

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

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

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

Tilapäistä korkokattoa sovellettaisiin sekä lain voimaantulon jälkeen tehtäviin sopimuksiin että ennen lain voimaantuloa tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin siltä osin kuin kyse on lain voimassaoloaikana tehtävistä luoton nostoista. Tilapäinen korkokatto ei siis koskisi ennen lain voimaantuloa nostettuja luottoja.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021 ja olemaan voimassa 30.9.2021 saakka.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Tilastotietoa.....	3
2.2 Muu kuin tilapäinen sääntely	5
2.3 Tilapäinen suoramarkkinointikielto ja sen vaikutukset.....	5
2.4 Tilapäinen korkokattosääntely ja sen vaikutukset.....	6
2.4.1 Tilapäisen korkokattosääntelyn sisältö.....	6
2.4.2 Korkokattosääntelyn vaikutukset ja toimivuus	6
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.1.1 Korkokattoon liittyvät ehdotukset.....	9
4.1.2 Luottojen suoramarkkinoinnin kieltö	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
5 Lausuntopalaute	12
6 Säännöskohtaiset perustelut.....	14
7 Voimaantulo	18
8 Toimeenpano ja seuranta	18
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	19
LAKIEHDOTUS	22
Laki kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta	22

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Kuluttajansuojalakia (38/1978) on muutettu covid-19-epidemian johdosta väliaikaisesti (1.7.–31.12.2020) siten, että tietyille luotoille on asetettu 10 prosentin korkokatto. Tilapäinen korkokatto koskee muita kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvia luottoja paitsi hyödykesidonnaisia luottoja. Tilapäistä korkokattoa sovelletaan sekä lain voimaantulon jälkeen tehtäviin sopimuksiin että ennen lain voimaantuloa tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin siltä osin kuin kyse on lain voimassaoloaikana tehtävistä luoton nostoista.

Myös kuluttajaluottojen ja luotonvälittäjien tarjoamien palvelujen suoramarkkinointi on kielletty aikavälillä 1.7.–31.12.2020. Tältä osin tarkoituksena on ollut estää se, että markkinointia kohdistettaisiin päällekkäysin keinoin suoraan äkillisissä taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuluttajiin.

Covid-19-epidemian vaikutukset ovat olleet merkittäviä, ja epidemiatilanne voi vieläkin vaikeuttaa kuluttajien taloudellista asemaa. On oletettavaa, että useat kuluttajat joutuvat aiempaa useammin turvautumaan luottorahoitukseen. On niin ikään ennakoitavissa, että poikkeustilanne tulee heijastumaan pidemmällä aikavälillä kasvavina velkaongelmina. Tämän johdosta pidetään aiheellisenä jatkaa tilapäisesti kuluttajaluottojen tiukempaa sääntelyä.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä. Esityksen kiireellisyyden vuoksi kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista on poikettu siten, että esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella tavanomaista lyhyemmän ajan, 10.–17.11.2020. Lisäksi jo ennen varsinaista lausuntokierrosta, aikavälillä 13.–22.10.2020, oikeusministeriö on pyytänyt väliaikaisen sääntelyn toimivuudesta, vaikutuksista ja sen jatkamisesta näkemyksiä keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä. Hallituksen esityksen tausta-aineisto on saatavilla osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM074:00/2020>.

Valmistelussa on saadun lausuntopalautteen lisäksi erityisesti otettu huomioon ensimmäisen saman sisältöisen poikkeuksen eduskuntakäsittelyn aikana esiin tulleet näkökohdat ja perustelut. Niiden pohjalta ei kuitenkaan ole tunnistettu silloin esitettyyn ja nyt uudistettavaan poikkeussääntelyn toteutukseen liittyviä muutostarpeita, sillä esiin tulleet seikat olivat pääasiallisesti valitun sääntelyratkaisun ja sen vaikutusten kritiikkiä. Poikkeussääntelyn voimassaoloajalta ei sen lyhyen keston vuoksi ole ollut mahdollista koota systemaattista ja tutkimuksellista arviointia sääntelyn vaikutuksista, mutta valmistelun lähtökohdaksi on otettu käsitys, jonka mukaan sekä poikkeussääntelyn keskeiset tavoitteet että ainakin osa siihen kritiikissä liitetyistä markkinoiden toimivuutta haittaavista vaikutuksista ovat toteutuneet. Tässä tilanteessa sääntelyn keskeisten tavoitteiden toteutumista pidetään painavampana tekijänä kuin sen kielteisiksi tunnistettavia vaikutuksia.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Tilastotietoa

Summaaristen riita-asioiden määrä käräjäoikeuksissa on kasvanut jo useiden vuosien ajan. Summaarisilla riita-asioilla tarkoitetaan sellaisia tuomioistuimessa käsiteltäviä asioita, jotka

koskevat tietyn määräistä saamista, hallinnan tai rikkoutuneen olosuhteen palauttamista taikka häätöä ja joissa asia kantajan käsityksen mukaan ei ole riitainen. Oikeusministeriön tilastojen (Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2019) mukaan vuonna 2019 uusia summaarisia riita-asioita tuli vireille noin 436 000 kappaletta, mikä oli noin 22 000 asiaa edellisvuotta enemmän. Vuonna 2006 saapuneita summaarisia riita-asioita oli noin 150 000 asiaa.

Vuonna 2020 vireille tulleiden summaaristen riita-asioden määrissä on ollut havaittavissa laskua. Tuomioistuinten asiankäsittelyjärjestelmään (Tuomas) 3.11.2020 tehdyn haun perusteella uusia summaarisia riita-asioita tuli vireille tammi-lokakuussa 2020 alustavien tietojen mukaan yhteensä 316 318, kun samalla ajanjaksolla vuotta aiemmin summaarisia riita-asioita tuli vireille 369 962 kappaletta. Näistä koodilla 0810 (saatava, velkakirja) tai 0890 (velkasuhteeseen perustuva saatava) kirjattuja asioita tammi-lokakuussa 2020 oli 230 058, kun vuotta aiemmin vastaava luku oli 268 117.

Kaikki vireille tulleet summaariset asiat (kumulat.)

vuosi						
kk	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	28934	26968	28816	36219	38617	32382
2	56196	55793	56387	68488	73285	58492
3	90054	86703	92578	105648	107252	92761
4	119280	117014	123559	139168	142162	122737
5	148524	144876	159269	177285	177881	154373
6	177479	171762	199600	208799	209733	189360
7	205803	196793	232779	246616	248280	219395
8	235903	227882	270248	284289	306429	251364
9	265602	255822	304219	315436	337032	287092
10	294611	282632	335286	352622	369962	316318

Vireille tulleet summaariset asiat, joissa koodina 0810 tai 0890 (kumulat.)

vuosi						
kk	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	17799	17735	18523	24146	27924	20873
2	35214	36208	36451	45716	53992	38939
3	56082	55879	60249	69909	78960	64472
4	73541	74500	80100	92019	104590	86267
5	90740	92006	103659	117132	130813	111120
6	109166	108709	125372	139015	153199	137709
7	127738	125158	146776	165103	181465	159604
8	146085	145092	171421	190595	221407	182942
9	163526	162322	194328	212222	244295	209440
10	180150	179300	214920	237004	268117	230058

Maksuhäiriöisten henkilöiden määrä on korkea, ja se on ollut jatkuvasti lievässä nousussa. Suomen Asiakastieto Oy:n rekisterissä 391 800 henkilöllä oli syyskuun lopussa 2020 maksuhäiriömerkintöjä. Syyskuun lopussa vuonna 2019 vastaava luku oli 385 700 henkilöä. Kuluttajat saivat vuoden 2019 aikana yhteensä 1,8 miljoonaa uutta maksuhäiriömerkintää, mikä oli 20 prosenttia enemmän kuin vuonna 2018.

2.2 Muu kuin tilapäinen sääntely

Markkinoinnin sisältöä ja sallittavuutta koskeva muu kuin väliaikainen sääntely on kuvattu voimassa olevaa väliaikaista lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 53/2020 vp) jaksossa 2.3 Lainsäädäntö sekä luoton hintaa koskeva muu kuin väliaikainen sääntely kyseisen esityksen jaksossa 2.4 Kuluttajaluottojen hintasääntely.

Kyseisen esityksen jaksossa 2.3.2 selostetun mukaisesti suoramarkkinointia koskeva sääntely perustuu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin (2002/58/EY), joka on ehdotettu kumottavaksi uudella asetuksella (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityiselämän ja henkilötietojen suojaamisesta sähköisessä viestinnässä ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kumoamisesta; COM/2017/010 final; ns. ePrivacy-asetus). Kyseisen asetuksen neuvotteluista Suomen osalta vastaavasta liikenne- ja viestintäministeriöstä saadun tiedon mukaan asian käsittely Euroopan unionin neuvostossa on edelleen kesken.

2.3 Tilapäinen suoramarkkinointikielto ja sen vaikutukset

Kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisen 13 b §:n 1 momentin mukaan kuluttajaluoton suoramarkkinointi on kielletty. Pykälän 2 momentissa on rajattu kieltoa siten, ettei kiellettynä suoramarkkinointina pidetä luottomahdollisuudesta kertomista tavarain tai muun kulutushyödykkeen oston yhteydessä. Pykälän 3 momentissa on todettu selvyyden vuoksi, että säännöstä sovelletaan luotonvälittäjään myös tämän markkinoidessa omia palvelujaan.

Keskeisille viranomaisille ja yhteisöille toimitetun kyselyn perusteella näkemykset väliaikaisen suoramarkkinointikiellon toimivuudesta jakautuivat. Osa lausunnonantajista suhtautui kieltoon myönteisesti ja piti sen jatkamista tarpeellisenä, mutta osa elinkeinoelämän edustajista toi esille, että suoramarkkinoinnin käsitteen tulkinnanvaraisuus on vaikeuttanut viestintää luotonantajien ja näiden jo olemassa olevien asiakkaiden välillä. Lisäksi Kaupan liitto ry katsoi, että sääntelyssä tulisi ottaa paremmin huomioon liiketoiminnan luonne siten, että tavaroiden ja palveluiden myyntiin liittyvä luotonanto erotetaan muusta luotonannosta.

Joidenkin lausunnonantajien mukaan suoramarkkinointikielto on johtanut yleismarkkinoinnin kasvuun sen johdosta, että luotonantajat ovat pyrkineet sopeutumaan ennakoidulla tavalla markkinointisääntelyn tilapäiseen tiukentumiseen. Valvonnan näkökulmasta yleismarkkinoinnin lainmukaisuuden valvonta on valvontaviranomaisille helpompaa kuin suoramarkkinoinnin valvonta, sillä suoramarkkinoinnin valvonta perustuu pitkälti kuluttajilta saataviin ilmoituksiin. Valvonnan tehokkuuteen vaikuttaa siten keskeisesti se, miten herkästi kuluttajat ilmoittavat kielletystä suoramarkkinoinnista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Kuluttajaliitto ry:n ja Takuusäätiön mukaan niille on tullut jonkin verran tällaisia ilmoituksia kuluttajilta väliaikaisen sääntelyn voimassaoloaikana.

2.4 Tilapäinen korkokattosäätely ja sen vaikutukset

2.4.1 Tilapäisen korkokattosäätelyn sisältö

Väliaikaisesti voimassa olevan kuluttajansuojalain 7 luvun 17 c §:n 1 momentin mukaan kuluttajan nostamalle luotolle ei saa periä 10:tä prosenttia suurempaa korkoa, vaikka luoton korko olisi sovittu tätä suuremmaksi. Väliaikaisen korkokattosäätelyn kiertämisen estämiseksi myöskään luottosopimuksen johdosta perittäviä maksuja ei saa korottaa (7 luvun 24 a §).

Kuluttajansuojalain 7 luvun 8 §:ssä säädetään kuluttajaluoton mainonnassa annettavista tiedoista. Väliaikaisen lain antamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 53/2020 vp, s. 12) selostetun mukaisesti mainonnassa luoton todellista vuosikorkoa ei tule laskea tilapäisen korkokattosäätelyn perusteella eikä luoton korkoa ilmoittaa sen mukaisesti, jos luoton korko tilapäisen korkokaton voimassaolon päätyttyä on suurempi kuin 17 c §:n mukainen enimmäiskorko. Sen estämiseksi, että mainonnassa pyritäisiin korostamaan mahdollista 17 c §:n mukaista alempaa korkoa ja tällä tavoin houkuttelemaan kuluttajia ottamaan luottoa, jonka korko voi myöhemmin merkittävästikin nousta, pykälään lisättiin väliaikaisesti uusi 4 momentti, jonka mukaan 1 momentin mukaan ilmoitettava luoton korko tulisi ilmoittaa mainonnassa vähintään yhtä näkyvästi kuin 17 c §:n mukainen alempi korko. Tämän lisäksi mainonnassa olisi varoitettava siitä, että korko nousee 17 c §:n voimassaolon päättymisen jälkeen. Tällä tavoin pyrittiin varmistamaan myös se, ettei mainonnassa annettava tieto olisi harhaanjohtavaa.

2.4.2 Korkokattosäätelyn vaikutukset ja toimivuus

Vaikutukset luottosopimuksen osapuoliin

Tilapäistä korkokattoa asettaessa eduskunnassa esitettiin huolia siitä, että sääntelyn johdosta luottoa eivät saisi sellaisetkaan kuluttajat, joiden maksukyky on pitkällä aikavälillä kestäväällä tasolla mutta heikentynyt juuri koronaviruspandemian aiheuttamien taloudellisten vaikutusten vuoksi, jolloin luotto olisi kuluttajille tarpeen nimenomaan poikkeusolojen aiheuttamista tilapäisistä taloudellisista haasteista selviytymiseksi.

On syytä aluksi todeta, että tilapäisen hintasäätelyn vaikutusten arviointia vaikeuttavat tietyt seikat. Ensinnäkin luottojen hintasäätelyyn tehtiin merkittäviä muutoksia syksyllä 2019, eivätkä näiden muutosten vaikutukset ole kaikilta osin selkeästi erotettavissa tilapäisen sääntelyn vaikutuksista. Toiseksi kuluttajien luotonsaanti on voinut koronavirustilanteen takia vaikeutua muutoinkin, riippumatta sääntelyn muuttumisesta, esimerkiksi työttömyyden tai muun kuluttajan luottokelpoisuutta heikentävän seikan vuoksi. Lisäksi säännökset ovat olleet voimassa arviointia tehtäessä vasta muutamia kuukausia.

Käytettävissä olevien Suomen Pankin korkotilastojen perusteella korkeakorkoisiin vakuudettomiin kulutusluottoihin erikoistuneiden luottolaitosten uusien luottojen korko laski korkokaton mukaisesti 10 %:iin ja oli matalammalla tasolla kuin alkuvuodesta 2020. Esimerkiksi tammi-kuussa 2020 keskimääräinen uusien luottojen korko tällaisissa kulutusluotoissa oli 11,9 %. Siten alustavasti vaikuttaisi siltä, että sääntelyllä on ollut vaikutusta luottojen korkotasoon. Kaikkiaan Suomessa toimivista luottolaitoksista nostettujen vakuudettomien kulutusluottojen keskiporko oli heinäkuussa 2020 noin 5,7 % (sisältää myös luotot, joiden vakuutena on esimerkiksi ajoneuvo). Heinäkuun keskiporko oli siihen mennessä vuoden alhaisin, mutta ei poikkeuksellisen alhainen.

Toisaalta Suomen Pankin tilastojen valossa sääntely ei näyttäisi vähentäneen ainakaan euro-määräisesti luottolaitoksista nostettujen kulutusluottojen määriä. Suomen Pankin tilastojen mukaan luottolaitosten myöntämiä kulutusluottoja nostettiin 443 miljoonan euron edestä heinäkuussa 2020, mikä oli hieman enemmän kuin vastaavaan aikaan vuotta aiemmin. Heinäkuun nostomäärä on 10-vuotisen tilastointihistorian kolmanneksi suurin kuukausittainen nostomäärä. Toisaalta korkeakorkoisiin vakuudettomiin kulutusluottoihin erikoistuneilta luottolaitoksilta, joiden kulutusluottokanta on Suomen Pankin tilastojen mukaan kasvanut viime vuosina paljon keskimääräistä nopeammin, nostettiin uusia vakuudettomia kulutusluottoja 57 miljoonan euron edestä syyskuussa 2020, mikä oli hieman vähemmän kuin viime vuonna samaan aikaan.

Suomen Pankin tilastoista ei ilmene luottoa nostaneiden henkilöiden lukumääriä, eikä luvuista ole näin ollen pääteltävissä, miten laajalle joukolle uudet nostetut luotot ovat jakautuneet. Finanssiala ry on tuonut esiin, että korkokatto on vaikeuttanut joidenkin maksukykyistenkin kuluttajien luotonsaantia, mutta ilmiön laajuudesta ei ole esitetty tarkempaa arviota.

Muiden luotonantajien kuin luottolaitosten myöntämistä luotoista ei ole saatavilla edellä kuvattun kaltaista tilastotietoa, mutta eräiltä pikaluottoyrityksiltä, luotonvälittäjiltä ja Suomen Asiakastieto Oy:ltä saatujen tietojen mukaan tilapäinen hintasääntely on lisännyt hylättyjen lainahakemusten osuutta erityisesti pienituloisten kuluttajien ryhmässä, kun taas hyvätuloiset kuluttajat ovat saaneet luottoa aiempaa edullisemmin. Ainakin osa kommentoineista on tarkoittanut pienituloisilla henkilöitä, joiden kuukausitulot ovat alle 2 000 euroa. Myös Takuusäätiön havaintojen mukaan kuluttajien luotonsaanti on viime aikoina selvästi vaikeutunut, mutta sen näkemyksen mukaan on vaikeaa arvioida, missä määrin tämä johtuu aiemmin voimaan tulleesta hintasääntelystä, missä määrin tilapäisestä sääntelystä ja missä määrin puolestaan kuluttajien muusta velkatilanteesta tai maksukykyystä.

Useat luotonantajat ovat Kilpailu- ja kuluttajaviraston havaintojen mukaan lopettaneet uusien luottojen myöntämisen ja uusien nostojen tekemisen mahdollisuuden vanhojen luottosopimusten perusteella kokonaan (11 kpl) tai ilmoittaneet myöntävänsä vain uusia nostoja jo olemassa olevista luotoista (6-7 kpl). Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemä selvitys perustui 42:n Etelä-Suomen aluehallintoviraston luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin merkityn luotonantajan verkkosivujen läpikäyntiin. Tarkastelun ulkopuolelle rajautuivat autorahoitusta ja luotonvertailupalveluita tarjoavat luotonantajat sekä sellaiset toimijat, jotka ilmoittivat verkkosivuillaan lopettaneensa toimintansa.

Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota toisaalta siihen, että väliaikaista hintasääntelyä on käytetty luottojen markkinointiargumenttina tuomatta riittävästi esiin korkokaton väliaikaisuutta. Markkinoinnissa on saatettu esimerkiksi kannustaa kuluttajia ottamaan luottoa vielä ennen kuin väliaikaisen korkokaton voimassaoloaika päättyy. Väliaikaisessa laissa asetettiin edellä todetun mukaisesti velvollisuus ilmoittaa mainonnassa enimmäiskorkoa suurempi lain voimassaolon jälkeen perittävä luoton korko vähintään yhtä näkyvästi kuin väliaikaisen lain mukainen enimmäiskorko, minkä lisäksi mainonnassa edellytettiin varoituksen antamista kuluttajille koron nousemisesta lain voimassaolon päättyttyä. Osittain kyse on voinut olla siitä, ettei mainittua sääntelyä ole noudatettu, ja osin siitä, että mainonnassa ei ole varsinaisesti ilmoitettu luottosopimuksen ehtoja koskevia tietoja, jolloin väliaikainen mainontaa koskeva säännös ei ole sovellettu tapaukseen.

Lisäksi osa luotonantajista piti muun ohella luotonantajien yhdenvertaisuusnäkökulmasta ongelmallisena sitä, että hyödykesidonnaiset luotot jätettiin kokonaan tilapäisen hintasääntelyn ulkopuolelle. Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto toi esiin sen, että hintasääntelyn soveltamisalan tulisi olla riittävän laaja.

Takuusäätiön sekä talous- ja velkaneuvonnan asiakastilanne

Luotonsaannin mahdollinen vaikeutuminen herätti väliaikaisen lain säätämisen yhteydessä huolia siitä, onko tilapäisestä maksukyvyyn heikentymisestä kärsiville kuluttajille riittävästi tarjolla muita ratkaisukeinoja. Eduskunnan talousvaliokunta kiinnitti huomiota erityisesti Takuusäätiön valmiuksiin tarjota palvelujaan ylivelkaantuneille.

Maalis-lokakuussa 2020 Takuusäätiö antoi neuvontaa Velkalinjalla ja chatissa 5 255 tapauksessa, kun vastaavalla ajanjaksolla vuotta aiemmin neuvontaa annettiin 3 869 tapauksessa. Takuusäätiön mukaan se on voinut neuvoa aiempaa useampia ihmisiä sen ansiosta, että sen resurssitilanne on tilapäisesti parantunut. Yhteydenottoissa koronavirustilanne huolien aiheuttajana on tullut esille noin 5–10 %:ssa keskusteluja. Huolenaiheet ovat jakautuneet kolmeen yhtä suureen ryhmään: lomautukseen, töiden vähenemiseen sekä irtisanomiseen tai yritystoiminnan loppumiseen. Kesän 2020 jälkeen irtisanomisten osuus huolenaiheena on noussut.

Takuusäätiölle tehtyjen takaushakemusten määrät ovat nousseet tänä vuonna merkittävästi. Kun vuonna 2019 Takuusäätiö vastaanotti takaushakemuksia yhteensä 1 009 kappaletta, tuo luku ylittyi tänä vuonna lokakuun alkupuolella. Vuonna 2019 Takuusäätiö myönsi 226 takausta ja hylkäsi 519 hakemusta. Myönnettyillä takauksilla järjesteltiin velkoja noin 4,7 miljoonan euron arvosta. Kuluvana vuonna 6.11.2020 mennessä takauksia on myönnetty jo 278 kappaletta ja hakemuksia on hylätty 499 kappaletta. Tänä vuonna takauksilla on järjestelty velkoja noin 6 miljoonan euron arvosta, mikä tarkoittaa keskimäärin 21 500 euroa takausta kohti. Summa vastaa keskimääräistä takausta vuonna 2019. Takaushakemusten hylkäämisen yleisimmät syyt liittyvät Takuusäätiön mukaan hakijan maksuvaraun, enimmäistakauksen ylittävään velkamäärään tai siihen, että velkaantumisen taustalla on esimerkiksi tiliotteiden perusteella riippuvuus, joka ei ole hallinnassa.

Saapuneiden takaushakemusten ja toisaalta ratkaistujen hakemusten ero selittyy sillä, että hakemuksia rautetaan merkittäviä määriä sen johdosta, etteivät hakijat palaa asiaan enää siinä vaiheessa, kun hakemus otetaan Takuusäätiössä käsittelyyn. Jonotusaika vaihteli vuonna 2019 kolmen ja yhdeksän kuukauden välillä. Tänä vuonna käsittelyaika on pysynyt Takuusäätiöltä saadun tiedon mukaan keskimäärin neljässä kuukaudessa.

Talous- ja velkaneuvontaa koskevien tilastojen mukaan talous- ja velkaneuvonnassa tuli vireille yhteensä 11 331 uutta asiaa tämän vuoden maaliskuun alun ja syyskuun lopun välisenä aikana. Vastaava luku samalla ajanjaksolla vuonna 2019 oli 22 864.

Uusia asiakkaita talous- ja velkaneuvontaan tuli maaliskuun alun ja syyskuun lopun välisenä aikana 2020 yhteensä 9 622 kappaletta. Vuonna 2019 vastaavalla ajanjaksolla uusia asiakkaita tuli 14 394 kappaletta.

Kuluvan vuoden maaliskuun alun ja syyskuun lopun välisenä aikana talous- ja velkaneuvontaan tuli yhteensä 4 767 kappaletta anonyymejä yhteydenottoja eli sellaisia yhteydenottoja, joissa neuvo oli riittävä eikä asiakassuhteen syntymiselle ollut tarvetta. Näistä talousneuvontaa annettiin 2 247 tapauksessa. Vuonna 2019 anonyymejä yhteydenottoja talousneuvontaan tuli maaliskuun ja syyskuun välisenä aikana yhteensä 4 672 kappaletta, ja näistä talousneuvontaa annettiin 1 897 tapauksessa.

Edellä mainittujen talous- ja velkaneuvontaa koskevien tilastojen perusteella voidaan todeta, että koronavirustilanne ja tilapäinen hintasääntely ja sen mahdollisesti aiheuttama lainansaannin vaikeutuminen eivät ole ainakaan vielä kasvattaneet talous- ja velkaneuvonnan asiakas- tai

asiamääriä, vaan päinvastoin asiakas- ja asiamäärät ovat pääosin hiukan pienempiä kuin viime vuonna vastaavaan aikaan. Aiempien kokemusten perusteella tämä on kriisitilanteiden alussa tyypillistä, sillä esimerkiksi velkojien tarjoamien maksuaikojen pidennysten ja muiden toimien avulla kuluttajat ovat voineet saada taloudelliseen tilanteeseensa tilapäisesti helpotusta, jolloin ongelmat voivat ilmetä vasta myöhemmin.

3 Tavoitteet

Koronavirusepidemiaan kytkeytyvien taloudellisten haasteiden jatkuessa on oletettavaa, että monet kuluttajat joutuvat entistäkin enemmän turvautumaan luottorahoitukseen. Esityksen tarkoituksena on heidän asemansa helpottamiseksi varmistaa, että puhtaille rahaluotoille perittävä korko on maltillinen senkin jälkeen, kun 1.7.2020 voimaan tulleen väliaikaisen sääntelyn voimassaolo päättyy 31.12.2020. Samalla pyritään vähentämään kuluttajien velkaongelmia.

Lisäksi tavoitteena on estää edelleen se, että markkinointia kohdistettaisiin päällekkäyvin keinoin suoraan kuluttajiin, jotka ovat koronavirustilanteen vuoksi taloudellisissa vaikeuksissa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Korkokattoon liittyvät ehdotukset

Ehdotuksen mukaan jatkettaisiin muita kuin hyödykesidonnaisia luottoja koskevaa tilapäistä 10 prosentin korkokattoa sekä sen kiertämisen estämiseksi asetettua kieltoa korottaa luottosopimukseen perustuvia maksuja. Soveltamisalan rajauksen osalta viitataan niihin seikkoihin, jotka on tuotu esille jo esityksen HE 53/2020 vp jaksossa 4.1. Syitä rajaukseen selostetaan myös tämän esityksen jaksossa 5 Lausuntopalaute.

Ehdotettua tilapäistä korkokattoa sovellettaisiin voimassa olevan väliaikaisen sääntelyn tavoin paitsi lain voimaantulon jälkeen tehtäviin luottosopimuksiin myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin siltä osin kuin kyse on uusista nostoista sääntelyn voimassaoloaikana. Syitä siihen, että sääntely ulotetaan koskemaan myös ennen lain voimaantuloa tehtyjä sopimuksia, on selostettu niin ikään esityksen HE 53/2020 vp jaksossa 4.1.

On syytä korostaa, että sääntely ei koskisi nyt voimassa olevan väliaikaisen lain aikana tai sitä ennen tehtyjä kertaluottosopimuksia eikä aikaisemmin tehtyjä jatkuvaa luottoa koskevia sopimuksia siltä osin kuin luottoa on nostettu ennen uuden väliaikaisen lain voimaantuloa. Rajausta ehdotetaan, koska sääntelyn taannehtiva soveltaminen jo nostettuun luottoon voisi olla ongelmallista perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta. Edellä mainittu tarkoittaa sitä, että jatkamalla sääntelyä ei voida suoraan helpottaa esimerkiksi sellaisen kuluttajan asemaa, joka on koronatilanteen johdosta ottanut syksyllä 2020 luottoa, joka on edelleen maksamatta. Tällaisen nostetun erän korko palautuu siis sopimuksen mukaiselle tasolle 1.1.2021. Tapauksesta riippuen kuluttajat voisivat kuitenkin kilpailuttamalla luottonsa saada hyötyä uudesta korkokatosta myös siltä osin kuin kyse on jo nostetusta luotosta.

Kuluttajaluottojen ja luotonvälittäjien omien palvelujen markkinoinnissa väliaikaisen sääntelyn voimassaoloaikana ilmenneiden ongelmien vuoksi väliaikaista sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi nykyistä laajemmalla koron nousemista koskevalla varoitusvelvollisuudella. Säännöksen tarkoituksena on estää mainonta, jossa tilapäistä korkokattoa käytetään markkinointikeinona jättämällä mainitsematta, että korkokatto on vain väliaikainen ja että korko saattaa nousta mer-

kittävästikin lain voimassaolon päättymisen jälkeen. Vaikka markkinoinnissa ilmenneisiin ongelmiin voitaisiin ainakin joissakin tapauksissa puuttua hyvää luotonantotapaa koskevan sääntöksen ja kuluttajansuojalain 2 luvun markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevan sääntelyn perusteella, selkeyssyistä ja tehokkaan valvonnan helpottamiseksi asiasta ehdotetaan säädettäväksi nimenomaisesti.

4.1.2 Luottojen suoramarkkinoinnin kielto

Esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi tilapäisesti kuluttajaluottojen ja luotonvälittäjien tarjoamien palvelujen suoramarkkinointikieltoa. Tältä osin tarkoituksena on estää se, että markkinointia kohdistettaisiin päällekkäyvin keinoin suoraan kuluttajiin, jotka ovat koronavirustilanteen johdosta taloudellisissa vaikeuksissa.

Luotonantajien tasapuolinen kohtelu ja kuluttajien aseman turvaaminen puoltavat sitä lähtökohtaa, että suoramarkkinointikielto koskee mahdollisimman laajasti kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvia luottoja. Toisaalta ankarahkon sääntelyn voimassaolon pitkittyessä on syytä pyrkiä vähentämään mahdollisuuksien mukaan sääntelyn elinkeinotoimintaa haittaavia vaikutuksia silloin, kun kyse ei ole luotoista, joihin suurimmat velkaongelmat ovat liittyneet. Tällä perusteella ehdotetaan, että suoramarkkinointikielto ei estäisi kertomasta kuluttajalle tavaraa tai muuta kulutushyödykettä markkinoitaessa tai hyödykkeen oston yhteydessä mahdollisuudesta rahoittaa kyseinen hyödyke luotolla.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia säännösten noudattamista valvoviin viranomaisiin tai näiden toimivaltuuksiin. Suoramarkkinointikiellon noudattamista valvoisivat siten samat viranomaiset kuin muidenkin kuluttajansuojalain 7 luvun säännösten noudattamista. Näin ollen tietosuojavaltuutettu ei valvoisi suoramarkkinointikiellon noudattamista.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksellä ei ole vaikutuksia valtiontalouteen.

Ehdotetut kuluttajansuojalain muutokset lisäävät vähäisesti kuluttaja-asiamiehen ja Finanssi- valvonnan työmäärää, mutta koska sääntely on pääosin samansisältöistä kuin voimassa oleva tilapäinen sääntely, työmäärä arvioidaan pienemmäksi kuin 1.7.2020 voimaan tulleen lain voimaantulon yhteydessä. Esityksen työmäärää lisäävä vaikutus arvioidaan muutoinkin vähäiseksi, eikä siitä näin ollen arvioida aiheutuvan viranomaisille lisäresurssien tarvetta.

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

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

hintasääntelyn yhteydessä, koska väliaikainen sääntely jatkuu ja olisi ehdotuksen mukaan voimassa aiempaa pidempään.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin merkittyjen luotonantajien määrä on kuitenkin toistaiseksi pysynyt ennallaan. Mainittuun rekisteriin oli merkitty 30.10.2020 yhteensä 63 luotonantajaa, joista viisi harjoittaa vertaislainanvälitystä ja kolme myöntää asunto-omaisuuteen liittyviä kuluttajaluottoja. Rekisteriin merkittyjen yritysten määrä oli tismalleen sama 31.3.2020 eli ennen ensimmäisen väliaikaisen lain voimaantuloa.

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

Kuten nykyisellä tilapäisellä korkokatolla, ehdotetulla korkokatolla olisi vaikutuksia myös niihin kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluviin jatkuvia luottoja koskeviin sopimuksiin, jotka eivät ole hyödykesidonnaisia luottoja ja joissa on sovittu yli 10 prosentin suuruisesta luoton korosta, koska korkokattoa sovellettaisiin myös näihin luottoihin siltä osin kuin luottoa nostetaan lain voimassaoloaikana. Säännöksen oletetaan vaikuttavan näihin luottoihin luotonantajasta ja kuluttajasta riippuen joko niin, että luottoa saa nostaa edullisemmalla hinnalla uuden väliaikaisen lain ollessa voimassa, tai niin, että luotonantajat irtisanovat kuluttajansuojalain sääntelyä noudattaen luottokannan, jota ne eivät halua jatkaa, sikäli kuin luotonantajat eivät ole menetelleet tällä tavoin jo 1.7.2020 voimaan tulleen hintasääntelyn myötä. Sopimusehdoista riippuen luotonantajalla saattaisi olla myös oikeus keskeyttää kuluttajan oikeus käyttää jatkuvaa luottoa kuluttajansuojalain 7 luvun 32 §:n mukaisesti.

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

Kuluttajien kannalta väliaikaisen hintasääntelyn mahdollisia kielteisiä vaikutuksia voivat olla myös laina-aikojen pidentyminen ja sääntelyn monimutkaisuudesta seuraava epäselvyys soveltuvasta lainsäädännöstä.

Järjestelmämuutosten osalta korkokattosäätelyn vaikutusten voidaan arvioida olevan samansuuntaisia kuin 1.7.2020 voimaan tulleen säätelyn antamista koskevassa esityksessä on arvioitu, joskin on oletettavaa, että aiemman säätelyn yhteydessä tehdyt muutokset vähentävät nyt tehtävien muutosten tarvetta.

Kuluttajien kannalta suoramarkkinointikiellon arvioidaan vähentävän harkitsematonta luotonottoa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston helmikuussa 2019 tekemään pikaluottojen mainontaa koskevaan verkkokyselyyn annettujen vastausten perusteella kuluttajaluottojen päällekkäisyä markkinointi koetaan myös usein häiritseväksi ja jopa moraalisesti arveluttavana luottojen aiheuttamien yhteiskunnallisten ongelmien vuoksi, ja muutos onkin omiaan vähentämään näitä vaikutuksia tilapäisesti ainakin siltä osin kuin ongelmat liittyvät nimenomaan luottojen suoramarkkinointiin.

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

5 Lausuntopalaute

Oikeusministeriö pyysi hallituksen esitysluonnoksesta lausuntoa Lausuntopalvelu.fi-sivuston kautta 34 taholta. Näistä lausunnon antoi 26 tahoa, minkä lisäksi lausunnon antoi 13 muuta tahoa.

Sekä luottojen suoramarkkinointikieltoa koskeva ehdotus että tilapäinen korkokattosäännös jakoivat mielipiteitä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Takuusäätiö, Kuluttajaliitto ja useat kansalaisjärjestöt ilmoittivat kannattavansa väliaikaisen säätelyn jatkamista. Tietosuojavaltuutettu otti kantaa yksinomaan suoramarkkinointikiellon jatkamiseen tukien sitä. Sen sijaan erityisesti pikaluottoyritykset ja luotonvälittäjät suhtautuivat ehdotuksiin varsin kriittisesti. Kritiikki kohdistui erityisesti korkokattosäätelyyn. Myös muun muassa valtiovarainministeriö suhtautui ehdotukseen korkokaton osalta varauksellisesti todeten kuitenkin, että ehdotettu väliaikaisen korkokaton jatkaminen ei todennäköisesti aiheuttaisi olennaisia negatiivisia vaikutuksia luottomarkkinoiden toimintaan laajemmassa kuvassa, vaan vaikutukset kohdistuisivat suhteellisen rajattuun asiakas- ja luotonantajaryhmään.

Korkokattosäätelyä vastustavat tahot toivat esiin muun ohella sen, että säätelyllä ei voida saavuttaa sen tavoitteita, vaan sillä pääosin vain vaikeutetaan kuluttajien luotonsaantia, haitataan kohtuuttomasti elinkeinotoimintaa sekä siten yksipuolistetaan luottomarkkinoita ja vähennetään kilpailua. Lisäksi useat luottoalan yritykset katsoivat, että säätely asettaa eri luotonantajat eriarvoiseen asemaan, koska hyödykesidonnaiset luotot on ehdotettu jätettäväksi voimassa olevan väliaikaisen lain tavoin tilapäisen korkokattosäätelyn ulkopuolelle.

Jatkovalmisteluvaiheessa korkokattosäätely on pidetty ennallaan, sillä säätelyn hyödyt on arvioitu suuremmiksi kuin sen aiheuttamat kielteiset vaikutukset. Laajempaa soveltamisalaa olisivat puoltaneet säätelyn selkeys, luotonantajien tasapuolinen kohtelu sekä tehokkuus. Toisaalta hyödykesidonnaisten luottojen rajaamista säätelyn ulkopuolelle puoltaa ensinnäkin

se, että suurimmat velkaongelmat ovat liittyneet nimenomaan puhtaisiin rahaluottoihin. Hyödykesidonnaisten luottojen rajaamista sääntelyn ulkopuolelle tässä tilanteessa puoltaa niin ikään se, että esimerkiksi verkkokaupan erämaksumahdollisuus voi olla erityisesti vähävaraisille kuluttajille tärkeä keino jaksottaa välttämättömiä kotitalouden hankintoja, ja rajauksella voidaan vähentää korkokaton edellä kuvattuja luotonsaannin vaikeutumiseen liittyviä vaikutuksia. Kuluttajien mahdollisuuksia käyttää hyödykesidonnaisia luottoja ei ole syytä vaarantaa myöskään siitä syystä, että niihin kytkeytyvä kuluttajansuojalain 7 luvun 39 §:n säännös luotonantajan ja myyjän tai palveluksen suorittajan yhteisvastuusta on erityisen merkityksellinen vallitsevassa tilanteessa, jossa yritysten maksukyvyttömyysriski on normaalia suurempi. Rajaamalla hyödykesidonnaiset luotot sääntelyn ulkopuolelle voidaan myös vähentää esityksen haitallisia vaikutuksia koronavirusepidemian vuoksi erityisissä vaikeuksissa olevaan erikoiskauppaan. Ehdotettu soveltamisalajaus merkitsee kiistatta sitä, että myös joukko kalliita kuluttajaluottoja rajautuu tilapäisen korkokaton ulkopuolelle niiden hyödykesidonnaisuuden perusteella. Toisaalta rajauksen johdosta sääntelyn ulkopuolelle rajautuu merkittävä joukko sellaisia luottotuotteita, joissa hintasääntelyn vaikutus luoton korkoon olisi hyvin vähäinen samaan aikaan kun muutoksen hallinnolliset vaikutukset näiden luottojen tarjoajille olisivat merkittävät.

PayUp Solutions Oy katsoi, että digitaaliset laskunmaksupalvelut tulisi rajata korkokattosääntelyn ulkopuolelle. Asiasta keskusteltiin jo alkuperäisen väliaikaisen sääntelyn eduskuntakäsittelyn yhteydessä, ja tuolloin yritys esitti rajauksen toteutettavaksi siten, että laskujen maksuun käytettävät luotot rinnastettaisiin hyödykesidonnaisiin luottoihin, jolloin ne rajautuisivat hyödykesidonnaisina luottoina tilapäisen korkokattosääntelyn ulkopuolelle. Nyt lausunnossa ehdotettiin rajauksen muotoilemista siten, että Finanssivalvonnan hyväksymien maksupalveluntarjoajien laskunmaksusovellusten kautta haettavat, laskujen maksamiseen automaattisesti käytettävät luotot rinnastettaisiin hyödykesidonnaisiin luottoihin korkokaton osalta.

Asiaa uudelleen arvioitaessa on päädytty aiemman esityksen tavoin siihen, ettei tällainen rajaus ole perusteltu. Merkille pantavaa on, että hyödykesidonnaiseen luottoon kytkeytyy muun muassa kuluttajansuojalain 7 luvun 39 §:n säännös luotonantajan ja myyjän tai palveluksen suorittajan yhteisvastuusta, joka on edellä todetun mukaisesti eräs merkityksellinen nyt ehdotettua soveltamisalajaukseen puoltava seikka. Sen sijaan digitaaliseen laskunmaksupalveluun tällaista elementtiä ei liity. Toiseksi korkokattosäännöksen soveltamisala on jo ehdotetussa muodossaankin suppea. Jos soveltamisalaa rajattaisiin laajemmin, se heikentäisi sääntelyn tehokkuutta entisestään. Kuluttaja voi digitaalisen laskunmaksupalvelun sijasta neuvotella suoraan velkojien kanssa maksuajasta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on näin jo heti koronakriisin alkaessa ohjeistanut kuluttajia tekemään. Toisin kuin lausunnonantaja esitti, ehdotettu korkokattosääntely ei ole myöskään ristiriidassa toisen maksupalveludirektiivin ((EU) 2015/2366; PSD2) kanssa. PSD2-sääntely koskee maksupalveluiden tarjoamista, kun taas nyt kyseessä oleva esitys koskee luotonantoa.

Suoramarkkinointikieltoa koskevan poikkeuksen laajentamiseen suhtautuivat myönteisesti muun ohella Kaupan liitto ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry ja Suomen Yrittäjät ry. Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoi, että suoramarkkinointikielto jää hyödykesidonnaisten luottojen osalta poikkeuksen laajennuksen johdosta hyvin suppeaksi. Eräät pikaluottoalaa edustavat tahot katsoivat, että poikkeuksen laajentaminen asettaa luotonantajat entistä eriarvoisempaan asemaan sen mukaan, minkä tyyppisiä luottoja ne tarjoavat. Aiempaa laajempi poikkeus on säilytetty esityksessä, mutta poikkeussäännöksen sanamuotoa ja soveltamisalaa on täsmennetty jatkovalmisteluvaiheessa.

Suoramarkkinointikiellon osalta joissakin lausunnoissa tuotiin esille säännökseen liittyvä tietty tulkinnanvaraisuus sekä sen aiheuttamat vaikeudet yhteydenpitoon asiakkaiden kanssa. Sääntelyä on jatkovalmistelussa pyritty täsmentämään myös muun muassa tietosuojavaltuutetun esittämien huomioiden johdosta.

Ehdotettavaa uutta säännöstä mainonnassa annettavasta koron nousemista koskevasta varoituksesta kannatettiin laajasti. Säännöstä on jatkovalmisteluvaiheessa kuitenkin täsmennetty muun ohella Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä valtiovarainministeriön esittämien huomioiden johdosta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Kuluttajaliitto katsoivat, että väliaikaiseen sääntelyyn tulisi kytkeä seuraamusmaksumahdollisuus sääntelyn rikkomistilanteissa. Esityksen täydentämistä tällä tavoin ei pidetty mahdollisena käytettävässä olevassa aikataulussa.

Useat elinkeinoelämää edustavat tahot katsoivat, että ehdotettu lain yhdeksän kuukauden voimassaoloaika on liian pitkä. Ne katsoivat, että voimassaoloajan tulisi olla merkittävästi tai ainakin jonkin verran lyhyempi, kun otetaan huomioon akuutin koronavirustilanteen kestoon liittyvä epävarmuus ja toisaalta se, että eräiden muiden koronavirustilanteen johdosta annettujen väliaikaisten lakien voimassaoloaika on merkittävästi lyhyempi. Jatkovalmisteluvaiheessa voimassaolon ehdotettu päättymispäivä on pidetty ennallaan. Syitä ehdotetulle voimassaoloajalle on selostettu tarkemmin jaksossa 7 Voimaantulo.

Muun muassa Itä-Uudenmaan käräjäoikeus, Finanssivalvonta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kuluttajaliitto ja Suomen Perimistöimistojen liitto ry esittivät huolensa hintasääntelyn monimutkaistumisesta. Eräät lausunnonantajat toivat myös esiin tarpeen kuluttajaluottosääntelyn pysyville muutoksille. Näitä kysymyksiä käsitellään erikseen jäljempänä jaksossa 8 Toimeenpano ja seuranta.

Edellä mainittujen muutosten lisäksi esitykseen on tehty saadun lausuntopalautteen johdosta jatkovalmisteluvaiheessa myös muita täydennyksiä ja tarkennuksia. Lisäksi muun muassa esityksen tilastotietoa koskevaa jaksoa on täydennetty.

6 Säännöskohtaiset perustelut

7 luku Kuluttajaluotot

3 §. *Säännösten soveltamisen rajoitukset eräissä muissa tapauksissa.* Säännösten soveltamisen rajoituksia koskevaan pykälään lisättäisiin väliaikaisesti uusi *5 momentti*, jossa rajattaisiin hyödykesidonnaiset luotot kuluttajaluottojen mainonnassa annettavia tietoja (8 §:n 4 momentti), koron nousemista koskevaa varoitusta mainonnassa (8 a §), tilapäistä korkokattoa (17 c §) ja maksujen muutosten rajoittamista (24 a §) koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

Lisäksi pykälään lisättäisiin väliaikaisesti uusi *6 momentti*. Mainitun momentin mukaan ehdotettua suoramarkkinointikieltoa koskevaa poikkeusta, jonka mukaan suoramarkkinointikiellon ulkopuolelle rajataan tilanteet, joissa kuluttajalle kerrotaan mahdollisuudesta maksaa tavara tai muu kulutushyödyke luotolla kulutushyödykkeen markkinoinnin tai sen ostamisen yhteydessä, voisi ylipäänsä tulla sovellettavaksi vain silloin, kun kyse on hyödykesidonnaisesta luotosta. Ehdotetulla 6 momentilla on tarkoitus varmistaa, ettei 13 b §:n 2 momentin mukaista poikkeusta, joka on voimassa olevaa väliaikaista lakia laajempi, hyödynnetä lain tarkoituksen vastaisesti siten, että puhtaan rahaluoton markkinointia yhdistettäisiin tavarain tai muun hyödykkeen markkinointiin.

8 §. *Kuluttajaluoton mainonnassa annettavat tiedot.* Voimassa olevan kuluttajaluoton mainontaa koskevan 7 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan luoton mainonnassa on ilmoitettava luoton todellinen vuosikorko ja eräät muut tiedot, kuten luoton korko, jos mainonnasta ilmenee luoton korko tai muu luotosta perittäviä kustannuksia kuvaava luku taikka muu luottosopimuksen ehtoja koskeva tieto.

Pykälän 2 momentin mukaan todellinen vuosikorko ja muut 1 momentissa mainitut tiedot on ilmoitettava mainonnassa selkeästi, näkyvästi ja tiiviisti, ja niiden on vastattava luotonantajan tavanomaisesti tarjoamia luottoehtoja. Merkityksellinen tältä osin on myös kuluttajaluoton todellisesta vuosikorosta annetun oikeusministeriön asetuksen (1123/2016) liitteen II osan 12 kohta, jossa säädetään, että jos tietyksi ajanjaksoksi tai tietylle määrälle tarjotaan erisuuruisia korkoja ja maksuja, korkokannaksi ja maksuiksi katsotaan korkein korko ja maksu koko luottosopimuksen voimassaoloaikana. Jos siis luoton korko tilapäisen korkokaton voimassaolon päätyttyä on suurempi kuin 17 c §:n mukainen enimmäiskorko, luoton todellista vuosikorkoa ei tule laskea mainitun pykälän perusteella eikä luoton korkoa ilmoittaa sen mukaisesti.

Sen estämiseksi, että mainonnassa muutoin pyrittäisiin korostamaan mahdollista 17 c §:n mukaista alempaa korkoa ja tällä tavoin houkuttelemaan kuluttajia ottamaan luottoa, jonka korko voi myöhemmin merkittävästikin nousta, pykälään ehdotetaan lisättäväksi tilapäinen 4 momentti, jonka mukaan 1 momentin mukaan ilmoitettava luoton korko tulisi ilmoittaa mainonnassa vähintään yhtä näkyvästi kuin 17 c §:n mukainen alempi korko. Lakiehdotuksen 8 a §:ssä säädetäisiin velvollisuudesta varoittaa mainonnassa koron nousemisesta 17 c §:n voimassaolon päättymisen jälkeen.

8 a §. *Mainonnassa annettava varoitus koron nousemisesta.* Pykälä on uusi, ja siinä säädetäisiin mainonnassa annettavasta varoituksesta. Säännös koskisi kuluttajaluoton mainontaa, eikä merkitystä olisi luonnollisestikaan sillä, mikä taho kuluttajaluottoa markkinoi. Koska ongelmia on liittynyt erityisesti luotonvälityspalvelujen mainontaan, säännöksessä kuitenkin mainittaisiin nämä palvelut selvyiden vuoksi erikseen.

Jos kuluttajaluoton tai luotonvälityspalvelun mainonnassa viitataan 17 c §:ssä säädettyyn tilapäiseen korkokattoon, mainonnassa olisi samassa yhteydessä varoitettava kuluttajia siitä, mikäli luoton korko voi nousta mainitun säännöksen voimassaolon päättymisen jälkeen. Esimerkiksi luotonvälityspalvelun yhteydessä varoitusvelvollisuus syntyisi silloin, kun yhdenkin vertailuun sisältyvän luottotuotteen korko voi nousta väliaikaisen sääntelyn voimassaolon päättymisen jälkeen. Sanaparilla ”samassa yhteydessä” tarkoitetaan sitä, ettei riittävää ole, että varoitus annetaan esimerkiksi verkkomainonnassa jossakin toisessa yhteydessä kuin missä viittaus väliaikaiseen sääntelyyn on tehty. Näin ollen säännöksen vastaista olisi esimerkiksi viitata väliaikaiseen sääntelyyn mainoksen otsikossa antamatta otsikossa samalla varoitusta koron nousemisesta väliaikaisen sääntelyn voimassaolon päätyttyä.

Säännöksessä edellytetään nimenomaan varoituksen antamista. Pelkkä neutraali ilmoitus koron nousemisesta ei siis olisi riittävä, vaan edellytyksenä on, että mainonnassa käytetään sanaa ”varoitus”. Syitä sääntelyyn on selostettu jaksoissa 2.4.2 ja 4.1.1.

On myös syytä korostaa, että ehdotettavan pykälän nojalla varoitusvelvollisuus syntyisi silloinkin, kun 8 §:ssä tarkoitetut tiedonantovelvoitteet eivät aktualisoidu sen johdosta, ettei mainonnassa mainita mitään luottosopimuksen ehtoa koskevaa tietoa. Varoitusvelvollisuuden syntymisen kannalta merkitystä ei olisi myöskään sillä, onko viittaus tilapäiseen korkokattoon suora vai epäsuora. Varoitusvelvollisuus syntyisi siis jo silloin, kun mainonnassa viitattaisiin edes yleisluontoisesti esimerkiksi sääntelyn muuttumiseen tai sen voimassaoloon.

Selvyyden vuoksi voi myös todeta, että säännös ei estä puuttumasta epäasianmukaiseen markkinointiin myös esimerkiksi hyvää luotonantotapaa koskevan sääntelyn tai kuluttajansuojalain 2 luvun markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevan sääntelyn perusteella.

13 b §. Suoramarkkinoinnin kieltö. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kuluttajaluottojen suoramarkkinoinnin kiellosta. Kielto koskisi paitsi sähköistä suoramarkkinointia myös muuta suoramarkkinointia. Kiellolla täydennettäisiin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 24 lukuun sisältyvää sääntelyä suoramarkkinoinnista kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvien luottojen osalta.

Kuten voimassa oleva tilapäinen suoramarkkinointikieltö, myös ehdotettu suoramarkkinointikieltö kattaa kuluttajaluottojen suoramarkkinoinnin ohella suoramarkkinoinnin, joka koskee luotonvälittäjän omia palveluja, kuten luotonkilpailutuspalveluja. Tämä selvennys siirrettäisiin ehdotuksen mukaan pykälän 1 momenttiin.

Luottojen ja luotonvälityspalvelujen suoramarkkinointi olisi siis kiellettyä paitsi uusille myös olemassa oleville tai entisille asiakkaille. Merkitystä ei kiellon kannalta olisi myöskään sillä, markkinoiko luottoja esimerkiksi luotonantaja, luotonvälittäjä vai muu taho. Markkinoinnin käsite on laaja, ja sillä tarkoitetaan kaupallista viestintää, kuten mainontaa, kaupanteon yhteydessä muuten annettuja tietoja sekä erilaisia myynninedistämiskeinoja, kuten alennuksia, lisäetuja ja markkinointiarpajaisia.

Suoramarkkinoinnin käsitettä käytetään laissa sähköisen viestinnän palveluista, mutta varsinaista suoramarkkinoinnin määritelmää lainsäädäntöön ei nykyisin sisälly. Ehdotetussa pykälässä suoramarkkinoinnilla tarkoitettaisiin markkinointia, joka on kohdennettu tiettyyn kuluttajaan tai kotitalouteen. Kohdentamisessa voidaan hyödyntää esimerkiksi kuluttajan yhteystietoja, kuten postiosoitetta, puhelinnumeroa, sähköpostiosoitetta, matkapuhelinnumeroa tai henkilökohtaista sosiaalisen median tiliä. Kielto koskisi siis luottojen markkinointia esimerkiksi tekstiviestillä tai sähköpostilla taikka puhelinmyyntinä eli sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 200 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua suoramarkkinointia. Kiellettyä olisi niin ikään luottojen suoramarkkinointi esimerkiksi Facebook Messengerin kautta.

Soveltamisalaan kuuluisivat myös osoitteettomasti kotitalouksiin jaetut mainokset. Perinteistä lehti-, radio-, kadunvarsi- tai televisiomarkkinointia ei sen sijaan olisi pidettävä pykälässä tarkoitettuna suoramarkkinointina, ja tällainen yleismarkkinointi olisikin siis sallittua. Sallittua olisi myös esimerkiksi tietojen antaminen tarjolla olevista luottotuotteista kuluttajan ottaessa itse yhteyttä luotonantajaan tai luotonvälittäjään.

Pykälän 2 momentissa rajattaisiin 1 momentin mukaisen suoramarkkinointikiellon ulkopuolelle tilanteet, joissa kuluttajalle kerrotaan mahdollisuudesta maksaa tavara tai muu kulutushyödyke luotolla kulutushyödykkeen markkinoinnin tai sen ostamisen yhteydessä. Voimassa olevassa väliaikaisessa säännöksessä rajausta koskee luottomahdollisuudesta kertomista yksinomaan kulutushyödykkeen oston yhteydessä. Nyt ehdotettavan täydennyksen myötä esimerkiksi ajoneuvon markkinointi kuluttajalle suoramarkkinointina siten, että samassa yhteydessä mainitaan mahdollisuudesta rahoittaa ajoneuvo luotolla, olisi sallittua. Edellytyksenä tällaiselle suoramarkkinoinnille luonnollisesti olisi, että suoramarkkinointi olisi sallittua edellä viitatusen sähköisen viestinnän palveluista annetun lain nojalla.

Ehdotetulla 7 luvun 3 §:n 6 momentilla selvennettäisiin, että 2 momentin mukainen poikkeus voisi ylipäänsä koskea vain hyödykesidonnaisia luottoja. Selvyyden vuoksi voi todeta, että poikkeus ei kuitenkaan mahdollista esimerkiksi hyödykesidonnaisena luottona pidettävän yleis-

luottokortin markkinoimista sellaisenaan, vaan poikkeus voi soveltua vain silloin, kun markkinoidaan tavaraa tai muuta kulutushyödykettä. Jo voimassa olevan kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hyvän luotonantotavan vastaista on puolestaan käyttää luoton myöntämistä pääasiallisena markkinointikeinona markkinoitaessa muita kulutushyödykeitä.

17 c §. Perittävän koron enimmäismäärä. Luottokustannusten enimmäismäärää koskevan kuluttajansuojalain 7 luvun 17 a §:n mukaan kuluttajan nostamalle luotolle perittävää luoton korkoa ei saa sopia 20:tä prosenttia suuremmaksi. Lisäksi kyseisessä pykälässä säädetään muuna kuin korkona perittävien luottokustannusten enimmäismäärästä.

Nyt ehdotettavan väliaikaisen 17 c §:n 1 momentin mukaan kuluttajan nostamalle luotolle ei saa periä 10:tä prosenttia suurempaa korkoa, vaikka luoton korko olisi sovittu tätä suuremmaksi. Säännös siis merkitsisi muiden kuin hyödykesidonnaisten luottojen osalta jatkoa tilapäiselle tiukennukselle suhteessa luvun 17 a §:n 1 momenttiin sekä tilapäistä poikkeusta kuluttajan eduksi luvun 24 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan luotosta kuluttajan maksettavaksi tuleva korko saa muuttua luottosopimuksen kuluessa vain sopimuksessa yksilöidyn viitekoron muutosten mukaisesti ja edellyttäen, että tästä on sovittu kuluttajaluottosopimuksessa. Lisäksi säännös tulisi jäljempänä voimaantuloa koskevassa jaksossa selostetuvin tavoin sovellettavaksi myös eräissä niissä tapauksissa, joissa 17 a § ei tule sovellettavaksi sen johdosta, että luottosopimus on tehty ennen mainitun säännöksen sisältäneen lain voimaantuloa.

Kuten voimassa olevassa väliaikaisessa laissa, erona luvun 17 a §:ään on se, että kun 17 a §:ssä kielletään jo sopimasta 20:tä prosenttia suuremmasta luoton korosta, nyt ehdotetussa pykälässä kiellettäisiin perimästä kuluttajalta 10:tä prosenttia suurempaa korkoa. Näin ollen säännöksen rikkomistilanteesta ei olisi kyse yksinomaan sillä perusteella, että sopimuksessa on sovittu 10:tä prosenttia suuremmasta korosta, vaan ratkaisevaa on, yritetäänkö kuluttajalta periä ehdotetun lain soveltamisajalta tämän määrän ylittävää korkoa.

Jos kuluttajalta perittäisiin sopimukseen perustuen 10:tä prosenttia suurempaa korkoa lain soveltamisajalta, tuomioistuimen tulisi niin sanotussa ylikorkotilanteessa viran puolesta hylätä vaatimus korkokaton ylittäviltä osin, ja kuluttaja-asiamies voisi puolestaan puuttua asiaan kielloilla. Jos luottosopimukseen sovelletaan myös luvun 17 a §:ää ja mainittua säännöstä rikotaan, rikkomisen seuraamukset määräytyvät mainitun säännöksen mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sääntelyn suhteesta luvun 24 §:n 2 momenttiin. Jos luoton korko 1 momentin johdosta alenee, luotonantajalla ei olisi ehdotuksen mukaan velvollisuutta ilmoittaa koron muutoksesta ennen sen voimaantuloa. Alempi korko tulisi siis luottosuhteessa sovellettavaksi suoraan lain säännöksen nojalla, vaikka luotonantaja ei olisi siitä etukäteen ilmoittanut. Sen sijaan muilta osin luvun 24 §:n 2 momentti tulisi sovellettavaksi myös koronmuutostilanteeseen, joka johtuu ehdotetun pykälän 1 momentista. Muutoksesta tulisi siis ilmoittaa pysyvällä tavalla, ja tällöin olisi siis mainittava maksuerän suuruus koron muuttumisen jälkeen ja, jos erien lukumäärä tai maksuvälit muuttuvat, niitä koskevat ajantasaiset tiedot.

Selvyyden vuoksi todettakoon, että 2 momentin mukainen poikkeus ei kattaisi enää tilannetta, jossa luoton korko mahdollisesti nousee tilapäisen lain voimassaoloajan päätyttyä. Tällaisesta muutoksesta olisi siis ilmoitettava kaikilta osin siten kuin luvun 24 §:ssä säädetään.

24 a §. Maksujen muutosten rajoittaminen. Pykälässä säädettäisiin tilapäisestä kiellosta korottaa kuluttajaluottosopimuksen johdosta perittäviä maksuja. Säännös on tarpeen tilapäisen korko-

kattosäännöksen kiertämisen estämiseksi. Säännöstä ei sovellettaisi kuluttajansuojalain 7 a luvun soveltamisalaan kuuluviin luottoihin eikä hyödykesidonnaisiin luottoihin, koska niihin ei sovellettaisi myöskään tilapäistä korkokattoa.

7 Voimaantulo

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

Koronavirusepidemian toinen aalto on alkanut ja uusia rajoitustoimia on jouduttu tekemään. Näyttää ilmeiseltä, että koronavirus tulee heijastumaan kuluttajien arkeen ja talouteen ainakin pitkälle ensi vuoteen. Tämän johdosta myös lain olisi tarpeen olla voimassa vielä useita kuukausia ja mahdollisuuksien mukaan siten, että väliaikaisen lain voimassaolon päättymisen ja mahdollisten uusien sääntelykeinojen väliin jää mahdollisimman lyhyt aika. Tämän johdosta ehdotetaan, että väliaikainen laki olisi voimassa 30.9.2021 saakka. Pidempää voimassaoloaika puoltaa myös se, että muutoin korkokattoa koskevan muutoksen tavoite niiden kuluttajien aseman helpottamisesta, jotka joutuvat koronavirusepidemian aiheuttamien taloudellisten vaikeuksien johdosta käyttämään luottorahoitusta, ei toteutuisi, koska luoton takaisinmaksu ei välttämättä ole kohtuudella mahdollista kovin lyhyessä ajassa siinäkin tapauksessa, että kuluttajan maksukyky esimerkiksi lomautuksen päätyttyä paranee. Kovin lyhyestä voimassaoloajasta ei siis tämän tyyppisessä sääntelyssä olisi kuluttajille sanottavaa hyötyä.

Ehdotettua säännöstä perittävän koron enimmäismäärästä (lakiehdotuksen 7 luvun 17 c §) sovellettaisiin ensinnäkin lain voimaantulon jälkeen tehtäviin sopimuksiin. Tämän lisäksi säännöstä sovellettaisiin ennen lain voimaantuloa tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin siltä osin kuin luottoa käytetään uuden väliaikaisen lain voimassaoloaikana. Sääntelyä ei siis taannehtivien vaikutusten välttämiseksi sovellettaisi myöskään 1.7.– 31.12.2020 eli nykyisen väliaikaisen lain voimassa ollessa nostettuun luottoon, vaikka tällaista luottoa olisi edelleen maksamatta.

Lain voimassaolon päättymisen jälkeen luotolle perittävä korko määräytyisi luottosopimuksen mukaan ottaen huomioon tapauksen mukaan sovellettavaksi tuleva lainsäädäntö.

8 Toimeenpano ja seuranta

Luottojen hintasääntelyä on muutettu viime vuosina useaan otteeseen, ja sen seurauksena eri luottotyyppejä, eri aikoina tehtyjä sopimuksia ja tilapäisen hintasääntelyn johdosta myös eri aikoina tehtyjä nostoja voivat koskea eri säännökset. Tämä aiheuttaa haasteita luotonantajien lisäksi myös velkomusasioita käsitteleville tuomioistuimille ja valvontaviranomaisille. Suurimpana huolena on, että kuluttajat eivät kykene hahmottamaan, mikä sääntely kulloinkin tulee kyseeseen ja ovatko esimerkiksi heidän tekemänsä nostot tiukemman sääntelyn piirissä ja kuinka pitkän ajan. Muun muassa Itä-Uudenmaan käräjäoikeus, Finanssivalvonta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Kuluttajaliitto ovat esittäneet huolensa sääntelyn monimutkaisuudesta.

Pidemmällä aikavälillä tulisikin pyrkiä välttämään tilapäistä sääntelyä ja selvittää tarpeita ja mahdollisuuksia tarkistaa hintasääntelyä pysyvämmiin. Erityistä huomiota tulisi tältä osin kiinnittää ennen 1.9.2019 tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin, jotka jätettiin 1.9.2019 voimaan tulleen hintasääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle niissäkin tapauksissa, joissa kuluttaja tekee uusia nostoja hintasääntelyn voimaantulon jälkeen. Tätä vanhaa luottokantaa voidaan pitää erityisen ongelmallisena, sillä näissä luotoissa luoton korot saattavat olla yli 100 prosenttia.

Pysyvän sääntelyn ja tarkoituksenmukaisten sääntelykeinojen arvioinnin tarve koskee myös kuluttajaluottojen markkinointia. Eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto valmistelee kuluttajaluottoja koskevan mainonnan ja suoramarkkinoinnin hillitsemisestä pysyvää lainsäädäntöä (EV 69/2020 vp, 5. lausuma).

Pysyvää sääntelyä koskevien muutosten valmistelu on tarkoitus aloittaa keväällä 2021. Tätä ennen, vielä tämän vuoden aikana, eduskunnalle toimitetaan sen edellä viitatussa eduskunnan vastauksessa edellytetty selvitys (EV 69/2020 vp, 1. –3. lausuma). Käynnissä on jo eduskunnan vastauksessa edellytetty maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikojen lyhentämistä koskevan uudistuksen valmistelu (EV 69/2020 vp, 4. lausuma).

Uuden väliaikaisen sääntelyn voimassaoloaikana huomiota tulisi kiinnittää erityisesti kuluttajien informointiin sen suhteen, miten sääntelyn väliaikaisuus voi vaikuttaa luoton hintaan sääntelyn voimassaolon päättymisen jälkeen.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotettu hintasääntely vaikuttaa sopimusvapauteen ja sopimussuhteiden pysyvyyteen. Sopimusvapaudesta ja sopimussuhteiden pysyvyydestä ei ole nimenomaisesti säädetty perustuslaissa. Sopimusoikeuden sääntely sinänsä kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan (PeVL 26/2008 vp, s. 2, PeVL 3/1982 vp, s. 2). Sopimusvapaus kuitenkin saa suojaa tietyssä määrin omaisuuden suojaavan yleislausekkeen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62, PeVL 15/2004 vp, s. 4–5, PeVL 33/1998 vp, s. 1), jonka on katsottu jossain määrin turvaavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 21/2004 vp, s. 3, PeVL 33/2002 vp, s. 3).

Kuluttajaluottojen suoramarkkinointia koskevalla kiellolla puolestaan on merkitystä perustuslain 12 §:ssä säädetyn sananvapauden suojan näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti käytännössään katsonut, että perustuslain 12 §:ssä säädetty sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joskaan valiokunta ei ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunnan käytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 18/2014 vp, s. 3/II, PeVL 6/2012 vp, s. 2/I, PeVL 3/2010 vp, s. 2/I ja PeVL 54/2006 vp, s. 2/I). Markkinoinnin rajoituksilla tulee siten olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tavoite, ja rajoitusten tulee olla oikeasuhtaisia näihin tavoitteisiin nähden.

Sekä markkinointia että hintasääntelyä koskevat ehdotukset vaikuttavat elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksiin, ja näin ollen esitys on merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta.

Rajoitusten perustuslainmukaisuus ratkaistaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella. Tältä kannalta keskeistä on se, onko rajoituksille olemassa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät perusteet ja ovatko rajoitukset painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia sekä täyttykö perusoikeusrajoitukselle asetettu oikeasuhtaisuusvaatimus eli ovatko rajoitukset välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi ja muutoinkin oikeasuhtaisia.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt vuonna 2013 säädettyä korkokattoa täsmällisenä (PeVL 28/2012 vp s. 2). Nyt ehdotettu hintasääntely on muotoilultaan täsmällistä. Sama koskee suoramarkkinoinnin kieltoa koskevaa säännöstä. Esityksen voidaankin katsoa täyttävän perusoikeuksia rajoittavalta lainsäädännöltä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 15 §:ää koskevassa käytännössään pitänyt pysyvän ylivelkaantumisen estämistä ja ylivelkaantumiseen liittyvien haittojen vähentämistä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteina rajoittaa omaisuuden suojaa (PeVL 28/2012 vp s. 3/I, PeVL 42/2006 vp s. 4, PeVL 12/2002 vp s. 2/II, PeVL 5/2002 vp s. 2/II). Valiokunta on lisäksi aiemmin katsonut ehdotuksen olleen perusteltu muun muassa sen vuoksi, että elinikäinen tai kohtuuttoman pitkäkestoinen ulosotto voi oleellisesti heikentää sen kohteena olevan henkilön mahdollisuuksia elää ihmisarvoista elämää (PeVL 12/2002 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on pitänyt ylivelkaantumisen estämistä ja ylivelkaantumiseen liittyvien haittojen vähentämistä hyväksyttävänä perusteena rajoittaa myös elinkeinovapautta (PeVL 28/2012 vp s. 3/I).

Markkinoinnin rajoittamiselle perustuslakivaliokunta on pitänyt perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena esimerkiksi kansanterveyden edistämistä ja lasten suojelua (alkoholin televisio- ja radiomainonnan rajoittaminen (PeVL 40/2013 vp) ja rahapelien markkinoinnin rajoitukset (PeVL 15/2010 vp)). Lisäksi perustuslakivaliokunta on matkapuhelinliittymiä koskevan osittaisen puhelinmarkkinointikiellon osalta todennut, että kuluttajien suojaamista puhelinmarkkinoinnin aiheuttamilta erityisiltä ongelmilta voitiin sinänsä pitää hyväksyttävänä perusteena markkinointikiellon asettamiselle (PeVL 6/2012 vp). Viimeksi mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta piti myös lain määräaikaaisuutta valiokunnan aikaisemman käytännön valossa perusteena, joka vähensi rajoituksen valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta (ks. esim. PeVL 45/2005 vp, s. 2/II, PeVL 2/2011 vp, s. 2—3).

Esityksellä pyritään ohjaamaan luottotoimintaa yhteiskunnallisesti hyväksyttävämpään suuntaan poikkeusoloissa, joihin kuluttajat eivät ole voineet kohtuudella varautua, josta seuranneisiin taloudellisiin vaikeuksiin kuluttajat ovat joutuneet pääasiasiassa omatta syyttään ja josta saattaa seurata kuluttajille pitkäaikaisiakin taloudellisia vaikeuksia. Lain tilapäiselle muuttamiselle on siis yhteiskunnallisesti painavat ja hyväksyttävät perusteet, ja se on myös välttämätön kuluttajaluotoista aiheutuvien velkaongelmien vähentämiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi.

Ehdotettua tilapäistä korkokattoa ei sovellettaisi lainkaan ennen lain voimaantuloa tehtyihin luoton nostoihin, eikä siis myöskään aiemman väliaikaisen lain voimassaoloaikana tehtyihin luoton nostoihin, mutta sitä sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin siltä osin kuin luottoa käytettäisiin lain voimassaoloaikana. Sääntelyllä puututtaisiin siis tietyiltä osin myös olemassa oleviin sopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on vuonna 2013 voimaan tullutta hintasääntelyä arvioidessaan pitänyt korkokaton merkitsemän sopimusvapauteen kohdistuvan rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta huomattavana sitä, että ehdotetulla sääntelyllä ei ollut taannehtivia vaikutuksia. Kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteisiin ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä kuitenkaan muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 37/1998 vp, s. 2, PeVL 34/1998 vp, s. 2, PeVL 33/1998 vp, s. 2). Valiokunnan käytännössä on katsottu, että oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen kuuluu perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia tai velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 21/2004 vp, s. 3).

Jos hintasääntelyä sovellettaisiin vain lain voimaantulon jälkeen tehtäviin sopimuksiin, sääntelyllä ei voitaisi saavuttaa kuluttajien aseman helpottamista koskevia tavoitteita, koska eri ai-

koina tehtyihin luottosopimuksiin sovellettaisiin tällöin hyvin erisisältöisiä säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään antanut merkitystä taannehtivan lainsäädännön perustuslain 6 §:ään kiinnittyville yhdenvertaisuusvaikutuksille (PeVL 33/2002 vp, s.3/I, PeVL 63/2002 vp, s.3/I). Sekä hinta- että markkinointisääntelyn oikeasuhtaisuuden ja hyväksyttävyyden kannalta merkityksellisenä on pidettävä myös sitä, että sääntely olisi voimassa vain lyhyehkön ajan. Hintasääntelyn kannalta huomionarvoista on myös, ettei hintasääntelyllä puututtaisi edellä todetun mukaisesti lainkaan ennen lain voimaantuloa käytettyyn luottoon. Tämän ohella merkityksellistä on myös se, että luotonantajalla olisi oikeus irtisanoa luotto tai tilanteesta riippuen mahdollisuus lakkauttaa kuluttajan oikeus käyttää jatkuvaa luottoa, ja näin luotonantajat ovat saattaneet toimia jo aiemmin voimaan tulleen väliaikaisen hintasääntelyn johdosta. Hintasääntelyn oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on niin ikään huomattava, että vaikka sääntely koskisi kaikkia kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvia rahaluottoja, sääntely tosiasiaissa vaikuttaa vain kalleimpiin luottoihin, joihin velkaongelmat tyypillisesti ennen muuta liittyvät. Markkinointirajoituksen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa merkitystä on puolestaan sillä, ettei sääntelyllä puututa luotonantajien ja luotonvälittäjien mahdollisuuksiin markkinoida luottoja tai luotonvälittäjien mahdollisuuksin markkinoida omia palvelujaan muilla tavoin, kuten televisio-, radio-, kadunvarsi- tai lehtimainoksia. Niin ikään huomionarvoista on, että suoramarkkinointikiellon soveltamisalaa hiukan kavennettaisiin aiemmasta.

Lisäksi merkityksellisenä voidaan pitää perustuslakivaliokunnan vuonna 2013 voimaan tulleen hintasääntelyn yhteydessä esittämän kannan mukaisesti sitä, että sellaisten luottojen tarjoajilta, joihin liittyvät velkaantumisongelmat ovat olleet jo vuosien ajan vahvasti esillä, voidaan edellyttää varautumista lainsäädännön merkittäväänkin muutokseen (PeVL 28/2012 vp s.3/II). Kuluttajaluottoihin liittyvät ongelmat ovat olleet tiedossa jo useamman vuoden, ja luotot ovat olleet valvontaviranomaisten erityisenä painopistealueena jo pitkään. Myös tällä voidaan katsoa olevan olennaista merkitystä arvioitaessa sitä, missä määrin sääntelyn kohteena olevien elinkeinonharjoittajien markkinointiedellytyksiin ja sopimusten pysyvyyteen liittyvien odotusten voidaan katsoa olevan oikeutettuja ja missä määrin niihin puuttumista voidaan pitää hyväksyttävänä. Kyse on kuluttajan suojaamisesta sääntelyn soveltamisalaan kuuluvissa sopimussuhteissa. Sääntelyn kuluttajan asemaa suojaavalle luonteelle on annettu merkitystä valiokunnan käytännössä (PeVL 63/2002 vp, PeVL 33/1998 vp).

Edellä esitetyistä syistä lakiehdotus täyttää perustuslain asettamat vaatimukset, ja laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun 3 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 746/2010, 207/2013, 851/2016 ja 596/2019, väliaikaisesti uusi 5 ja 6 momentti, 8 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 746/2010 ja 851/2016, väliaikaisesti uusi 4 momentti sekä lukuun väliaikaisesti uusi 8 a, 13 b, 17 c ja 24 a § seuraavasti:

7 luku

Kuluttajaluotot

3 §

Säännösten soveltamisen rajoitukset eräissä muissa tapauksissa

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

Tämän luvun 13 b §:n 2 momenttia sovelletaan vain hyödykesidonnaiseen luottoon.

8 §

Kuluttajaluoton mainonnassa annettavat tiedot

Jos 1 momentin mukaan ilmoitettava luoton korko on 17 c §:n 1 momentin mukaista enimmäiskorkoa suurempi, mainonnassa on ilmoitettava tämän pykälän 1 momentin mukaan ilmoitettava luoton korko vähintään yhtä näkyvästi kuin 17 c §:n 1 momentin mukainen korko.

8 a §

Mainonnassa annettava varoitus koron nousemisesta

Jos kuluttajaluoton tai luotonvälityspalvelun mainonnassa viitataan 17 c §:n 1 momentissa tarkoitettuun korkokattoon ja mainostettavan luoton korko voi luottosopimuksen ehtojen mukaan nousta korkokaton voimassaolon päätyttyä, mainonnassa on samassa yhteydessä varoitettava kuluttajia mahdollisesta koron nousemisesta korkokaton voimassaolon päättymisen jälkeen.

13 b §

Suoramarkkinoinnin kieltö

Kuluttajaluoton ja luotonvälityspalvelun suoramarkkinointi on kielletty.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan estä kertomasta kuluttajalle tavaraa tai muuta kulutushyödykettä markkinoitaessa tai hyödykkeen oston yhteydessä mahdollisuudesta rahoittaa kyseinen hyödyke luotolla.

17 c §

Perittävän koron enimmäismäärä

Kuluttajan nostamalle luotolle ei saa periä 10:tä prosenttia suurempaa korkoa, vaikka luoton korko olisi sovittu tätä suuremmaksi.

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

24 a §

Maksujen muutosten rajoittaminen

Poiketen siitä, mitä 24 §:n 4 momentissa säädetään, luottosopimuksen johdosta perittäviä maksuja ei saa korottaa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____ ja on voimassa 30 päivään syyskuuta 2021.

Tämän lain 7 luvun 8 §:n 4 momenttia sekä 8 a, 17 c ja 24 a §:ää ei sovelleta ennen lain voimaantuloa tehtyyn kertaluottoa koskevaan sopimukseen. Tämän lain 7 luvun 17 c §:ää sovelletaan ennen lain voimaantuloa tehtyyn jatkuvaa luottoa koskevaan sopimukseen vain siltä osin kuin luottoa käytetään tämän lain voimassaoloaikana.

Helsingissä 26.11.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson