdosta.

Toisaalta esille on tuotu, että Ruotsissa on menty Suomea pidemmälle esimerkiksi kuluttajaluotonantajia koskevassa elinkeino-oikeudellisessa sääntelyssä (ks. Proposition 2024/25:138, s. 30–34).

Ruotsin ja Suomen toisistaan nykyisellääänkin eroavat olosuhteet selittävät myös erilaisia sääntelyehdotuksia kuluttajaluottodirektiivin täytäntöön panemiseksi. Hallituksen esityksen ehdotusten on oikeusministeriössä katsottu tarkoituksenmukaisimmalla tavalla toteuttavan direktiivin tavoitteiden toteutumista kansallisesti.

Vaihtoehtoinen muotoilu luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden rikkomisesta säädettävästä seuraamuksesta

Edellä käsiteltyjen lausuntojen perusteella oikeusministeriö katsoo, että luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden rikkomisesta ehdotetun seuraamuksen keskeisenä ongelmana pidetään seuraamuksen ankaruutta suhteessa mahdollisten rikkomusten moitittavuuden asteeseen.

Oikeusministeriö arvioi, että säännöstä, sellaisena kuin se on nyt hallituksen esityksessä muotoiltu, ei sen säännöskohtaiset perustelut huomioon ottaen sovellettaisi tuomioistuimissa sellaisissa tilanteissa, joissa luottokelpoisuuden arviointi on ollut objektiivisesti arvioiden riittävää. Edellä kuvatun mukaisesti oikeusministeriö ei muutoinkaan pidä aiheellisena luottokelpoisuuden arviointivelvollisuutta koskevan säännöksen muuttamista. Mitä moniportaisempaa asian arviointi säännöksen mukaan on, sitä työläämpää asian ratkaiseminen tuomioistuimissa on.

Mikäli talousvaliokunta kuitenkin katsoo, että säännöstä olisi lausuntojen perusteella tarpeen muuttaa, oikeusministeriö esittää talousvaliokunnan pyynnöstä seuraavaa.

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden rikkomisesta ehdotettavan seuraamuksen on edelleen oltava riittävän ankara, jotta seuraamus on tosiasiallisesti tehokas ja varoittava. Oikeusministeriö katsoo, että vaikka harkinnanvaraisuuden lisääminen osaksi seuraamusta heikentää kuluttajan mahdollisuutta vedota luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden rikkomiseen sekä on omiaan vaikeuttamaan käräjäoikeuksien työtä luomalla säännökseen uuden arvioitavan elementin, rikkomuksen olennaisuuden määrittäminen olisi toteuttamiskelpoisempi vaihtoehto kuin esimerkiksi seuraamuksen ankaruuden lieventäminen.

Kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n 5 momentin vaihtoehtoinen muotoilu

Jos luotonantaja rikkoo 1 tai 3 momentissa säädettyjä velvollisuuksiaan, kuluttajalla ei ole velvollisuutta maksaa luoton korkoa eikä muita luottokustannuksia lainkaan. Jos luotonantaja rikkoo 2 momentissa säädettyä velvollisuuttaan varmistaa kuluttajaa koskevien tietojen ajantasaisuus tai velvollisuuttaan arvioida kuluttajan luottokelpoisuus uudelleen, kuluttajalla ei ole velvollisuutta maksaa luoton korkoa eikä muita luottokustannuksia korotuksesta lukien. Mitä tässä momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, jos rikkomus on vähäinen.

Jos tällaiseen muotoiluun päädyttäisiin, talousvaliokunnan mietinnössä voisi olla syytä tuoda esiin, että rikkomusta olisi pidettävä vähäisenä esimerkiksi silloin, kun luotonantaja on jättänyt selvittämättä luottokelpoisuusarviointia kokonaisuutena tarkastellen vähämerkityksellisiä tietoja. Sen sijaan rikkomusta ei olisi pidettävä vähäisenä luoton määrästä riippumatta esimerkiksi silloin, kun luotonantaja on täysin laiminlyönyt selvittää kuluttajan maksukyvyn tai kun luotonantaja on sinänsä hankkinut asianmukaiset tiedot kuluttajan taloudellisista olosuhteista, mutta laiminlyönyt varsinaisen kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnin (HE 120/2025 vp, s. 106).

4. Voimaantulo

Finanssivalvonta on lausunnossaan katsonut, että sen tulisi sille 3. lakiehdotuksessa ehdotetun rekisteröintitehtävän täyttämiseksi pystyä jo ennen lain voimaantuloa 20.11.2026 hoitamaan sille siirtymäsäännöksillä osoitetut rekisteröintitehtävät asianmukaisesti. Tämä kattaa oikeuden saada rikos- ja sakkorekisteristiedot ilmoituksen tekijän luotettavuuden arviointia varten. Näiden tehtävien varmistaminen edellyttäisi sen mukaan lain voimaantulon aikaistamista tietyiltä osin.

Oikeusministeriö

Hallituksen esityksen jaksossa 9 on kuvattu yksityiskohtaisesti, milloin lakien ehdotetaan tulemaan voimaan (HE 120/2025 vp, s. 141). Esityksen 3. lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin mukaan rekisteri-ilmoitus voidaan ottaa käsiteltäväksi ennen tämän lain voimaantuloa ja ilmoituksen tekijä voidaan rekisteröidä luotonvälittäjärekisteriin tämän lain tullessa voimaan. Säännöksen tarkoituksena on, että Finanssivalvonta voisi käsitellä elinkeinonharjoittajien sille toimittamia rekisteröinti-ilmoituksia jo ennen lain voimaantuloa ja merkitä toimijan rekisteriin lain voimaan tullessa. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen on kuitenkin ilmennyt epäselvyyttä siitä, onko Finanssivalvonnalla ehdotettujen voimaantulo- ja siirtymäsäännösten valossa oikeus 3. lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin nojalla antaa tarkempia määräyksiä pykälässä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttämisestä sekä 2. lakiehdotuksen ja 3. lakiehdotuksen 6 ja 7 §:n nojalla oikeus saada tarvittavat tiedot rekisteri-ilmoituksen tekijän luotettavuuden arvioimiseksi.

Oikeusministeriö katsoo, että siirtymäsääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että Finanssivalvonnalla olisi mahdollisuus ottaa rekisteri-ilmoituksia käsittelyyn sekä tehdä tarvittavia toimenpiteitä jo ennen lain voimaantuloa, jotta elinkeinonharjoittaja voidaan merkitä rekisteriin rekisteröintivelvollisuuden tullessa voimaan. Jos asiaan katsotaan liittyvän epäselvyyttä, oikeusministeriö ei näe estettä sille, että 3. lakiehdotuksen 20 §:n voimaantulosäännöstä täsmennettäisiin säätämällä 5 §:n 4 momentin sekä 6 ja 7 §:n osalta aiemmasta voimaantulosta, ja että 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä mainittaisiin nimenomaisesti Finanssivalvonnan oikeudesta saada rekisteri-ilmoituksen tekijän luotettavuuden arviointia varten tarvittavat tiedot jo ennen lain voimaantuloa. Mainittua 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momenttia voisi täsmentää mainitsemalla, että ”Finanssivalvonnalla on oikeus hakea rekisteri-ilmoituksen tekijän tällä lailla muutettavan lain 6 §:ssä tarkoitettua luotettavuutta koskevaa arviointia varten tarvittavat tiedot rikos- ja sakkorekisteristä ennen lain voimaantuloa.” Mainittua 3. lakiehdotuksen 20 §:ää voisi puolestaan täsmentää lisäämällä sen 1 momenttiin maininnan, jonka mukaan (lain eli) ”sen 5 §:n 4 momentti tulee kuitenkin voimaan jo 20 päivänä maaliskuuta 2026 sekä 6 ja 7 § 20 päivänä toukokuuta 2026”.

5. Muita huomioita

KKV on lausunnossaan katsonut, että nykymuotoinen hintasääntely tulisi laajentaa sellaisenaan koskemaan myös tällä hetkellä sääntelyn ulkopuolelle jätettyä liikennevälineiden osamaksukauppaa eli muun muassa autoluottoja. Sen mukaan esityksessä mainitut kuluttajansuojalain 4 lukuun sisältyvä kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva sääntely ja rikoslain (39/1889) niin sanottu luottokiskontaa koskeva säännös eivät riittävällä tavalla takaa direktiivin tavoitteita.

Oikeusministeriö

Liikennevälineiden osamaksukauppa on nykymuotoisen hintasääntelyn antamisen yhteydessä päätetty eduskuntavaiheessa rajata sääntelyn ulkopuolelle (ks. tarkemmin TaVM 39/2018 vp, vrt. HE 230/2018 vp).

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen jaksossa 3.2.2 on arvioitu luottokustannusten rajoittamistoimenpiteitä koskevan kuluttajaluottodirektiivin 31 artiklan 1 kohdan

edellyttämiä täytäntöönpanotoimia. Esityksessä todetulla tavalla valmistelun aikana komissiolta saadun tiedon mukaan säännös ei välttämättä edellyttäisi, että samoja kansallisia toimenpiteitä olisi sovellettava kaikkiin kuluttajaluottoihin, ja että sovellettavat toimenpiteet voivat vaihdella luottokohtaisesti, kunhan kaikkiin kuluttajaluottoihin sovelletaan direktiivin vaatimukset täyttäviä toimenpiteitä. (HE 120/2025 vp, s. 43)

Oikeusministeriö ei puolla esityksen muuttamista tältä osin.

Kuluttajaliitto on lausunnossaan katsonut, että 1. lakiehdotuksen 6 a luvun 11 §:ään ehdotetun uuden 4 momentin, joka velvoittaa toimittamaan ennakkotiedot ja sopimusehdot pyynnöstä kuluttajille soveltuvassa ja saavutettavassa muodossa, tulisi ohjata siihen, että tiedot olisivat lähtökohtaisesti tarjolla kaikille kuluttajille saavutettavassa muodossa ilman erillistä pyyntöä.

Oikeusministeriö

Kuluttajansuojalain 6 a luvun 11 §:ään ehdotettu uusi 4 momentti perustuu kuluttajaoikeusdirektiivin 16 a artiklan 6 kohdan toiseen alakohtaan. Direktiivin säännös velvoittaa toimittamaan säännöksessä mainitut tiedot vammaisille kuluttajille soveltuvassa ja saavutettavassa muodossa nimenomaan pyynnöstä. Oikeusministeriö ei näin ollen kannata ehdotuksen muuttamista tältä osin.

SPL on lausunnossaan tuonut esiin, että koska kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluisi aiempaa useampi kuluttajaluotto, tällaisia luottoja koskevat summaariset haastehakemukset tulisi vastaisuudessa tehdä oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 5 luvun 3 §:n 2 momentin luottosopimuksia koskevat tiedot sisältäen. Sen mukaan elinkeinonharjoittajille tulee antaa riittävä aika suhteuttaa omat prosessinsa muutosta vastaavaksi riittävillä siirtymäsäännöksillä, minkä lisäksi lain perusteluissa tulee selkeästi ilmaista, ettei muutoksilla ole takautuvia vaikutuksia nyt voimassa olevaan lakiin. Lisäksi sen mukaan lain perusteluista tulisi ilmetä, ettei kantajilta tule edellyttää tietoa siitä, minkä vuoksi luotto on ehdotetun kuluttajansuojalain 7 luvun 1 a §:n rajoitusten mukainen ja minkä vuoksi haastehakemus ei siis sisällä oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tietoja.

Oikeusministeriö

Hallituksen esityksessä ei ole esitetty muutoksia oikeudenkäymiskaareen. Selvää on, että kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalan laajentuminen tuo useamman luottosopimuksen oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n 2 momentin sääntelyn piiriin.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa on todettu, että lain 7 luvun ehdotetaan tulemaan voimaan 20 päivänä marraskuuta 2026, ja että ennen ehdotetun lain voimaantuloa tehtyyn sopimukseen sovelletaan ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä (HE 120/2025 vp, s. 171). Siirtymäaikaa voidaan pitää riittävänä. Siltä osin kuin kyse on tuomioistuinprosessista uutena lain 7 luvun soveltamisalaan tulevien luottojen osalta, on syytä huomioida, että kysymys haastehakemuksen toimittamisesta tuomioistuimeen ajankohtaistuu vasta, kun 20.11.2026 tai sen jälkeen tehtyä sopimusta koskeva velkomusasia olisi päätymässä tuomioistuimeen.

Lisäksi siitä, mitä säännöksiä ennen ehdotetun lain voimaantuloa tehtyyn sopimukseen sovelletaan, on selvästi ehdotettu säädettävän. Edelleen oikeusministeriö ei pidä perusteltuna ja asianmukaisena sitä, että perusteluilla ohjattaisiin tuomioistuimen mahdollisuutta pyytää kantajalta tarpeelliseksi katsomaansa lisäselvitystä.

Oikeusministeriö ei puolla esityksen muuttamista tältä osin.

Suomen Yrittäjät on lausunnossaan katsonut, että 1. lakiehdotuksen 7 luvun 7 §:n 6 kohdan luotonvälittäjän määritelmä on epäselvä. Sen mukaan määritelmän perusteluja tulisi täydentää määrittelemällä tarkemmin, mitä kuluttajan ”tutustuttamisella” luotonantajaan tarkoitetaan.

Oikeusministeriö

Hallituksen esityksessä on ehdotettu muutettavaksi kuluttajansuojalain 7 luvun 7 §:n 6 kohtaan sisältyvää luotonvälittäjän määritelmää. Määritelmästä säädetään kuluttajaluottodirektiivin 3 artiklan 12 alakohdassa. Kuluttajansuojalain määritelmään ehdotetaan lisättäväksi direktiivissä säädetty kriteeri siitä, että jotta elinkeinonharjoittajaa voitaisiin pitää luotonvälittäjänä, sen tulisi toimia korvausta vastaan. Lisäksi kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa on selvästi tuotu esiin, ettei elinkeinonharjoittajaa, joka ainoastaan suoraan tai välillisesti tutustuttaa kuluttajan luotonantajaan, ole vielä tällä perusteella pidettävä määritelmässä tarkoitettuna luotonvälittäjänä (HE 120/2025 vp, s. 95). Direktiivissä tai sen johdanto-osassa ei kuvata tarkemmin, mitä määritelmässä tarkoitetulla tutustuttamisella tarkoitetaan. Tältä osin määritelmän tarkempi sisältö jää soveltamis- ja ratkaisukäytännössä muodostuvaksi. Oikeusministeriö ei puolla esityksen muuttamista tältä osin.

Finanssivalvonta ei lausunnossaan varauksetta kannata positiivisesta luottotietorekisteristä annettuun lakiin ehdotettuja rajauksia siitä, että rekisteriin ei jatkossakaan merkitä tietoja kuluttajaluotoista, joista ei peritä korkoa tai muita maksuja, ja että ilmoitusvelvollisten toimijoiden joukosta rajattaisiin pois elinkeinonharjoittajat, jotka myöntävät kuluttajaluottoja vain myymiensä kulutushyödykkeiden oston rahoittamiseksi. Myös **KKV** kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, ettei positiiviseen luottotietorekisteriin jatkossa talletettaisi korottomia ja kuluttomia kuluttajaluottoja, vaikka ne kuuluvat kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan. **Finanssivalvonta** ja **KKV** katsovat, että rajausta tulisi tarkastella myöhemmin uudelleen.

Oikeusministeriö

Hallituksen esityksen 10. lakiehdotuksessa positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 6 §:n 1 momentin 1 kohtaan sekä 16 §:n 1 momentin 2 kohtaan ehdotetaan muutoksia, joiden tarkoituksena on säilyttää positiiviseen luottotietorekisteriin talletettavien luottojen sekä rekisteriin ilmoitusvelvollisten elinkeinonharjoittajien piiri nykytilan mukaisena (HE 120/2025 vp, s. 137). Esityksen jaksossa 5.1.4 on todettu, että kuluttajaluottodirektiivi ei edellytä näiden velvoitteiden soveltamisalan laajentamista, eikä niiden mahdollisia vaikutuksia ole ollut mahdollista riittävissä määrin arvioida direktiivin täytäntöönpanoajan puitteissa. Samassa yhteydessä on todettu, että jos mainittuja rajauksia ei tehtäisi, rekisterin tietosisältö voisi laajentua huomattavasti (HE 120/2025 vp, s. 70). Positiiviseen luottotietorekisteriin talletettavien luottojen sekä sinne ilmoitusvelvollisten elinkeinonharjoittajien piiriä on mahdollista tarkastella myöhemmin, kun rekisterin toiminnasta ja vaikuttavuudesta on ehtinyt kertyä riittävästi tutkimustietoa.

Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö on lausunnossaan katsonut, että hallituksen esityksessä ei ole huomioitu maksuviivetietojen rekisteröinnistä ilmoittamiseen liittyen Verohallinnon edellyttämiä määrärahalisäyksiä, vaan todettu, että esityksestä aiheutuvat kertaluonteiset kustannukset ja pysyvät toimintamenot olisi katettava olemassa olevista valtion talouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista. Sen mukaan ehdotetun ilmoitusmenettelyn toteuttaminen muuta toimintaa vaarantamatta edellyttää, että Verohallinnon Tulorekisteriyksikölle myönnettäisiin menojen lisäykset täysimääräisesti kattava lisärahoitus sekä positiivisen luottotietorekisterin investointimenoihin että perustoiminnan uusien vaatimusten aiheuttamiin lisäkustannuksiin momentille 28.10.03 Kansallisen tulorekisterin toimintamenot.

Oikeusministeriö

Hallituksen esityksen 10. lakiehdotuksen 23 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti rekisterinpitäjän velvollisuudesta ilmoittaa kuluttajalle positiiviseen luottotietorekisteriin talletetun maksuviiveen kirjaamisesta 30 päivän kuluessa tiedon tallettamisesta. Ilmoitusvelvollisuus seuraa kuluttajaluottodirektiivin 19 artiklan 7 kohdan a alakohdasta. Tämän ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisesta aiheutuu Verohallinnon Tulorekisteriyksikölle kustannuksia, jotka ehdotetaan katettavaksi olemassa olevista valtion talouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista hallituksen esityksen jaksossa 4.2.1 mainitulla tavalla. Oikeusministeriö toteaa, että Verohallinnon rahoituksesta vastaa valtiovarainministeriö. Kustannuksista ja niiden kattamisesta on käyty valmistelun aikana keskustelua valtiovarainministeriön kanssa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityksen jaksossa 4.2.1 olevat kirjaukset vastaavat hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan 6.2.2024 tekemää linjausta, jonka mukaan uudet tehtävät tulee lähtökohtaisesti hoitaa olemassa olevilla resursseilla.

Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö on lisäksi lausunnossaan ehdottanut 10. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin terminologista tarkentamista, sillä muutoin positiiviseen luottotietorekisteriin talletettavia luottokustannuksia koskevan määritelmän tulkittaisiin muiden kuin kuluttajavelallisten osalta tässä yhteydessä muuttuvan.

Oikeusministeriö

Hallituksen esityksessä positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain (739/2022) 10 §:n 3 momenttiin ehdotetaan selvyyden vuoksi lisättäväksi maininta siitä, ettei kuluttajan mahdollisen sopimusrikkomuksen johdosta maksettavaksi tulevia maksuja talletettaisi positiiviseen luottotietorekisteriin (HE 120/2025 vp, s. 137). Vaikka säännöksen alkuperäisissä säännöskohtaisissa perusteluissa kuluttajansuojalain 7 luvun 6 §:n 1 ja 2 momentin säännösten katsotaan määräävän luottokustannuksina pidettävät kulut ja maksut kuluttajaluottojen osalta (HE 22/2022 vp, s. 57), oikeusministeriö katsoo, että säännöstä voidaan selkeyssyistä tarkentaa Verohallinnon Tulorekisteriyksikön ehdottamalla tavalla.