

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta (HE 53/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Eduskunta-aloite

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavan aloitteen:

- Toimenpideoite TPA 17/2020 vp Ari Koponen ps Toimenpideoite vakuudettomien kulu-
tusluottojen markkinoinnin rajoittamisesta

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sofia Aspelund, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- vanhempi neuvonantaja Anu Rajjas, Suomen Pankki
- johtaja, lakimies Minna Backman, Takuusäätiö sr
- johtava lakimies Antti Laitila, Finanssiala ry
- hallituksen puheenjohtaja Harry Nyroos, Solidate Oy
- hallituksen puheenjohtaja Jorma Yli-Jaakkola, PayUp Solutions Oy
- professori Vesa Puttonen
- professori Ari Hyytinen
- professori Panu Kalmi
- yliopistotutkija Karoliina Majamaa, Helsingin yliopisto
- asianajaja Olli Kiuru

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Finanssivalvonta
- FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta
- Tilastokeskus
- Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä
- Helsingin kaupunki

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp

- Jyväskylän kaupunki
- Helsingin oikeusaputoimisto
- Suomen Kuntaliitto
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry
- Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto VALLI ry
- Eläkkeensaajien keskusliitto EKL ry
- Suomen Asiakastieto Oy
- Fellow Finance Oyj
- IPF Digital Finland Oy
- Ferratum Finland Oy
- Blue Finance Oy
- dekaani Juho Saari, Tampereen yliopisto
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS JA TOIMENPIDEALOITE

Hallituksen esitys HE 53/2020 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuluttajansuojalakeja. Esityksen mukaan kuluttajaluottoja koskevia säännöksiä muutettaisiin väliaikaisesti COVID-19 -epidemiaan liittyvän poikkeustilan vuoksi. Poikkeustilan seurauksena on todennäköistä, että useat kuluttajat joutuvat entistään enemmän turvautumaan luottorahoitukseen. Esityksen tarkoituksena on heidän asemansa helpottamiseksi ja velkaongelmien vähentämiseksi varmistaa, että luotolle perittävä korko on maltillinen.

Ehdotuksen mukaan muille kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevan luvun soveltamisalaan kuuluville luotoille paitsi hyödykesidonnaisille luotoille asetettaisiin tilapäinen 10 prosentin korkokatto. Korkokattoa koskevan sääntelyn tehokkuuden varmistamiseksi myöskään luotosta perittäviä maksuja ei saisi korottaa sääntelyn voimassaoloaikana.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan kaikkien kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevan luvun soveltamisalaan kuuluvien luottojen suoramarkkinoinnin sekä luotonvälittäjien omia palveluja koskevan suoramarkkinoinnin tilapäistä kieltämistä. Tältä osin tarkoituksena on estää se, että markkinointia kohdistettaisiin päällekkäysin keinoihin suoraan äkillisissä taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuluttajiin.

Tilapäistä korkokattoa sovellettaisiin sekä lain voimaantulon jälkeen tehtäviin sopimuksiin että kahden kuukauden siirtymäajan jälkeen myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin siltä osin kuin kyse on lain soveltamisaikana tehtävistä luoton nostoista.

Laki on tarkoitettu olemaan voimassa 1.5.2020—31.12.2020. Ennen lain voimaantuloa tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin liittyvään luoton käyttöön tilapäistä korkokattoa sovellettaisiin kuitenkin vasta 1.7.2020 lukien.

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp

Toimenpideoito TPA 17/2020 vp

Toimenpideoitteen ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin vakuudettomien kulutusluottoyhtiöiden markkinoinnin rajoittamiseksi.

Toimenpideoitteen mukaan tällä hetkellä koko maailmantalous on joutunut koronaviruksen vuoksi ennennäkemättömään tilanteeseen. Lähes 90 % yrityksistä odottaa koronaviruksen heikentävän toimintaansa. Talouden taantumien seurauksena monet yritykset joutuvat lomauttamaan tai irtisanomaan työntekijöitään. Pelkästään Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoon on vain muutamien päivien sisällä ilmoitettu noin 50 000 työntekijän lomautuksiin mahdollisesti johtavista yhteistointaneuvotteluista.

Toimenpideoitteen mukaan lomautukset ja irtisanomiset ovat iso riski vakuudettomien kulutusluottojen käytön kasvuun. Kuten kyselytunnilla 19.3. nousi esiin, osa ns. pikavippifirmoista on alkanut hyödyntää ihmisten epätoivoisuutta. Markkinoille on tullut jo ensimmäisiä tuotteita, joissa selvästi yritetään käyttää tilannetta kaupallisesti hyödyksi ja rakentaa tuotteita, joita markkinoidaan ihmisille hankalan tilanteen ylittämiseksi. Sanna Marinin hallitus on ohjelmassaan luvannut hillitä pikavippien markkinointia.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Hallituksen esityksen lähtökohdat ja keskeinen sisältö. Lainsäädäntöesitys on annettu tilanteessa, jossa on selvää, että koronapandemia ajaa Suomen talouden — monen muun valtion tavoin — taantumaan kuluvana vuonna. Taantumien syvyyttä on hankalaa arvioida, koska vielä ei tiedetä, kuinka tartuntatilanne tulee kehittymään, minkälaisilla toimilla sitä pyritään hillitsemään ja minkälaisia talouspoliittisia toimia otetaan käyttöön pandemian vaikutusten lieventämiseksi.

Pandemian vaikutukset ovat joka tapauksessa laaja-alaisia. Ensi vaiheessa häiriöt tuotantoketjuissa sekä kuolemantapaukset lisäävät yleistä epävarmuutta, mikä johtaa kulutuksen ja investointien laskuun. Kysynnän supistuminen puolestaan heikentää yritysten kassavirtaa vaikuttaen niiden maksuvalmiuteen. Tällöin yritykset voivat joutua lomauttamaan tai irtisanomaan henkilöstöään. Siten työllisten ja kotitalouksien rahoitusasema saattaa heiketä juuri samanaikaisesti, kun vakavaraisuussäätelyn soveltamisalaan kuuluvat luotontarjoajat kiristävät kuluttajaluoton ehtoja näiden luottojen riskillisyyden lisääntymisen myötä. Tämän voidaan ennakoida heijastuvan korkeakorkoisten ja tilapäisiksi tarkoitettujen rahoituslähteiden käyttöön. Mikäli etenkin ongelmavelkausten saatavilla ei ole riittävästi kohtuullisia ratkaisukeinoja, kuluttajat voivat olla normaalioloihin verrattuna alttiimpia sitoutumaan epäedullisiin sopimusehtoihin. Asiantuntijoiden mukaan tämä tuottaa harvoin pysyvän ja kestävä kokonaisratkaisun ylivelkatilanteeseen.

Hallituksen esityksen tavoitteena on vähentää korkeakorkoisiin kuluttajaluottoihin liittyviä velkaantumisongelmia. Luoton saamisen helppous on voinut luoda näennäisen vaikutelman talouden hallinnasta, kun aikaisempia luottoja on voinut hoitaa yhä uusilla luotoilla. Helposti haettavat ja laajasti markkinoidut vakuudettomat kulutusluotot ovat syventäneet ja pitkittäneet erityisesti taloutensa tasapainon kannalta heikossa asemassa olevien kuluttajien ongelmia jo ennen nyt

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp

käsillä olevaa poikkeuksellista talouden tilaa. COVID-19-kriisiin voidaan olettaa heikentävän tilannetta ilman toimenpiteitä edelleen.

Ehdotuksen mukaan muille kuin hyödykesidonnaisille, kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluville luotoille asetettaisiin tilapäinen 10 prosentin korkokatto. Luotosta perittäviä maksuja ei saisi korottaa sääntelyn voimassaoloaikana.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan kaikkien kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvien luottojen suoramarkkinoinnin sekä luotonvälittäjien omia palveluja koskevan suoramarkkinoinnin tilapäistä kieltämistä. Tilapäistä korkokattoa sovellettaisiin sekä lain voimaantulon jälkeen tehtäviin sopimuksiin että siirtymäajan jälkeen myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin, jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin siltä osin kuin kyse on lain soveltamisaikana tehtävistä luoton nostoista. Takauskeskuksen selvityksen mukaan suoramarkkinointi on COVID-19-kriisin jälkeen lisääntynyt merkittävästi ja luottoja tarjotaan erityisesti kriisistä aiheutuvien tulonmenetysten, lomautusten tulovaikutusten ja muiden maksuvaikeuksien hoitamiseen. Asiantuntijoiden mukaan erityisesti heikossa ja haavoittuvassa asemassa olevien kuluttajien suojeleminen on tältä osin perusteltua. Markkinoinnin rajoituksilla nähdään olevan hyvät mahdollisuudet vaikuttaa kotitalouksien luotonkäyttöön.

Talousvaliokunta toteaa, että vakuudeton, lyhytaikaiseksi tarkoitettu ja korkeakorkoinen luotonanto on osoittautunut varsin haasteelliseksi sääntelyn kohteeksi. Rahoitusmarkkinoiden joustavuuden säilyttämiseksi ja pääomamarkkinoiden kansainvälisen luonteen vuoksi on ollut perusteltua, että korkeakorkoinenkin luotto on mahdollista silloin, kuin asianmukaiset maksukykysevalyt on tehty. Lainsäädännön sisältämiä poikkeuksia ja joustoja on toimialalla kuitenkin hyödynnetty ja liiketoimintamalleja sopeutettu sääntelyyn tavalla, joka ei ole ollut lainsäätäjän tarkoitus. Talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä kannatettavana ja puoltaa sen hyväksymistä muuttamattomana, seuraavin huomautuksin ja lausumaehdotuksin.

EU-tasoinen sääntely ja kansallinen harkintavaltia. Kuluttajansuojaa koskevat säännökset perustuvat monelta osin Euroopan unionin lainsäädäntöön. Kulutusluottodirektiivi on unionioikeudelliselta luonteeltaan pääosin täysharmonisointisäädös, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa antaa tai pitää voimassa direktiivistä poikkeavia säännöksiä sellaisista seikoista, jotka direktiivillä on yhdenmukaistettu. Direktiiviin sisältyy kuitenkin sellaisia poikkeuksia, jotka jättävät jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetulle sääntelylle ei ole EU-oikeudellista estettä. Tämä koskee erityisesti säännösten soveltamisalaa, mainonnasta annettavia tietoja, vastuullista luotonantoa, luoton ennaikaista takaisinmaksu oikeutta sekä liitännäisiä luottosopimuksia.

Ehdotettu sääntely perusoikeuksien toteutumisen kannalta — sopimusvapaus ja sääntelyn taannehtivuus. Perustuslakivaliokunta on arvioinut korkeakorkoisen, vakuudettoman luotonannon rajoituksia aikaisemmin (PeVL 28/2012 vp) ja todennut korkokattosääntelyllä puuttuttavan ”kiittämättä varsin voimakkaasti nykyisin harjoitettavan kaltaiseen pienten luottojen tarjoamiseen” ja että ”sääntely muodostunee siten tosiasiallisesti elinkeinovapauden merkittäväksi rajoitukseksi. Merkittäväkin puuttuminen elinkeinovapauden voi kuitenkin erittäin painavan yhteiskunnallisen intressin suojaamiseksi olla perusteltua etenkin tilanteessa, jossa vähäisemmät keinot eivät ole tuottaneet tavoiteltua tulosta.” Nyt ehdotettu sääntely ei kokonaan estä luottojen tarjoamista

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp

elinkeinotoimintana jatkossakaan, vaan se ohjaa toimintaa yhteiskunnallisesti hyväksyttäväm-
pään suuntaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä ”pikaluottoja tarjoavilta elinkeinonharjoittajil-
ta voidaan lisäksi edellyttää varautumista lainsäädännön merkittäviinkin muutoksiin tällaisessa
tapauksessa, jossa toimintaan liittyvät ylivelkaantumisongelmat ovat olleet jo vuosien ajan vah-
vasti esillä.”

Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjällä on laaja harkintavalta tämäntyyppisen luottora-
hoituksen sääntelyssä.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan nyt ehdotetulle sääntelylle on hyväksyttävät ja
yhteiskunnallisesti painavat perusteet. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta merkitystä on eten-
kin sillä, että kysymys olisi väliaikaisesta sääntelystä, ja sillä, että uutta sääntelyä ei sovelleta en-
nen lain voimaantuloa tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin muutoin kuin uusien nos-
tojen osalta eikä hyödykesidonnaisiin luottoihin.

Koska ehdotettu lainsäädäntö kuitenkin nostaa esiin kysymyksiä perustuslain turvaamien oikeuk-
sien asemasta suhteessa ehdotettuihin taloudellisiin rajoituksiin, talousvaliokunta pitää tärkeänä,
että tämän lainsäädännön vaikutuksia seurataan jo sen sinänsä lyhyen voimassaolon aikana ja että
valtioneuvosto ryhtyy valmistelemaan lainsäädännön muutoksia tarvittaessa nopeallakin aikatau-
lulla. Talousvaliokunta korostaa, että valvonnan ja seurannan näkökulmasta on tärkeää, että vi-
reillä oleva esitys (HE 54/2019 vp) vahvistaa kuluttajaviranomaisen toimivaltuuksien laajenta-
mista ja keinovalikoiman tarkistamista. Lakimuutos tulisi saattaa voimaan mahdollisimman pian.
Samalla valvonnan resursoinnin on oltava riittävä.

Luottojen tarjontaan vaikuttavia tekijöitä — riskienhallinta- ja vakavaraisuussääntely. Talous-
valiokunta muistuttaa, että helposti saatavien, vakuudettomien luottojen korkea korko perustuu
paitsi luotonantajan voitontavoitteluun, myös tällaisen lainakannan riskillisyyteen ja siihen, että
riskienhallintaa koskevan sääntelyn mukaan luottolaitosten on otettava hinnoittelussaan huo-
mioon tuoton ja riskien välinen suhde: riskin tulee näkyä hinnassa. Jos korkotaso lasketaan lain-
säädännöllä tasolle, joka ei enää vastaa hakijan riskiprofiilia, ei luottoa tarjota lainkaan, sillä kaik-
kein heikoimman maksukyvyyn omaaville kuluttajille voidaan käytännössä myöntää vain korkean
koron vakuudettomia luottoja. Näiden kuluttajien joukossa on myös lähtökohtaisesti niitä, joilla
takaisinmaksukykyä ei ole lainkaan. Luoton saannin loppuminen edesauttaa velkaantumiskier-
teen katkaisemista. Asiantuntijakuulemisten mukaan ylivelkaantuneiden kannalta tämä on hyvä
asia, mutta samalla tarve muille ratkaisukeinoille lisääntyy merkittävästi. Tämä voi yhtäältä edes-
auttaa ylivelkaantumiskierteen katkeamista, mutta toisaalta voi johtaa myös siihen, että luottoa
eivät saa sellaisetkaan kuluttajat, joiden maksukyky on pitkällä aikavälillä kestävällä tasolla,
mutta heikentynyt juuri pandemian aiheuttamien taloudellisten vaikutusten vuoksi. Tällöin luot-
ton saanti voi estyä tilanteissa, joissa luotto olisi tarpeen nimenomaan poikkeusolojen tilapäisistä
taloudellisista haasteista selviytymiseksi ja vaikka näillä kuluttajilla olisi realistinen mahdolli-
suus luoton hoitamiseen pitkällä aikavälillä. Toisaalta myös ne kuluttajat, joiden maksukyky on
heikentynyt vain tilapäisesti, eivät mahdollisesti saa luottoa lainkaan. Tätä lieventää osaltaan
hyödykesidonnaisten luottojen rajaaminen tämän sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Talous-
valiokunta korostaa kuitenkin, että tilapäisestä maksukyvyyn laskusta kärsiville kuluttajille tulee
olla ensisijaisesti tarjolla muita ratkaisuja.

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp

Samalla on huomioitava se riski, että hyödykesidonnaisten luottojen rajaaminen sääntelyn ulkopuolelle saattaa heikentää lakimuutoksen tavoitteiden saavuttamista.

On syytä seurata sääntelyn vaikutuksia myös markkinoilla toimiviin digitaalisiin laskunmaksujärjestelmiin, joiden toiminta-ajatuksena on helpottaa kuluttajan mahdollisuuksia hallinnoida laskujen maksua koordinoitusti ja kustannustehokkaasti.

Velkaantumiskierteen katkeaminen. Asiantuntijalausuntojen perusteella talousvaliokunta toteaa, että erityisesti heikoimmassa asemassa oleville kuluttajille tulee olla tarjolla ensisijaisesti muita kestäväällä pohjalla olevia keinoja ja palveluja oman taloudellisen tilanteen hallintaan saamisessa korkeakorkoisten vakuudettomien luottojen sijasta. Talousvaliokunta korostaa, että ylivelkaantumisen ennaltaehkäisemisen ja hoitamisen kannalta on tärkeää puuttua ongelmien juuri-syihin. Saadun selvityksen mukaan on varmistettava, että erityisesti sosiaalista luototusta sekä talous- ja velkaneuvonnan ja koulutuksen palveluja on tarjolla riittävästi ja että niiden resurssointi turvataan. Monet asiantuntijat esittävät sosiaalisen luototuksen laajentamista valtakunnalliseksi, sillä sen piiriin tulee päästä yhdenmukaisesti asuinkunnasta riippumatta.

Talousvaliokunta toteaa, että samalla on syytä kiinnittää huomiota Takuusäätiön valmiuksiin tarjota ylivelkaantuneille tarjottavia palveluja. Näitä ovat mm. myönnettävät pienlainat sekä takaukset velkojen yhdistämislainoille. Talousvaliokunta toteaa, että on tarpeellista selvittää myös muiden kuin julkisten talous- ja velkaneuvontaa harjoittavien sekä velkajärjestelyjä tuottavien toimijoiden toimintaedellytykset. Koska esitys voi johtaa luotonsaannin vaikeutumiseen erityisesti heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevien kohdalla, on tärkeää, että näiden henkilöiden löydettävissä on talouden tervehdyttämiskeinoja. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi sosiaalisen luototuksen kysyntä ja odotukset esimerkiksi Takuusäätiön myöntämille pienlainoille ja luottojen takauksille voivat kasvaa. Valiokunta pitää niinkään selvitetynä, että usein ylivelkaantumisen taustalla on sellaisia perimmäisiä syitä, joihin olisi tärkeää pystyä puuttumaan esimerkiksi sosiaalihuollon keinoin. Tässä valossa sosiaalinen luototus voi olla yksi väylä saada ongelmissa olevia velallisia tukitoimien piiriin. Valiokunta ilmaisee huolensa kuntatalouden mahdollisuudesta resursoida tarvittavia tukitoimia.

Maksuhäiriörekisteri. Talousvaliokunta katsoo, että velallisten itsemääräämisoikeuden ja elämänhallinnan kannalta olisi tärkeää, että velvoitteiden tultua suoritetuiksi menneet laiminlyönnit eivät enää vaikuttaisi kuluttajien valintoja rajoittavasti tavalla, jonka nykyinen maksuhäiriömerkintärekisteri aiheuttaa. Talousvaliokunta kiirehtii maksuhäiriörekisteriä koskevaan lainsäädäntöön muutosta, jotta viive merkinnän perusteena olevan maksun suorittamisen ja rekisterimerkinnän poistamisen välillä lyhenisi nykyisestä; maksuhäiriömerkinnän tulee heijastaa merkinnän kohteena olevan henkilön maksukäyttäytymistä mahdollisimman totuudenmukaisesti ja ajantasaisesti. Ottaen huomioon maksuhäiriömerkinnän vaikutus kansalaisten arkielämän järjestämiseen talousvaliokunta katsoo, että henkilöt, jotka ovat suorittaneet maksuhäiriömerkinnän perusteena olleet maksut, tulee poistaa rekisteristä voimassaolevaa lainsäädäntöä huomattavasti nopeammin.

Yksityishenkilön velkajärjestelyjä koskeva lainsäädäntö. Suomalaisen kotitalouksien ja yksityishenkilöiden ylivelkaantuneisuus asettaa paineita myös yksityishenkilön velkajärjestelyjä koskevan lainsäädännön tarkistamiseen. Saadun selvityksen perusteella useassa Takuusäätiön käsit-

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp

telyyn tulevassa tapauksessa velkaongelmat ovat niin vakavia, että säätiön tarjoamat palvelut eivät riitä tai ole mahdollisia. Näissä tapauksissa vaihtoehdoksi jää käräjäoikeuden myöntämä yksityishenkilön velkajärjestely. Olemassa olevan tiedon valossa järjestelyn piiriin pääsyä ja prosessin kestoa tulee lyhentää. Velallisen näkökulmasta tulisi kehittää myös uusia oman talouden hallintaa helpottavia työkaluja esimerkiksi digitalisaation mahdollisuuksia hyödyntämällä.

Muun lainsäädännön merkitys ylivelkaantumisongelman ratkaisemisessa nykytila huomioiden.

Talousvaliokunta toistaa käsityksensä siitä, että velkaantumiskehityksen huolestuttavaa suuntaa on vaikea muuttaa millään yksittäisellä toimella tai lainsäädännön muutoksella. Ongelman ratkaiseminen edellyttää monentasoisia ja ylivelkaantuneiden henkilöiden tilanteiden erilaisuuden huomioivia korjauskeinoja. Saadun selvityksen mukaan positiivinen luottotietorekisteri — ja sen käytön edellyttäminen luotonmyöntämisprosessin osana — on kuitenkin yksi keskeisimpiä elementtejä. Vaikka rekisteri ei vielä yksinään ole riittävä väline käsillä olevan ongelman ratkaisemiseksi, se olisi erittäin tarpeellinen. On selvää, että markkinoilla on myös toimijoita, joiden liiketoiminta ei nykyisellään perustu ensisijaisesti velallisen maksukykyyn, vaan liiketoiminnan kannattavuus rakentuu sille, että luottokannan tappioita kompensoidaan hyvin korkealla korolla. Näiden toimintaa on vaikeaa säännellä rahoitusmarkkinoiden toimiessa kansallisvaltioiden rajojen yli. Tähän liittyen talousvaliokunta pitää välttämättömänä, että tulevassa lainvalmistelussa otettaisiin huomioon lähimpien verrokkimaidemme kokemukset toimialan sääntelystä, erityisesti havainnot pääomavaatimusten vaikutuksesta luottojen tarjoajiin.

Talousvaliokunta huomauttaa, että vaikka joiltakin osin sääntely on puutteellista, lainsäätäjän keinovalikoiman laajuutta on myös jo hyödynnetty. Lailla ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta muutettiin ulosottokaarta (705/2007) siltä osin kuin siinä säännellään ulosottomenettelyn keventämistä, rajoittamista tai täytäntöönpanon lykkäämistä koskevista edellytyksistä, jotta valitsevista poikkeuksellisista olosuhteista aiheutuvat taloudelliset vaikeudet voidaan ottaa paremmin huomioon ulosottomenettelyssä. Ulosoton joutuisuusvaatimusta muutettiin niin, että muissa säännöksissä myönnettävät keventämiset ja rajoittamiset sekä mahdolliset täytäntöönpanon lykkäämiset otetaan joutuisuussäännöksessä huomioon. Väliaikainen kyvyttömyys vastata velvoitteista ei saisi johtaa myöskään välittömästi maksuhäiriömerkintään. Laki näin madaltaa ulosottokaaren helpotusten ja rajoitusten soveltamisen kynnyksiä. Ulosottomiehellä säilyy tapauskohtainen harkinta muuttaa tai rajata tämän lain perusteella annettuja lisäaikoja ja helpotuksia, jos olosuhteet sitä edellyttävät. Laki tuli voimaan 1.5.2020 ja on voimassa 31.10.2020 asti.

Myös maksujärjestelyyn kuuluville erääntyneille veroille laskettavaa viivästyskorkoa koskevaa lainsäädäntöä on muutettu. Korkoa alennettiin väliaikaisesti kolmella prosenttiyksiköllä seitsemästä prosentista neljään prosenttiin. Muutos koskee 1.3.2020 tai sen jälkeen erääntyneitä veroja. Samalla kun viivästyskorkoa alennettiin väliaikaisesti, Verohallinto helpotti omilla toimillaan maksujärjestelyn ehtoja. Nämä toimenpiteet liittyvät muun ohessa maksuohjelman maksuerien aikatauluun sekä mahdollisuuteen lisätä uusia veroja voimassa olevaan maksujärjestelyyn. Muutos (294/2020) tuli voimaan 1.5.2020.

Lisäksi talousvaliokunnan käsittelyssä vielä olevalla lainsäädännöllä (HE 54/2019 vp ja HE 10/2020 vp), jolla vahvistetaan kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksia, tulee olemaan vaikutusta luottomarkkinoihin. Ehdotetun sääntelyn mukainen seuraamusmaksu voi tulla kyseeseen, jos

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp

elinkeinonharjoittaja kuluttajien vahingoksi tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö muun ohella kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n mukaisen velvollisuuden arvioida kuluttajan luottokelpoisuus tai rikkoo saman luvun 16 a §:n säännöksiä luoton myöntämisestä.

Jatkotoimet. Talousvaliokunta muistuttaa voimassaolevista lausumista, joiden mukaan eduskunta on edellyttänyt (EV 284/2018 vp) muun muassa, että

- valtioneuvosto arvioi pikaisesti ulosoton suojausjärjestelmän ja yksityishenkilön velkajärjestelyssä velallisen maksukyvyn arvioinnissa huomioon otettavien velallisen välttämättömien elinkustannusten tason kehittämistarpeet ja valmistelee tarvittavat säädösmuutokset;

- valtioneuvosto ryhtyy pikaisesti tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin kuluttajien velkaantumisongelmien ennaltaehkäisyyn ja vähentämisen tehostamiseksi muun muassa arvioimalla maksuhäiriötietojen säilytysaikojen tarkoituksenmukaisuutta ja selvittämällä korkeakorkoisten vakuudettomien kuluttajaluottojen mainonnan rajoittamista sekä selvittää mahdollisuuksia parantaa sosiaalisen luoton saatuutta;

- valtioneuvosto ryhtyy pikaisesti selvittämään ja valmistelemaan lainsäädäntöä, jolla mahdollistetaan Finanssivalvonnan riittävät ja tehokkaat valtuudet valvoa ja sanktioida korkeakorkoisten pienlainojen tarjoajien toimintaa;

- valtioneuvosto kiinnittää huomiota talousosaamisen lisäämiseen eri asteisessa koulutuksessa velkaantumisongelman ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä.

Talousvaliokunta kiirehtii näiden lausumien — erityisesti maksuhäiriömerkintöjä koskevan ponnen — pohjalta tehtäviä lainsäädäntömuutoksia ja edellyttää valtioneuvoston tekevän talousvaliokunnalle selvityksen näiden toimien edistymisestä vuoden 2020 syysistuntokauden loppuun mennessä. Lisäksi talousvaliokunta tähdentää tulevien lainsäädäntöesitysten huolellisen valmistelun tärkeyttä: kuluttajaluotoista ja ylivelkaantumisesta tulee kerätä kattava tietopohja, jonka perusteella pystytään tekemään analyysi ylivelkaantumisen juurisyistä ja tunnistamaan tarkoituksenmukaiset korjaustoimet, mukaanlukien muutokset lainsäädäntöön ja viranomaisten toimivaltuuksiin ja tehtäviin. Keskeistä on myös seurata tällä hetkellä käytössä olevien välineiden toimivuutta.

Aloitteet. Talousvaliokunta on tarkastellut vireillä olevia toimenpideoitteita ja todennut TPA 17/2020 vp:ssä ehdotettujen toimien pyrkivän samaan päämäärään kuin nyt käsillä oleva hallituksen esityskin. Valiokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyratkaisua tarkoituksenmukaisimpana keinona tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja siten ehdottaa toimenpideoitteen hylkäämistä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 53/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hylkää toimenpideohjeen.

Eduskunta hyväksyy 5 lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto tekee talousvaliokunnalle selvityksen voimassa olevien lausumien mukaisten toimien edistymisestä vuoden 2020 syysistuntokauden loppuun mennessä.*
2. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto kerää pikaisesti kuluttajaluotoista ja ylivelkaantumisesta kattavan tietopohjan, jonka perusteella pystytään tekemään analyysi ylivelkaantumisen juurisyistä ja korkosäätelyn vaikutuksista sekä tunnistamaan tarkoituksenmukaiset korjaustoimet, mukaanlukien muutokset lainsäädäntöön ja viranomaisten toimivaltuuksiin ja tehtäviin.*
3. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto valmistelee kokonaisvaltaisen ja pitkäaikaisemmän ratkaisuesityksen korkeiden kuluttajaluottojen hillitsemiseksi, sosiaalisen luotonuksen valtakunnallistamiseksi, talous- ja velkaneuvonnan lisäämiseksi ja talousosaamisen vahvistamiseksi ja tuo selvityksen toimien valmistumisesta vuoden 2020 syysistuntokauden loppuun mennessä talousvaliokuntaan.*
4. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto kiirehtii maksuhäiriörekisteriä koskevaa lainsäädäntöä siten, että henkilöt, jotka ovat suorittaneet maksuhäiriömerkinnän perusteena olleet maksut asianmukaisesti, tulee poistaa rekisteristä 1 kuukauden kuluttua maksun suorittamisesta. Lainsäädäntöesitykset on tuotava eduskuntaan viimeistään vuoden 2021 keuhäntuntokauden aikana.*
5. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto valmistelee kuluttajaluottoja koskevan mainonnan ja suoramarkkinoinnin hillitsemisestä pysyvää lainsäädäntöä.*

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp

Helsingissä 4.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Raimo Piirainen sd
varajäsen Ville Vähämäki ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

**Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp
Vastalause 1**

VASTALAUSE 1

Perustelut

Kotitalouksien velkaantumisen ja erityisesti ongelmavelkaisten määrän vähentämiseksi olisi tärkeää rajoittaa niin sanottujen pikavippien korkojen ohella myös hyödykesidonnaisten luottojen todellisia korkoja. Tämä voidaan toteuttaa joko rajoittamalla korkoa tai sääntelemällä tiukemmin luoton käsittelykuluja. Itse asiassa saattaa olla, että korkeat luottojen avausmaksut ja käsittelykulut muodostavat suuremman ongelman kotitalouksien velkaantumiselle.

Korkokaton tarkoituksena on ehkäistä kotitalouksien ylivelkaantumista. Perussuomalaiset katsovat, että korkokaton rajaaminen vain rahaluottoihin ei riittävän tehokkaasti ehkäise korkeariskisimpien kotitalouksien ylivelkaantumista. Hyödykesidonnaiset luotot muodostavat suuremman riskin etenkin työssäkäyvien kotitalouksien impulsiiviselle velkaantumiselle.

Mikäli korkokatto ei ulotu myös hyödykesidonnaisiin lainoihin, on mahdollista, että rahalainoille asetettua korkokattoa kierrettäisiin kotitalouksien toimesta esimerkiksi ostamalla jälleenmyyntikelpoisia tuotteita osamaksulla. On myös mahdollista, että häikäilemättömimmät luotonantajat tulisivat tätä porsaanreikää hyödyntämään.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 3 ja 17 c § muutettuina (*Vastalauseen muutosehdotukset*):

Vastalauseen muutosehdotukset

3 §

Säännösten soveltamisen rajoitukset eräissä muissa tapauksissa

~~Tämän luvun 8 §:n 4 momenttia sekä 17 c ja 24 a §:ää ei sovelleta hyödykesidonnaiseen luottoon.~~

17 c §

Perittävän koron enimmäismäärä

Kuluttajan nostamalle luotolle ei saa periä 10:tä prosenttia suurempaa korkoa, eikä hyödykesidonnaiselle luotolle saa periä 15:tä prosenttia suurempaa korkoa, vaikka luoton korko olisi sovitettu tätä suuremmaksi

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp
Vastalause

Mitä 24 §:n 2 momentissa säädetään luotonantajan velvollisuudesta ilmoittaa koron muutoksesta ennen sen voimaantuloa ei koske 1 momentista johtuvaa koron alenemistä.

Helsingissä 4.6.2020

Veikko Vallin ps
Minna Reijonen ps

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Taloustieteen ja rahoitusmarkkinoiden asiantuntijoiden näkemykset ehdotetusta korkokatoista ovat kielteisiä ja yksimielisiä. Vaikka korkokaton ehdottajilla on hyviä tarkoituksia, saadut asiantuntijaselvitykset osoittavat tyrmävällä tavalla, ettei ehdotetun säätelyn voi odottaa johtavan halluttuihin lopputuloksiin.

Vakuudettomien luottojen säätelyn kohteena voi yksinkertaistavasti ajatella olevan kahdenlaisia luotonsaajia. Osalla on elämäntaloustalouksia ja vaikeuksia katkaista velkakierrettään. Tällaisen arveluttavan ja saalistavan lainoituksen markkina on saadun selvityksen mukaan jo kutistunut ja muuttunut.

Toinen joukko koostuu kotitalouksista, jotka kykenevät normaalioloissa hoitamaan asioitaan, mutta jotka tässä poikkeuksellisessa tilanteessa joutuvat maksuvaikeuksiin. Ehdotettu korkosäätely tulee tutkijoiden ja markkinaa tuntevien talousasiantuntijoiden mukaan suurella todennäköisyydellä estämään kokonaan luotonsaannin tällaisilta kotitalouksilta. Hallituspuolueiden mukaan tämä on hyvä asia, mikä on käsittämätön kanta. Tarjolla olevat vaihtoehdot merkitsevät suurelle osalle tällaisista kotitalouksista sitä, että pääsy luottomarkkinoille estyy kokonaan. Tällöin he joutuvat todennäköisesti vielä kalliimpien vaihtoehtojen piiriin, kuten perintään ja ulosmittaukseen, panttilainaamiseen tai oman taloudenpitonsa kannalta liian suuriin lainoihin. Se, että markkinat suljetaan korkokatoilla, ei kuitenkaan mitenkään vähennä kotitalouksien maksuvaikeuksia ja tilapäisiä luottotarpeita.

Vaikka ehdotetulla esityksellä voi olla myönteisiä vaikutuksia elämäntalouden kanssa kamppaileviin kotitalouksiin, nyt kriisiaikana on ilmeistä, että nimenomaan sellaisten kotitalouksien määrä kasvaa, joilla on tilapäisiä maksuvaikeuksia mutta jotka normaalioloissa kykenevät huolehtimaan elämäntaloustaan. Esitystä ei siten voi mitenkään pitää järkevänä vastauksena nyt käsillä olevaan kriisiin. Asiantuntijaselvityksessä ei ole tullut esille ainuttakaan tosiseikkaa, joka puoltaisi ehdotettua alennettua korkokattoa vastauksena juuri nyt vallitsevaan poikkeustilanteeseen.

Tämä näkökohta on tullut musertavan selväksi kaikissa vakuudettomien luottojen markkinoita oikeasti tuntevissa asiantuntijalausunnoissa, joiden mukaan ehdotettu korkokato tulee vaikeuttamaan jälkimmäisten kotitalouksien asemaa. Ehdotetun korkokaton pääasiallinen ja todennäköinen vaikutus tulee olemaan vakuudettoman luotonannon markkinan katoaminen.

Hallituksen esitys ei sisällä edes minkäänlaista yritystä koettaa punnita vastakkain ehdotetusta säätelystä kärsivien ja siitä mahdollisesti hyötyvien ihmisten asemaa. Se ja oikeusministeriön vastine asiantuntijakuulemisiin on kirjoitettu älyllisesti heikolla ja taloudellisesti lukutaidottomalla tavalla, jossa kieltäydytään kuuntelemasta alan parhaiden asiantuntijoiden näkemyksiä.

Ihmisiä talous- ja velkaongelmissa auttava *Takuusäätiö* toteaa:

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp
Vastalause 2

"Jos korkokaton laskeminen tiukentaa luotonmyöntökriteereitä tai aiheuttaa luottojen irtisanomisen, kuten osa alan toimijoista on esittänyt, se nopeuttaa velallisten tilanteiden eskaloitumista. Takuusäätiön arvion mukaan maassamme on paljon ihmisiä, jotka ovat jo velkaongelmissa, mutta ovat tähän mennessä pyrkineet ja pystyneet välttelemään maksuhäiriömerkintöjä velkakierroksella eli nostamalla uutta luottoa olemassa olevien maksamiseen. Kun ongelmatilanteet lähtevät purkautumaan yhtäaikaisesti, se johtaa ongelmavelkaisten ja maksuhäiriöisten määrän nopeaan kasvuun ... mikäli kohtuulliset ratkaisukeinot eivät ole riittävän tehokkaasti ja nopeasti ongelmavelkaisten saatavilla, kokemuksen mukaan he kääntyvät kalliimpien ratkaisujen puoleen. Nämä tuottavat kuitenkin harvoin pysyvän ja kestävä kokonaisratkaisun ylivelkatilanteeseen."

Rahoituksen professori Vesa Puttonen ja hänen tutkijaryhmänsä toteavat:

"Analyysimme perusteella nyt ehdotettu 10 prosentin korkokatto ei lisää kuluttajien mahdollisuutta saada luottoa maltillisella korolla. Sen sijaan se johtaa tilanteeseen, missä entistä useammat kuluttajat eivät saa luottoa lainkaan".

Ehdotettu sääntely tulee myös suurella todennäköisyydellä tuhoamaan edellytykset suomalaiselta startup-yhtiöltä (Payup Solutions), jonka liikeideana on ollut tarjota vajaan 20 %:n korolla tilapäistä maksuaikaa kotitalouksille, joilla on vaikeuksia suoriutua laskuistaan. Esitetyn esimerkkilaskelman valossa tällaisen kotitalouden lopulliset rahoituskustannukset tulevat tällöin kohoamaan selvästi, kun tilapäinen rahoitus korvautuu maksuvaatimusten ja perinnän kustannuksilla.

Hallituksen esitys ja hallituspuolueiden kannanmuodostus perustuu siihen hurskaaseen ja täysin perusteettomaan toiveeseen, että pikaluottoa tarvitsevien kotitalouksien tarve nopeasti saatavissa oleviin vakuudettomiin luottoihin poistuisi kokonaan, jos kulutusluottojen korot vain alennettaisiin nykyisestä 20 prosentista kymmeneen prosenttiin ja suoramarkkinointi kielletäisiin. Tällä lainmuutoksella tosiasiaassa ajetaan rahoitusvaikeuksissa olevat kotitaloudet tilanteeseen, jossa ne eivät saa rahaa mistään. Useissa tapauksissa tilanne voi olla se, että ne eivät ilman vakuuksia saa lainaa pankista, mutta myöskään kunnan sosiaalitoimisto, oikeusaputoimisto tai Takuusäätiö eivät pysty auttamaan. Hallituksen esitys jättää akuutissa rahoituskriisissä olevat ihmiset käytännössä tyhjän päälle ja ilman apua.

Toimialaa hyvin tunteva *Asiakastieto* toteaaakin lausunnossaan:

"On mielestämme virheellistä luulla, että luottomarkkinoiden ulkopuolelle jäävien rahoitustarvetta voisi korvata sosiaalisella luototuksella, esim. Takuusäätiön tarjoamalla pienlainoilla taikka Takuusäätiön antamalla takauksilla luottojen uudelleenjärjestelmiseksi. Näillä tahoilla ei ole resursseja (taloudelliset ja henkilöstö) vastata tilanteen tuomaan haasteeseen."

Suomen johtaviin taloustieteilijöihin kuuluva professori *Ari Hyytinen* toteaa:

"Ehdotetulla lakimuutoksella HE 53/2020 vp on hyvää tarkoittava lähtökohta. Ehdotus on kuitenkin korkokaton edelleen alentamisen osalta ongelmallinen ja toimii osin luultavasti sille asetettuja tavoitteita vastaan. Esitän huolena tässä yhteydessä myös sen, että kulutusluottojen sääntelyssä on ainakin joiltain osin näkyvissä huonon sääntelyn tunnusmerkit: Sääntelyn taloudellisia vaikutuksia ei arvioida huolellisesti ja sääntelyä tarvitsee päivittää ja paikata toistuvasti. Ei

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp
Vastalause 2

ole lainkaan selvää, että ehdotettu korkokaton laskeminen nykyiseltä jo varsin alhaiselta tasoltaan vähentäisi kuluttajien velkaantumista (ts. se ei vähennä millään tavoin niitä kuluttajien tilapäisiä ja akuutteja rahoitustarpeita, jotka koronakriisistä aiheutuvat, ja lisäksi hinnan lasku tyyppillisesti lisää kysyntää) tai että se aikaansaisi sen toivotun tuloksen, eli sen että luottoa olisi saatavissa maltillisella korolla (päinvastoin, luoton saatavuus tietyille jo valmiiksi vaikeassa tilanteessa oleville kuluttajaryhmille vaarantunee)."

Alan keskeisiin tutkijoihin kuuluva professori *Panu Kalmi* toteaa yhteenvedossaan esityksen vaikutuksista:

"1) Kulutusluottojen tarjonnan piirissä olevien kuluttajien määrä laskee entisestään ... Erityisesti heikommassa taloudellisessa asemassa olevat kuluttajat kärsivät jäämisestä luottomarkkinoiden ulkopuolelle. 2) Markkinoilla toimivien yritysten joukko muuttuu, niin kuin se on muuttunut jo kesästä 2019 lähtien. Pienemmät kotimaiset toimijat karsiutuvat markkinoilta. Koti- ja ulkomaiset pankit pystyvät toimimaan markkinoilla edelleen. 3) Kulutusluottojen euromäärät kasvavat ja niiden maturiteetit pitenevät. Pienempien luottomäärien ja lyhyemmän maturiteettien lainojen karsiutuminen pois markkinoilta haittaa kuluttajien asemaa siinä mielessä, että kuluttajat voivat joutua ottamaan tarpeisiinsa nähden ylisuuria lainoja. Tämä havaittiin jo vuoden 2013 sääntelyn muutoksen yhteydessä. 4) Keinotekoisien oloinen jako raha- ja hyödykesidonnaisiin luottoihin tekee korkosääntelyn sekavaksi, eikä ole omiaan edistämään eri toimijoiden välistä kilpailua tai tasapuolista kohtelua."

Hallitusenemmistön hyväksymä mietintö sisältää joukon vaativia ja kunnianhimoisia vetoamuksia sellaisista sääntely- ja resurssimuutoksista, joita hallitusenemmistö pitää tarpeellisina nyt esitetyn sääntelyn täydentämiseksi ja sen haittavaikutusten lieventämiseksi. Tämä osoittaa osaltaan nyt esitetyn sääntelyn heikkoutta, koska se säädetään joka tapauksessa tilapäiseksi eikä ole mielekäästä tai todennäköistä, että siihen liittyen aletaan valmistella kattavaa kuntien toimintaan, rahoitusmarkkinoiden perusnormeihin tai velallisen asemaan liittyvää sääntelyä.

Näistä syistä esitämme korkokattopykälän hylkäämistä.

HE:ssä ehdotettu väliaikainen suoramarkkinointikielto on asiantuntijalausuntojen valossa perusteltu. Kuten professori *Hyytinen* toteaa, sen avulla voitaneen hillitä aggressiivisen markkinoinnin kohdistamista nyt kriisitilanteessa niille kuluttajille, jotka jo etukäteenkin arvioiden ovat sellaisessa tilanteessa, että heidän ei luultavimmin olisi perusteltua ottaa vakuudetonta kulutusluottoa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 17 c § poistetaan.

**Valiokunnan mietintö TaVM 12/2020 vp
Vastalause**

Helsingissä 4.6.2020

Juhana Vartiainen kok
Pia Kauma kok
Janne Sankelo kok