

Lausunto

16.3.2022

VN/10675/2019
VN/10675/2019-OM-90

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräistä makrovakauden valvontavälineistä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Ehdotetulla esityksellä tavoitellaan yksityishenkilöiden ja kotitalouksien suoran ja välillisen velkaantumisen kasvun hillitsemistä sekä rahoitusvakauden turvaamista. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavan.

1. Yleisiä huomioita

Oikeusministeriö pitää 4. lakiehdotuksen mukaista luotonantajien valvonnan siirtoa Etelä-Suomen aluehallintovirastolta Finanssivalvonnalle erittäin tärkeänä uudistuksena. Näin toteutetaan asiaa koskeva hallitusohjelmakirjaus, joka on osa toimenpidekokonaisuutta, jolla pyritään torjumaan ylivelkaantumista ja vähentämään siitä aiheutuvia ongelmia. Kuten esityksessä (s. 24) tuodaan hyvin esille, kyse ei olisi pelkästään siitä, että eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettuun lakiin sisältyvä elinkeino-oikeudellinen valvonta siirtyisi Finanssivalvonnalle, vaan myös Finanssivalvonnan tehtävät muiden luotonantajien valvonnassa kasvaisivat, koska Finanssivalvonta tulisi valvomaan näiden osalta esimerkiksi kuluttajansuojalain 7 luvun säännösten noudattamista kuluttaja-asiamiehen rinnalla samalla tavoin kuin valvonta nykyisin on toteutettu luottolaitosten osalta.

Esitysluonnoksessa sivulla 22 kuvataan, että esityksellä on erityisesti kaksi keskeistä tavoitetta:

- ”Esityksen pääasiallisena tavoitteena on tehdä tarvittavat lainsäädäntöuudistukset kotitalouksien liiallisen velkaantumisen rajoittamiseksi tulevaisuudessa.”
- ”Makrovakausvälineiden ensisijainen tavoite on hillitä kotitalouksien velkaantumista rahoitusjärjestelmän kokonaistasolla.”

Esityksen tavoitteet liittyvät siis toisaalta sekä rahoitusjärjestelmän kokonaistasolla tapahtuvaan velkaantumisen hillintään ja kotitalouden tasolla liiallisen velkaantumisen rajoittamiseen. Oikeusministeriö toteaa, että näitä molempia tavoitteita toteutettaisiin toimenpiteillä, joilla rajoitettaisiin sopimusvapautta ja elinkeinovapautta. Esitysluonnoksessa vaikuttaisi olevan jossain määrin vielä tarkentamisen tarvetta sen osalta, että ehdotettavia rajoituksia arvioidaan perusteluissa riittävän tarkasti eri näkökulmista. Esimerkiksi se, että jokin toimenpide on

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

rahoitusjärjestelmän kokonaistasolla hyväksyttävää, ei vielä sisällä kannanottoa siitä, että se on kotitalouksien kannalta välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Rajoitusedellytysten täyttymisen kannalta sääätämisyjärjestysperusteluissa tulisi arvioida ehdotettua tarkemmin, miten ehdotettujen rajoitusten katsotaan olevan perusteltuja rajoitusedellytysten kannalta.

Yleisesti perusoikeusrajoitusten arvioinnin osalta oikeusministeriö toteaa, että jokainen rajoitus tulisi arvioida asianmukaisesti rajoitusedellytysten kannalta. Oikeusministeriö katsoo, että jossain määrin rajoitusten suhteellisuusarvioinnin osana tehtävä arviointi rajoitusten oikeasuhtaisuudesta, välttämättömyydestä ja tehokkuudesta tarvitsee vielä täsmentämistä.

2. Hallinnollisten seuraamusmaksujen perusteleminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että eräistä uusista laiminlyönneistä tai rikkomuksista voisi määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun. Esimerkiksi esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksessa esitetään lain 38 §:ää ja 40 §:ää muutettavaksi siten, että rikemaksun ja seuraamusmaksun alaan tuotaisiin uusia tekoja. Ehdotuksia perustellaan tarkemmin esitysluonnoksen sivulla 49.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä tulee olla asianmukaiset perustelut siitä, minkä vuoksi ehdotetut teot on sanktioitava. (ks. erityisesti Lainkirjoittajan opas, osio 12.10.3)

Oikeusministeriö katsoo, että sanktioiteja koskevia perusteluita on syytä täsmentää. Koska rangaistusluonteisessa seuraamusmaksussa (tässä rikemaksu ja seuraamusmaksu) on kyse uudesta perusoikeusrajoituksesta, on esityksen sääätämisyjärjestysperusteluissa tehtävä selkoa siitä, miten ehdotetut uudet sanktiot täyttävät perusoikeusrajoitukselle asetetut edellytykset, kuten hyväksyttävä tarve, välttämättömyys, oikeasuhtaisuus, hyväksyttävyyys, oikeusturva, täsmällisyys ja erityisesti rangaistusluonteisille seuraamuksille asetetut edellytykset (mm. laillisuusperiaate), (ks. Lainkirjoittajan opas 12.10.4). Perusteluissa on lisäksi tehtävä selkoa siitä, että ehdotetuille uusille sanktioinneille on perusteltu tarve, joka nimenomaan puoltaa kyseisen sanktion käyttöönottoa, eikä muut hallinnolliset keinot ole riittäviä, eikä rikkomuksen laatu ehdottomasti edellytä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä (Lainkirjoittajan opas, osio 12.10.3-4).

Vaikuttaisi, että esitysluonnoksessa on jossain määrin kuvattu seuraamusmaksun käyttöönottoa, esim. ”tällainen toiminta katsottaisiin erityisen moitittavaksi, joten siitä olisi perusteltua määrätä seuraamusmaksu.” Asiaa koskevia perusteluita tulee kuitenkin laajentaa ja täsmentää huomattavasti sekä tehdä selkoa siitä, että ehdotetut uudet sanktiot täyttävät perusoikeusrajoitukset.

Lainkirjoittajan oppaassa seuraamusmaksujen osalta on myös todettu, että ”Hallinnollisen sanktion käyttöönoton edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon sanktioinnin kohteena olevan teon tai laiminlyönnin luonne sekä sanktion suhde muihin hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.” (Lainkirjoittajan opas 12.10.3)

Oikeusministeriö toteaa, että 2. LE:n 38 §:ää koskeva perustelu siitä, että

- ”Tällainen helposti toteennäytettävä rike olisi katsottavissa luonteeltaan vähäiseksi, joten siitä ei ole tarpeen määrätä moitittavammille rikkomuksille ja laiminlyönneille tarkoitettua seuraamusmaksua.”

on sinänsä hyväksyttävä perustelu sille, miksi valitaan rikemaksu, mutta ensisijaista on perustella, minkä vuoksi ylipäätään tekoja sanktioidaan.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotettu 2. lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentti on hyvin avoin (blanko). Kyseinen pykälä on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana ainakin vuonna 2012 (PeVL 17/2012). Pykälän sisältämien tekojen määrä on kuitenkin kasvanut huomattavasti sen jälkeen ja näin pykälä on muuttunut tuolloin käsiteltyä avoimemmaksi tekoja koskevaksi luetteloksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tämä muotoilu vaikuttaa olevan jossain määrin ongelmallinen laillisuusperiaatteen kannalta, jolle asetettavia edellytyksiä sovelletaan asiallisesti myös rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Lähtökohtaisesti rangaistusluonteiselta hallinnolliselta seuraamukselta on edellytetty riittävää täsmällisyyttä ja rangaistavuuden edellytykset on ilmaistu riittävän selkeästi. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä johtuen aineellisen lainsäädännön kaikenlaisen rikkomisen tai laiminlyönnin sanktiointia merkitseviin ns. blankosäännöksiin on myös hallinnollisia sanktioista säädettyä syytä suhtautua torjuvasti (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 31/2002 vp, PeVL 20/1997 vp ja PeVL 15/1996 vp). (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas 12.10.4.)

Ottaen huomioon laillisuusperiaatteeseen liittyvät näkökohdat, oikeusministeriö pitää perusteltuna arvioida jatkovalmistelussa, voisiko 40 §:n 1 momentin sääntelymallia kehittää paremmin laillisuusperiaate huomioivaan suuntaan.

Vastaavasti 4. lakiehdotuksen osalta hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa perustelua tulisi täsmentää ainakin siltä osin, kun on kyse uusista sanktioinneista.

3. Perusoikeusrajoitusten perustelu

a. Sopimusvapauden rajoittamisen perustelu

Esitysluonnoksessa on arvioitu ehdotettuja muutoksia myös sopimusvapauden rajoittamisen näkökulmasta. Säättämisyjärjestysperusteluissa on kuvattu asianmukaisesti se lähtökohta, että vaikka sopimusvapautta ei nimenomaisesti ole turvattu perustuslaissa, sekin saa suojaa tietyssä määrin omaisuusuojasäännöksen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62, PeVL 15/2004 vp, s. 4–5, PeVL 33/1998 vp, s. 1). Sopimusvapauden rajoittaminen on mahdollista, kun rajoitus täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset.

Esitysluonnoksen säättämisyjärjestysperusteluissa sivulla 61 on arvioitu ehdotettua sopimusvapauden rajoittamista suhteessa rajoitusedellytyksiin. Oikeusministeriö toteaa, että tässä mainittua oikeasuhtaisuuden arviointia on syytä täsmentää. Pelkästään perusteluissa kuvattu näkökulma siitä, että koska rajoitukset eivät merkitse syväkävää rajoitusta sopimusvapauteen ei vielä tarkoita, että rajoitukset olisivat oikeasuhtaisia, vaan perustelu vaikuttaisi olevan enemmänkin osa perusoikeuksien rajoitusedellytysten arviointia siitä, että esitys ei puutu perusoikeuden ydinalueelle, kuin suoraan osa oikeasuhtaisuusarviointia.

Oikeusministeriö katsoo, että oikeasuhtaisuuden arviointi edellyttäisi täsmällisempää tarkastelua siitä, että rajoitukset ovat välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia (Ks. esim. PeVL 3/2014 vp, s. 3, PeVL 38/2013 vp, s. 4–5, PeVL 16/2013 vp, s. 2/1, PeVL 8/2013 vp, s. 3/I.) Oikeasuhtaisuusarvioinnin osana tulisi arvioida kysymystä siitä, että täyttyykö edellytys siitä, että perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Lisäksi on huomioitava se, että rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. (Ks. tarkemmin esim. PeVL 37/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, s. 4/I, PeVL 2/2013

vp, s. 3, PeVL 5/2009 vp, s. 3, PeVL 8/2006 vp.) Täsmentämistä voisi lähteä jäsentämään esimerkiksi siten, että esitykseen kuvattaisiin, miksi näitä keinoja lievemmat keinot eivät ole riittäviä ja kuvaamalla sitä, että miten tehokkaana ehdotettuja toimenpiteitä pidetään.

Edellä todetusti rajoitusten oikeasuhtaisuutta perustellaan myös perustelulla siitä, että ”Lisäksi luotonantajille annetaan rajattuja mahdollisuuksia poiketa lain asettamista prosentuaalisista rajoista.” Ilmeisesti tällä rajatuilla mahdollisuuksilla poiketa prosentuaalisista rajoista viitataan 1. LE:n 11 § 2 momenttiin. Kyseistä säännösehdotusta perustellaan ainakin sivulla 48.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyse näyttäisi olevan ehdollisesta toimivallasta, koska kyse on rajatusta koko luottokantaan sidotusta toimivallasta eikä täysin tapauskohtaisesta arviosta. Näin ollen toimivallan vaikutus yksittäisen sopimussuhteen kannalta vaikuttaa olevan jossain määrin välillinen ja perusteluja tämän merkityksestä oikeasuhtaisuusarvioinnissa tulisi täsmentää.

Luonnoksen s. 23-24 kuvataan, että esitys merkitsisi useaa erilaista rajoitusta sopimusvapauteen (esim. asuntoyhteisöjen luottoja koskeva rajoitus, taloyhtiölainan enimmäismäärä, lyhennysvapaiden kielto). Koska kyse on hyvin eri tyyppisistä rajoitustoimenpiteistä, tulisi kunkin uuden rajoituksen rajoitusten valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyden tulee arvioida erikseen. Vaikutusarviointien (s. 30-31) perusteella vaikuttaisi, että tavoite kuluttajien aseman suojelusta on yksi keskeinen tavoite näille toimenpiteille. Mikäli kuluttajien aseman suojelua halutaan käyttää myös sopimusvapauden rajoittamisen perusteena, olisi asiaa hyvä avata tarkemmin. Tällöin tulisi kuvata tarkemmin aiempaa lausuntokäytäntöä siitä, mitä toimenpiteitä kuluttajan aseman suojelemiseksi on pidetty mahdollisina perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ja arvioida ehdotettuja rajoituksia aiemman lausuntokäytännön valossa

b. Elinkeinovapauden rajoittamista koskevien perustelujen täsmentäminen

Yleisesti oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että elinkeinovapautta koskevassa säätämisyjärjestysperustelujen jaksossa (12.2) on sinänsä asianmukaisesti kuvattu elinkeinovapauden rajoittamisen edellytyksiä ja esityksen tavoitteita. Kuitenkin, perusteluista on jossain määrin haastavaa tällä hetkellä tunnistaa, mitkä ovat ne argumentit suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin, joiden perusteella esityksen sisältämien ehdotusten katsotaan olevan rajoitusedellytysten kannalta hyväksyttäviä. Arvioinnin tulisi sisältää mm. arviointi siitä, millä perusteella ehdotettuja keinoja voidaan pitää välttämättöminä ja oikeasuhtaisina. Pelkästään kuvaus siitä, että perustuslakivaliokunta on hyväksynyt jotain rajoitusperusteita ei vielä kuvaa sitä, miten ehdotetut keinot ovat rajoitusedellytysten näkökulmasta hyväksyttäviä. Perusteluja olisi hyvä selkiyttää sen kannalta, millä perusteilla ehdotettuja toimenpiteitä pidetään rajoitusedellytykset täyttävinä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että elinkeinovapauden rajoittamista perustellaan esim. s. 62-63 kohtalaisen yleisellä kannanotolla sääntely-ympäristön tasapuolisuudesta ja makrovakautta koskevilla argumenteilla. Tällä hetkellä perustelut vaikuttavat rakentuvan ensisijaisesti kansantalouden järjestelmätasoa koskevien argumenttien varaan ja ilmeisesti näin pyritään kuvaamaan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin liittyvän painavan yhteiskunnallisen syyn käsillä oloa. Oikeusministeriö toteaa, että elinkeinovapauden rajoittamista koskevaa

arviointia tulisi täydentää siitä näkökulmasta, että miten sääntelyä pidetään elinkeinonharjoittajien näkökulmasta välttämättömänä ja oikeasuhtaisena.

Rajoitusten oikeasuhtaisuutta ja täsmällisyyttä koskevien perusteluiden näkökulma sinänsä vaikuttaa mahdolliselta, mutta perusteluja tulisi täsmentää sen osalta, että miksi juuri nyt ehdotetut rajoitukset ovat oikeasuhtaisia ehdotettujen tavoitteiden toteuttamiseen. Esitysluonnoksen perusteluissa tämä jää jossain määrin yleisellä tasolla ilmaistuksi, eikä sen vuoksi ole esimerkiksi arvioinnista ole nähtävissä sitä, olisiko esityksen tavoitteisiin mahdollista päästä perusoikeuksiin vähemmän puuttuvien keinoin. Esimerkiksi esitetty kuvaus siitä, että taloyhtiölainojen käyttö on lisääntynyt ja niihin liittyy riskejä, ei vielä tällä hetkellä anna selkeää kuvaa rajoitusedellytysten täyttymisestä.

Oikeusministeriö katsoo, että arviointia sitä, että rajoitukset ovat arvion mukaan tehokkaita, joilla voidaan saavuttaa niiden perusteena oleva tavoite, tulisi täsmentää. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rajoitusten tehokkuus on osa perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymistä koskevaa arviointia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. [PeVL 40/2017 vp](#), s. 4, [PeVL 55/2016 vp](#), s. 4—5 ja [PeVL 5/2009 vp](#), s. 3/II).

Kootusti oikeusministeriö toteaa, että elinkeinovapauden rajoittamista koskevaa arviointia tulisi täsmentää, jotta arvioinnista ilmenisi selvästi, miksi juuri ehdotetut rajoitustoimenpiteet ovat perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta hyväksyttäviä.

4. Elinkeinonharjoittajien rekisteröimisvelvoitteen laajentaminen (4. lakiehdotus)

Esityksen 4. lakiehdotuksena esitetään säädettäväksi uusi samanniminen laki eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä. Uuden lain soveltamisala olisi jossain määrin laajempi, kuin kumottavan samannimisen lain soveltamisala, sisältäen mm. elinkeinonharjoittajat, jotka myöntävät asuntoyhteisöluottoja. Esitysluonnoksen sivulla 61 todetaan asianmukaisesti se lähtökohta, että rekisteröitymisvelvollisuuden on katsottu käytännössä tarkoittavan elinkeinon luvanvaraisuutta. Oikeusministeriö toteaa, että rekisteröitymisvelvoitteen laajentaminen tulisi perustella suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Esitysluonnoksesta ei ainakaan selkeästi ollut tällä hetkellä havaittavissa asiaa koskevia perusteluja. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rekisteristä poistamista koskevaa säännösehdotusta olisi tarpeen arvioida vielä tarkemmin jatkovalmistelussa. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnon 26/2017 vp yhteydessä lausunut, että

- ”Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2).” (PeVL 26/2017 vp s. 68)

Eräs perustelu ehdotukselle on ilmeisesti esitetty esitysluonnoksen sivulla s. 25 on todettu, että

- ”Lisäksi valvontaviranomaisen muutoksen seurauksena olisi se, että lain soveltamisalaan kuuluviin elinkeinonharjoittajiin tulisivat sovellettavaksi Finanssivalvonnan niin sanotut sanktiovaltuudet. Uskottavalla ja oikeasuhtaisella seuraamusjärjestelmällä kyettäisiin ennaltaehkäisemään lainvastaisia menettelytapoja ja turvaamaan se, etteivät säännöksiä rikkovat osapuolet saa kilpailuetua suhteessa säännöksiä noudattaviin toimijoihin luottomarkkinoilla.”

Ottaen huomioon se, että yksi viranomaisvalvontajärjestelmä korvataan toisella, on tarpeen täsmentää, miten Finanssivalvonnan valvontatoimivallan laajentaminen vaikuttaisi siihen, kuinka uskottava ja oikeasuhtainen seuraamusjärjestelmä on.

Lakiehdotuksen 5 § vastaisi sen perustelujen mukaan pääosin nykyistä lakia. Luotettavuuden arviointi tulisi kuitenkin soveltamisalan laajennuksen myötä koskemaan myös asuntoyhteisöluottojen tarjoajia. Pykälän 2 momentin mukaan Finanssivalvonnan oikeudesta käsitellä 1 momentissa tarkoitettujen luotettavuuden selvittämiseksi vankeusrangaistusta tai sakkorangaistusta koskevia tietoja säädettäisiin Finanssivalvonnasta annetun lain 20 §:ssä. Vaikka säännös vaikuttaa informatiiviselta, eikä voimassa olevan lain ja ehdotetun lain mukaan tietoa rikosoikeudellisesta seuraamuksesta merkitä rekisteriin, oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että luotettavuuden arviointi tarkoittaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyä sen selvittämiseksi, onko ilmoituksen tekijä sopiva toimimaan yrityksen vastuuhenkilönä. Rikostuomioita ja rikoksia koskevat henkilötiedot ovat samalla valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi katsottavia henkilötietoja. Viittaussäännös Finanssivalvonnasta annettuun lakiin herättää kysymyksen, tarkoittaako se laajennusta näiden henkilötietojen käsittelyn osalta. Joka tapauksessa ehdotettua pykälää olisi syytä perustella tarkemmin tältä osin, ottaen huomioon laajennuksen asuntoyhteisöluottojen tarjoajiin.

Ehdotettuun 8 §:ään lisättäisiin voimassa olevaan lakiin nähden uusi 1 momentti, joka koskisi Finanssivalvonnan oikeutta luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä. Oikeusministeriö toteaa, että puhtaasti informatiiviset viittaussäännökset eivät ole tarpeen (ks. lainkirjoittajan opas kohta 12.2.4) Koska pykälän 2 momentti koskisi voimassa olevan lain mukaisesti vain tietojen luovuttamista rekisteristä, ja rekisterinpitäjä olisi Finanssivalvonta, ehdotetun momentin tarpeellisuus jää hieman epäselväksi. Jos ehdotettu säännös kuitenkin tarkoittaisi rekisterinpitäjälle laajempia tiedonluovutusosoikeuksia kuin voimassa oleva aluehallintovirastoa koskeva tiedonluovutusosoikeus on, eli ilman viittausta saattaisi olla tulkinnanvaraista, ovatko 8 § tyhjentävä rekisteristä tapahtuvien tiedonluovutusten osalta, viittaussäännös olisi perusteltu. Viittaussäännöksen perusteluja olisi hyvä täsmentää. Lainsäädäntöteknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että informatiivisen säännöksen tarkoituksenmukaisempi paikka vaikuttaisi olevan voimassa olevaa sääntelyä vastaavan momentin jälkeen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi ehdotettujen pykälien osalta säätämisyjärjestysperusteluihin. Niissä todetaan, että 4. lakiehdotuksen säännösten henkilötietojen käsittelyn kannalta oleelliset normit vastaavat aineelliselta sisällöltään muuttumattomina voimassa olevaa lakia. Perusteluissa myös viitataan siihen, että säännösten perustuslain mukaisuus on arvioitu hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi oikeusministeriön hallinnonalan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta (HE 2/2020 vp). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mainitulla hallituksen esityksellä on muutettu yksittäisiä voimassa olevan lain säännöksiä sen

varmistamiseksi, että säännökset vastaavat EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia ja perustuslain vaatimuksia. Niissä ei siten ole otettu huomioon edellä mainittuja 5 §:n muutoksia eikä Finanssivalvonnan suorittamaa arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä. Kyseisellä hallituksen esityksellä tehdyt lainmuutokset eivät ole olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Mikäli kyseisessä esityksessä tehtyihin arvioihin halutaan viitata, tulisi ne yksilöidä esimerkiksi viittaamalla tiettyihin sivuihin.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että eduskunnalle on äskettäin annettu hallituksen esitys laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2022 vp). Esityksen 1. lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentissa tarkoitettulla ilmoitus- ja ilmoittautumisvelvollisuuden valvonnalla on liittymäkohta lausuntokierroksella olevan esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksen säännöksiin, jotka koskevat valvontaa. Lainmuutosten suhdetta olisi syytä arvioida jatkovalmistelun aikana yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.

5. Rangaistussäätely (4. lakiehdotus)

Eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettu laki (853/2016) ehdotetaan kumottavaksi antamalla uusi samanniminen laki. Ehdotetun lain 19 §:ssä olisi rangaistussäännös, joka eräin täydennyksin vastaisiin nykyisen lain 19 §:n rangaistussäännöstä.

Ehdotetun lain 19 §:n 1 ja 2 momentissa syyksiluettavuusvaatimuksena olisi tahallisuuden ohella törkeä huolimattomuus. Lisäys todetaan perustelujen s. 56 ja 66. Tälle rangaistavuuden alan laajentamiselle rikoksessa, josta edelleen säädettäisiin myös vankeusrangaistuksen uhka, ei kuitenkaan näy esitetyn esimerkiksi rikollisuustilannetta tai rangaistuskäytäntöä koskevia tai muitakaan vakuuttavia perusteluja. Oikeusministeriö katsoo, että tällaista lisäystä ei ole aihetta tehdä.

Finanssivalvonnasta annetun lain seuraamusmaksua koskevaa 40 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 2 §:n rikkomista koskevalla tekotavalla. Tällainen tekotapa näyttää vähintäänkin osittain päällekkäiseltä viimeksi mainitun lain 19 §:n 1 ja 2 momentin rangaistussäätelyn kanssa. Tiettyä menettelyä ei tule sanktioida sekä rikosoikeudellisessa että hallinnollisessa järjestelmässä. Jatkovalmistelussa mahdollinen päällekkäisyys on syytä poistaa.

6. Valittaminen finanssivalvonnan päätökseen (4. lakiehdotus)

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota 4. lakiehdotuksen 20 §:n 1 momenttiin, jossa ehdotetaan, että Finanssivalvonnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriö toteaa, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukainen pääsääntö on, että valtakunnallisesti toimivaltaisen viranomaisen päätökseen haetaan muutosta siltä hallinto-oikeudelta, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee. Esitystä keskittää valitukset Helsingin hallinto-oikeuteen ei ole esitysluonnoksessa perusteltu. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tätä pääsäännöstä poikkeamista tulee arvioida tarkemmin ja perustella valinta riittävällä tavalla.

7. Enimmäisluototussuhdetta koskevat ehdotukset (1. lakiehdotuksen 15 luvun 11 § ja 4. lakiehdotuksen 11 b §)

Oikeusministeriö kannattaa enimmäisluototussuhdetta koskevan sääntelyn laajentamista myös luottolaitossektorin ulkopuolisiin luotonantajiin. Vaikka muiden luotonantajien kuin luottolaitosten merkitys asuntorahoituksessa on tällä hetkellä vähäinen, luottomarkkinoilla mahdollisesti näiltä osin tapahtuviin muutoksiin on syytä varautua sääntelyssä. Ehdotettu muutos on myös oikeudellisesti eri tavoin organisoituneiden luotonantajien tasapuolisen kohtelun kannalta perusteltu, kuten luonnoksessa todetaan.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sekä luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014, jäljempänä luottolaitoslaki) 15 luvun 11 § että eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröintiä koskevan lain ehdotettu 11 b §, joka vastaa sisällöltään luottolaitoslain 15 luvun 11 §:ää, ovat muotoiluiltaan jossain määrin tulkinnanvaraisia. Molempien pykälien 1 momentin perusteella olisi pääteltävissä, että säännöksen soveltumisen edellytyksenä on, että asuntoluoton vakuudeksi annettaisiin joka tapauksessa asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavat yhteisöosuudet, asuinkiinteistö tai kiinteistöä koskeva käyttöoikeus rakennuksineen. Säännöksen 2 ja 5 momentin valossa näin ei vaikuttaisi kuitenkaan välttämättä olevan, vaan niiden perusteella mahdollinen olisi myös se tulkinta, että myös yksinomaan muu vakuus kuin henkilötakaus voisi tulla laskennassa kyseeseen. Ongelmallinen jo sellaisenaan on pykälän 2 momenttiin sisältyvä viittaus, jonka mukaan 1 momentissa tarkoitettuna vakuutena ei huomioitaisi henkilötakausta. Pykälän 1 momentissa ei kuitenkaan puhuta muista vakuuksista kuin asuntovakuuksista, ja on selvää, että henkilötakaus ei ole asuntovakuus. Sääntelyä olisi tarpeen selventää joko niin, että sääntely ylipäänsä soveltuu vain silloin, kun vakuutena käytetään ainakin asuntoa, tai niin, että sääntely soveltuu, kun kyse on esinevakuudellisesta asuntoluotosta. Ratkaisu riippuu siitä, mitä sääntelyllä lopulta tavoitellaan.

Ehdotetun 11 b §:n 1 momentin mukaan ”luotonantaja ja vertaislainanvälittäjä saa myöntää kuluttajaluottoja---”. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vertaislainanvälittäjä ei myönnä luottoja vaan välittää niitä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan viittaus vertaislainanvälittäjiin voitaisiin poistaa säännöksestä.

8. Asuntoyhteisöluottoja koskevat sääntelyehdotukset (1. lakiehdotuksen 15 luvun 11 a § ja 4. lakiehdotuksen 11 c §)

Oikeusministeriö yhtyy ehdotuksessa esitettyyn arvioon siitä, että ehdotetut taloyhtiölainojen enimmäisluotto-osuus ja lyhennysvapaakielto edistäisivät kotitalouksien kykyä maksusuoritustensa ennakointiin. Ehdotuksessa mainitulla tavalla luotonhoitokyvyltään rajallisempien kuluttajien saatavilla oleva kokonaisvelka todennäköisesti pienenesi uuden sääntelyn myötä, mutta tämä on ylivelkaantumisen torjunnan kannalta perusteltua.

Ehdotettu 60 prosentin enimmäisluotto-osuus uudisrakentamisessa on ylivelkaantumisen torjunnan kannalta korkeahko, ja oikeusministeriö esittääkin jatkovalmistelussa vielä selvitettävän, voisiko ehdotettua enimmäisluotto-osuutta laskea asuntotuotantoa kohtuuttomasti vaikeuttamasta semminkin, kun rahoituskustannukset eivät ehdotuksen vaikutusarvion mukaan ole erityisen keskeinen este tuotannon kasvattamiselle.

Ehdotuksessa kuvataan asianmukaisesti myös kuluttajansuojalain sääntelyn piirissä olevien asuntoluottojen etuja lyhennysjoustojen ja hinnoittelun osalta yhtiölainoihin verrattuna.

Korjausrakentamisen jättäminen sääntelyn ulkopuolelle on ehdotuksessa mainituista syistä perusteltua.

9. Maksukyvyttömyysriskin hallintaa koskevat sääntelyehdotukset (1. lakiehdotuksen 9 luvun 22 a § ja 4. lakiehdotuksen 11 a §)

Ehdotukseen sisältyy maksukyvyttömyysriskin hallintaa koskevia säännöksiä (1. lakiehdotuksen 9 luvun 22 a § ja 4. lakiehdotuksen 11 a §), joiden mukaan luotonantaja tai vertaislainanvälittäjä ei saisi kuluttajansuojalain 7 ja 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvassa luotonannossa myöntää luottoa luotonhakijalle, jonka maksukyvyttömyystodennäköisyys on kohtuuttoman suuri tai jos uuden luoton myöntäminen aiheuttaisi maksukyvyttömyyden.

Ehdotetut säännökset sisältävät yksityiskohtaisen luettelon siitä, mitä tietoja luotonantajien tulisi tallentaa sekä toimittaa Finanssivalvonnalle. Näitä ovat tiedot luottojen myöntämisestä, luottoehtojen muuttamista ja luottojen uudistamista koskevista toimintaperiaatteista ja menettelytavoista. Edelleen luotonantajilla olisi velvollisuus toimittaa Finanssivalvonnalle tietoja myöntämiinsä luottoihin kohdistuvista maksuviivästyksistä, järjestämättömistä saamisista ja luotonantajan luotonmyöntöhetkellä käyttämistä maksukyvyttömyystodennäköisyysarvioista, joiden perusteella on määritetty korkein hyväksyttävissä oleva maksukyvyttömyystodennäköisyys myönteisen luottopäätöksen saamiseksi. Ehdotuksen mukaan Finanssivalvonta voisi antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita edellä mainituista tiedoista, maksukyvyttömyystodennäköisyysjakaumasta ja korkeimmista hyväksyttävissä olevista maksukyvyttömyystodennäköisyysarvioista sekä ehdotetuissa säännöksissä tarkoitettussa luoton myöntämisessä noudatettavasta muusta menettelystä.

Oikeusministeriö kannattaa ehdotettua sääntelyä periaatteellisella tasolla.

Maksukyvyttömyystodennäköisyyteen perustuvilla luotonannon rajoituksilla voitaisiin makrotasolla täydentää kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n ja 7 a luvun 11 §:n mukaista luotonantajan velvollisuutta arvioida kuluttajan luottokelpoisuus, joihin kytkeytyvän kuluttajansuojalain 7 luvun 16 a §:n mukaan luotonantaja saa myöntää luoton kuluttajalle ainoastaan, jos tämän luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että luottosopimuksesta johtuvat velvoitteet todennäköisesti täytetään luottosopimuksessa edellytetyllä tavalla.

Oikeusministeriö kuitenkin arvioi, että säännökset ehdotetussa muodossa ovat jossain määrin ongelmallisia perustuslain 80 §:n vaatimuksien kannalta. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisesti myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Esityksessä lain tasolla säädettävä velvoite siitä, ettei luotonantaja saa myöntää luottoa luotonhakijalle, jonka maksukyvyttömyystodennäköisyys on kohtuuttoman suuri tai, jos uuden luoton myöntäminen aiheuttaisi maksukyvyttömyyden, ei itsessään aseta kovinkaan täsmällisiä vaatimuksia siitä, minkälainen maksukyvyttömyystodennäköisyys täyttäisi tämän edellytyksen. Finanssivalvonnan määräyksille näyttäisi näin ollen muodostuvan käytännössä erityisen olennainen merkitys sääntelyn sisällön kannalta. Samaan aikaan Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuden alaan kuuluvat seikat voivat tosiasiallisesti vaikuttaa olennaisesti luotonantajan luottopolitiikkaan ja siten kuluttajien luotonsaantiin.

Oikeusministeriö toteaa, että Finanssivalvonnan määräystenantovaltuuksia on arvioitu perustuslakivaliokunnassa esimerkiksi lausunnoissa PeVL 16/2003 vp s. 3, PeVL 67/2002 vp s. 6, PeVL 24/2002 s. 3-4, PeVL 28/2008 vp s. 3-4. Näiden lisäksi oikeusministeriö viittaa määräystenantovaltuuden osalta siihen, mitä asiasta on lausuttu lainkirjoittajan oppaan luvussa 13.8.3. Ehdotettujen määräystenantovaltuuksien oikeudellista hyväksyttävyyttä perustuslain 80 §:n kannalta on syytä täsmentää jatkovalmistelussa aiemman perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa.

Vaikka tietynlainen liikkumavara on jossain määrin väistämätöntä ja hyödyllistäkin, oikeusministeriön näkemyksen mukaan Finanssivalvonnan määräystenantovaltuuden alaan kuuluvia seikkoja olisi syytä pyrkiä rajaamaan pykälissä tarkemmin. Jos määräysten on tarkoitus pohjautua esimerkiksi niihin tietoihin, joita luotonantajien ehdotuksen mukaan on tallennettava ja luovutettava Finanssivalvonnalle, tätä yhteyttä tulisi täsmentää. Nyt ehdotuksen perusteella jää avoimeksi, minkä vuoksi luotonantajilla on velvollisuus toimittaa Finanssivalvonnalle pykälissä lueteltuja tietoja. Jää myös epäselväksi, mikä vaikutus kaikilla pykälissä luetelluilla tiedoilla olisi Finanssivalvonnan päätöksenteon kannalta.

Erikseen oikeusministeriö kiinnittää huomiota määräystenantovaltuuteen, joka kattaa luoton myöntämisessä noudatettavan muun menettelyn. Valtuus on liian yleisluonteinen ja epäselvä. Kuluttajaluoton myöntämisessä noudatettavasta menettelystä säädetään lähtökohtaisesti kuluttajansuojalaissa, joka pohjautuu pitkälle täysharmonisoituihin EU-säädöksiin.

Yksityiskohtaisempina huomioina oikeusministeriö tuo esiin, että vertaislainanvälittäjät voisi olla perusteltua jättää 4. lakiehdotuksen 11 a §:n soveltamisalan ulkopuolelle jo siitä syystä, että nämä eivät myönnä luottoa vaan välittävät sitä. Oikeusministeriö pitää myös pykälään tehtyä lisäystä ”jos uuden luoton myöntäminen aiheuttaisi maksukyvyttömyyden” tarpeettomana, koska tällöin maksukyvyttömyystodennäköisyys lienee jo pykälässä tarkoitettulla tavalla kohtuuttoman suuri. Lisäksi teknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että kuluttajansuojalaissa ei käytetä säännöksiin sisältyvää ilmausta ”luottojen uudistaminen”. Vastaavanlainen ilmaus sisältyy tosin esimerkiksi panttilainauslaitoksista annetun lain 19 §:ään, jossa sillä tarkoitetaan sopimuksen voimassaolon jatkamista alkuperäisen päättymisajankohdan jälkeen. Ilmauksen sisältöä olisi sääntelyn selkeyttämiseksi tarkennettava vähintään perusteluissa. Ensisijaisesti olisi suositeltavaa käyttää kuluttajansuojalaissa käytettyä terminologiaa.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että edellä mainitusti 1. lakiehdotuksen 22 a §:n 5 momentissa ja 4. lakiehdotuksen 11 a §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Finanssivalvonnalle toimivaltuutta antaa tarkempia ohjeita momentissa yksilöidyistä asioista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lähtökohtaisesti lailla säädettävään toimivaltaan antaa ohjeita on suhtauduttu kriittisesti (ks. Lainkirjoittajan opas 13.10. ja siinä viitatus perustuslakivaliokunnan lausunnot). Valtuutus ohjeiden antamiseen tulisi poistaa pykäläehdotuksista.

10. Asuntoluoton enimmäistakaisinmaksuaika (6. lakiehdotuksen 14 b §)

Esityksen 6. lakiehdotuksen 14 b §:n mukaan luotonantaja ei saa käyttää asuntoluottosopimuksessa ehtoja, joiden perusteella luoton takaisinmaksuaika luoton myöntöhetkellä muodostuu pidemmäksi kuin 30 vuotta luoton nostamispäivästä lukien

(enimmäistakaisinmaksuaika). Luotonantaja saa kuitenkin 10 prosentin osuudessa luottosopimuksista kullakin vuosineljänneksellä poiketa edellä tarkoitetusta enimmäistakaisinmaksuajasta.

Esityksen pohjalla olleessa raportissa selvennettiin, että laina-aikana on kuitenkin mahdollisuus sopia hyvän luotonantotavan (KSL 7:13) mukaisista tarpeellisista maksujärjestelyistä, kuten lyhennysvapaista (raportin s. 93). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan vastaava selvennys olisi tarpeen palauttaa esitykseen, esim. pykälää koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin.

11. Eräitä muita huomioita 4. lakiehdotuksesta

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröintiä koskevaan lakiehdotukseen ei sisälly lainkaan siirtymäsäännöksiä rekisterin ylläpidon siirtymisestä Etelä-Suomen aluehallintovirastolta Finanssivalvonnalle.

Rekisteröitymisvelvollisen asemaan vaikuttaa merkittävästi esimerkiksi se, onko voimassa olevan sääntelyn mukaisen rekisteri-ilmoituksen tehneen toimijan rekisteröidyttävä uudelleen, kun rekisterin ylläpito siirtyy Finanssivalvonnalle. Näistä kysymyksistä olisi välttämätöntä säätää laissa erikseen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota 4. lakiehdotuksen lakitekniseseen muotoiluun. Esityksessä ehdotetaan, että voimassa oleva laki kumotaan ja sen tilalle säädettäisiin uusi samanniminen laki. Lakiteknisesti tämän vuoksi uudessa laissa ei tule olla kirjainpykälää, vaan uusi laki tulee numeroida juoksevalla pykälänumeroinnilla. Vastaavasti, koska kyse on uudesta laista, tulee lakia perustella siten, että kyse on uudesta laista. Esimerkiksi muotoilua ”lisättäisiin uusi 2 momentti” ei voi käyttää, koska kyse on uudesta laista, jolloin kaikki momentit ovat uusia, joten muodollisesti voimassa olevaan lakiin nähden uudet kohdat eivät ole lisäyksiä, vaan kyse on kokonaisuudessaan uusista pykälistä. Perusteluissa on kuitenkin mahdollista sanoa esim., että ehdotetun lain X § vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain Y §:ää. Vastaavasti lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevat perustelut tulee esittää siten, että kyse on uuden lain säätämisestä.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

Jakelu: Valtiovarainministeriö

VN/10675/2019-OM-90

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: