

Asia: VM119:00/2018

Selvitys keinoista ehkäistä kotitalouksien velkaantumista

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot mietinnöstä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa ns. makrovakaustyöryhmän mietinnöstä sekä mietintöön liittyvistä lakiehdotusten luonnoksista (Selvitys keinoista ehkäistä kotitalouksien velkaantumista; valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:56). Oikeusministeriö on ollut edustettuna mietintöä valmistelleessa työryhmässä. Mietinnöstä oikeusministeriö toteaa tässä vaiheessa seuraavaa.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että keinoja ehkäistä kotitalouksien ylivelkaantumista pohditaan laaja-alaisesti. Oikeusministeriö suhtautuukin yleisellä tasolla lausuttavana olevaan uudistushankkeeseen myönteisesti.

Yleisenä huomiona voi todeta, että sääntelyn haasteena on kotitalouksille tarjottavien luottotuotteiden kirjo. Luoton käyttötarkoitukset vaihtelevat, luoton määrät, luottoajat ja luottojen kustannusrakenteet voivat poiketa toisistaan merkittävästikin, ja myös lyhennystapoja on erilaisia. Lisähaasteen kokonaisuuteen tuovat taloyhtiölainat. Edellä mainittu vaikeuttaa sääntelyn asianmukaista kohdentamista. Esimerkiksi vain asuntoluottojen tiukka sääntely voi johtaa siihen, että sääntelyä pyritään välttämään ottamalla sääntelyn ulkopuolelle rajattua kalliimpaa luottoa, mitä ei luonnollisestikaan voida pitää kuluttajan kokonaistilanteen kannalta suotavana. Toisaalta taas sääntelyn ulottaminen koskemaan laajasti erilaisia luottoja voi joissakin tapauksissa johtaa siihen, että sääntely on tiettyjen luottojen osalta tarpeettoman tiukkaa taikka toisaalta tiettyjen luottojen osalta tarpeettoman hampaatonta. Nämä sääntelyn haasteet heijastuvat myös lausuttavana olevasta mietinnöstä.

Huomiot keskeisistä ehdotuksista

Enimmäisvelka- tai enimmäislainasuhte

Mietinnössä on tuotu esiin erilaisia keinoja, joilla pyrittäisiin varmistamaan lainanottajan lainanhoitokyvyn riittävyys. Mietinnön mukaan ensisijaisesti tällainen väline voitaisiin toteuttaa lainan ja kotitalouden tulojen suhteen rajoitteena.

Työryhmä ehdottaa, että lakiin luottolaitostoiminnasta ja lakiin eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä lisättäisiin enimmäisvelkasuhdetta koskeva rajoitus, jonka mukaan luotonantajat eivät jatkossa saisi myöntää 7 tai 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvaa luottoa kuin enintään siihen määrään asti, että asiakkaalle aikaisemmin myönnettyjen luottojen, mahdollisten taloyhtiölainaosuusien ja uuden luoton kokonaismäärä suhteessa vuosituloihin on enintään 450 prosenttia. Rajaa ei kuitenkaan tarvitsisi noudattaa silloin, kun luottoa myönnetään enintään 20 000 euroa ottaen myös huomioon luotonantajan asiakkaalle aiemmin myöntämät luotot (ks. tarkemmin 1. lakiehdotuksen 15 luvun 11 a § sekä 4. lakiehdotuksen 11 c §).

Mietinnössä todetaan, että enimmäisvelkasuhdevaatimus ei todennäköisesti riittävästi rajoittaisi kuluttajan ylivelkaantumista silloin, kun tällä on pelkkiä kulutusluottoja. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu katto on tällaisia tilanteita ajatellen huolestuttavan korkea, minkä vuoksi eri sääntelyvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia olisi syytä arvioida jatkovalmistelussa tältä osin erityisen huolellisesti. Toiseksi oikeusministeriö toteaa, että vaikka 20 000 euron raja on sinänsä ymmärrettävä, tällaisen rajauksen riskit sääntelyn tehokkuuden näkökulmasta tulisi vielä tarkemmin arvioida.

Takaisinmaksuajan rajoite eli lainan enimmäispituus

Työryhmä ehdottaa asuntoluotoille enimmäistakaisinmaksuaikaa siten, että asuntoluoton takaisinmaksuaika olisi luottoa myönnettäessä enintään 25 vuotta luoton nostamisesta lukien (6. lakiehdotuksen 7 a luvun 14 b §). Laina-aikana olisi kuitenkin mahdollisuus sopia tästä huolimatta hyvän luotonantotavan mukaisista tarpeellisista maksujärjestelyistä, kuten lyhennysvapaista.

Oikeusministeriö korostaa sen tärkeyttä, että kuluttajilla on mahdollisuus saada sopimussuhteen kuluessa tarpeellista joustoa asuntoluoton takaisinmaksuun esimerkiksi erilaisissa elämäntilanteen muutoksissa (ero, vakava sairastuminen, perhevapaa, työttömyys). Tätä puoltaa myös mainittu hyvää luotonantotapaa koskeva säännös, jonka mukaan erityisesti edellytetään, että luotonantaja suhtautuu vastuullisesti maksujärjestelyihin (KSL 7 luvun 13 §:n 2 momentin 5 kohta). Jos lainan enimmäispituutta koskeva sääntely olisi joustamatonta, se voisi toimia tarkoitustaan vastaan pahentamalla kuluttajan taloudellista tilannetta esimerkiksi tilanteessa, jossa tulo- tai menotason äkillisestä muutoksesta johtuen kuluttaja joutuisi ottamaan asuntolainaerien takaisinmaksua varten muuta kalliimpaa luottoa.

Maksukyvyttömyysriskit

Työryhmä on ehdottanut (1. lakiehdotuksen 9 luvun 22 a § sekä 4. lakiehdotuksen 11 a §), että luotonantaja ei saisi myöntää luottoa luotonhakijalle, jonka maksukyvyttömyystodennäköisyys on kohtuuttoman suuri. Saman momentin mukaan Finanssivalvonta antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita enimmäisraja-arvosta, jota luottolaitos saa tällöin käyttää.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussäntöjä vain määrätyistä asioista ja vain, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Näiltä osin kyse on valtuuttavan lain yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta määritellä valtuuden piiriin kuuluvat asiat laissa. Perustuslain mukaan viranomaiselle lailla säädettävän valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Säännös edellyttää valtuutukselta tavanomaista suurempaa täsmällisyyttä (PeVL 42/2018 vp, PeVL 45/2016 vp, s. 6, PeVL 34/2012 vp). Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 80 §:n 2 momentissa edellytetty erityinen syy olisi käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II).

Oikeusministeriö suhtautuu työryhmän ehdotukseen periaatteellisella tasolla myönteisesti, mutta oikeusministeriön arvion mukaan ehdotetut säännökset, joiden mukaan luotonantaja ei saa myöntää luottoa luotonhakijalle, jonka maksukyvyttömyystodennäköisyys on kohtuuttoman suuri ja jossa Finanssivalvonta antaisi tarkempia määräyksiä ja ohjeita tämän kohtuuttoman suuren maksukyvyttömyystodennäköisyyden arvioinnissa käytettävistä enimmäisraja-arvoista, jättää luotonantajiin kohdistuvan veloitteen perusteiden sisällön auki tavalla, jonka voidaan katsoa olevan ongelmallinen perustuslain 80 §:n kannalta. Esityksessä lain tasolla säädettävä velvoite siitä, ettei luotonantaja saa myöntää luottoa luotonhakijalle, jonka maksukyvyttömyystodennäköisyys on kohtuuttoman suuri, ei itsessään aseta kovinkaan täsmällisiä vaatimuksia siitä, minkälainen maksukyvyttömyystodennäköisyys täyttäisi tämän edellytyksen. Finanssivalvonnan määräyksellä annettaville raja-arvoille näyttää näin ollen muodostuvan käytännössä erityisen olennainen merkitys sääntelyn sisällön kannalta. Finanssivalvonnan harkintavaltaa määräyksenantovaltansa käytössä on säännöksessä rajattu vain siltä osin, että sen tulee 22 a §:n 2 momentin mukaan enimmäisraja-arvon määrittelyssä ottaa huomioon Finanssivalvonnan valvomilta luottolaitoksilta ja Finanssivalvonnasta annetun lain 5 §:n 39 kohdassa tarkoitetuilta luotonantajilta ja luotonvälittäjiltä saadut tiedot luottoasiakkaiden maksukyvyttömyystodennäköisyysarvioista.

Jatkovalmistelussa tulee yhteistyössä oikeusministeriön kanssa pyrkiä laintasaisen sääntelyn täsmentämiseen siten, että sen voidaan katsoa perustuslain 80 §:n edellyttämällä tavalla määrittelevän luotonantajiin kohdistuvien veloitteiden perusteet ja myös Finanssivalvonnan määräyksenantovallan rajat. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa (PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Luottokelpoisuusarvioinnissa käytettävät oletukset

Työryhmä ehdottaa, että luottokelpoisuuden arviointia koskevan vaatimuksen lisäksi tulisivat sovellettavaksi erityiset oletukset, joita luottokelpoisuuden arvioinnissa tulisi noudattaa. Ehdotuksen mukaan (6. lakiehdotuksen 7 luvun 14 § ja 7 a luvun 11 §) kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävistä oletuksista säädettäisiin oikeusministeriön asetuksella.

Oikeusministeriö kannattaa ehdotuksia periaatteellisella tasolla. Ne täydentävät edellä viitattuja maksukyvyttömyysriskisäännöksiä ja ovat tarpeellisia erityisesti sen johdosta, että markkinoilla on yleistynyt käytäntö, jossa kuluttajille tarjotaan kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvia luottoja hyvin pienillä pääoman lyhennysvelvoitteilla silloinkin, kun luotolla rahoitetaan sellaisen hyödykkeen ostoa, jonka normaali käyttöikä on vain muutaman vuoden. Ehdotetun kaltaisella sääntelyllä voidaan osaltaan pyrkiä turvaamaan se, että luottokelpoisuus arvioidaan käyttämällä muun muassa asianmukaisia lyhennysaikatauluja. Jatkovalmistelussa ehdotettujen säännösten vaikutuksia on kuitenkin syytä arvioida vielä tarkemmin sen varmistamiseksi, että ehdotetut oletukset ovat kaikytyppisten luottojen osalta asianmukaisia.

Taloyhtiölainoihin kohdistettavat mahdolliset toimet

Taloyhtiölainoihin liittyvien välineiden kohdentaminen

Oikeusministeriö yhtyy mietinnön sivulla 73 esitettyyn näkemykseen siitä, että korjausrakentamista varten otettuihin taloyhtiölainoihin liittyy huomattavia rakennuskannan ylläpitoon liittyviä etuja, minkä vuoksi mahdolliset välineet on perusteltua kohdentaa uudisrakentamista varten otettuihin taloyhtiölainoihin.

Taloyhtiölainojen rajoitteet uudisrakentamisessa

Mietinnössä on esitetty eräänä vaihtoehtona uudisrakentamista varten otettujen taloyhtiölainojen enimmäismäärän sääntelyä. Työryhmä on pitänyt perusteltuna, että uudisrakentamista varten asuntoyhteisöille myönnettäville lainoille säädettäisiin erityinen enimmäisluotto-osuus, jonka suuruus olisi 60 prosenttia myytävien asunto-osakkeiden velattomasta hinnasta (1. lakiehdotuksen 15 luvun 11 b § ja 4. lakiehdotuksen 11 d §). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu enimmäisluotto-osuus olisi edelleen varsin suuri, sekä esittää vielä pohdittavaksi, voisivatko kaavailtua alemman enimmäisluotto-osuuden asettamisen hyödyt ylittää sen haitat. Erityisesti asiassa tulisi ottaa huomioon, että suuri yhtiölainaosuus on mietinnössäkin todetun mukaisesti erityisen suuri riski silloin, kun taloyhtiö ei omista tonttia, vaan vuokraa sen esimerkiksi tonttirahastolta.

Taloyhtiölainoja koskevien tietojen standardointi

Siltä osin kuin kyse on taloyhtiölainojen velkaosuuksien sisällyttämisestä positiiviseen luottotietorekisteriin, oikeusministeriö toteaa, että kysymystä on arvioitava positiivisen luottotietorekisterin valmisteluhankkeen yhteydessä. Kysymykseen taloyhtiölainojen ajantasaisten tietojen sisällyttämisestä sähköiseen asunto-osakerekisteriin / positiiviseen luottotietorekisteriin vaikuttaa osaltaan se, miten sähköistä asunto-osakerekisteriä on tarkoitus muutoin jatkossa kehittää.

Verotukselliset kysymykset

Voimassa olevan verolainsäädännön tulkinnan mukaan vuokranantajaosakas voi vähentää huoneiston vuokratulosta myös taloyhtiölainojen lyhennysten kattamiseen käytettävän osuuden maksamistaan ja taloyhtiön tulouttamista vastikkeista. Tämä on omiaan nostamaan asuntojen hintoja ensi- ja jälkimarkkinoilla ja saattamaan asukas- ja sijoittajaosakkaat erilaiseen asemaan asuntomarkkinoilla. Tietyvästi erityisesti kasvukeskuksissa uustuotannossa sijoittajaosakkaiden osuus taloyhtiöiden osakkaista on noussut merkittävästi, mitä verokannustin osaltaan edistää. Ymmärrettävästi verokannustin lisää kysyntää mahdollisimman suurelta osin velkarahoitetuille ja em. tuloutusmallia käyttäville asunto-osakeyhtiömuotoisille uudiskohteille, mikä puolestaan lisää myös kaikkien muiden osakkaiden riskiä taloyhtiön maksukyvyttä.

Lisäksi mahdollisuus pääoman vähentämiseen vuokratulosta voi kannustaa sijoittajia suosimaan peruskorjausten tekemistä niin hyvissä ajoin ennen rakennuksen osan teknisen käyttöiän päättymistä, että remontti voi olla asukasosakkaiden kannalta täysin ennenaikainen ja johtaa tiukan maksuvaran asukasosakkaiden kohdalla maksuvaikeuksiin sekä huoleen omistusasunnon säilymisestä. Verokannustin voi myös edistää taloyhtiön koko osakaskunnan kannalta vähemmän tarpeellisten perusparannusten toteuttamista ja ylipäätään edistää sellaista ajattelua, että asunto-osakeyhtiöiden huoneistot ovat ensisijaisesti sijoituskohteita.

Asunto-osakeyhtiön päätöksentekoa koskevan sääntelyn yhtenä taustaoletuksena on, että osakaskunnalla on keskimäärin samansuuntaiset intressit taloyhtiön ylläpidon ja kehittämisen suhteen. Tältä osin on huomattava, että asukas- ja sijoittajaosakkaiden intressit eroavat joiltakin osin merkittävästi, erityisesti tuotto-odotuksen ja siihen liittyvän aikahorisontin suhteen. Asunto-osakeyhtiölain (AOYL) päätöksentekosääntelyssä päätösvalta tarkoituksenmukaisuusasioissa (esim. milloin, miten ja mihin tasoon peruskorjaus tehdään) on käytännössä hyvin laajasti yhtiökokouksen enemmistöllä, jonka päätöksiä ei voi moittia tarkoituksenmukaisuusperusteilla. Erityisesti asukasosakkaan asumisturvan kannalta AOYL:n vähemmistösuojamekanismit toimivat huonosti yhtiössä, jossa enemmistö on käytännössä sijoittajilla.

Tietävästi valtiovarainministeriön suunnitelmissa on selvittää taloyhtiölainojen pää-omasuoritusten kattamiseen maksetun vastikkeen vähennyskelpoisuutta osakkaan verotuksessa. Oikeusministeriö pitää tätä erittäin tarpeellisena myös asunto-osakeyhtiölain toimivuuden turvaamisen kannalta.

Muun kuluttajaluotonannon valvonnan siirto Finanssivalvonnalle

Työryhmä on katsonut, että viranomaisten toimivaltuuksien ja tehtävien jaon selkiyttämiseksi on perusteltua harkita luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin merkittyjen toimijoiden valvontavastuun siirtoa kokonaisuudessaan Finanssivalvonnalle Etelä-Suomen aluehallintovirastolta. 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. Oikeusministeriö kannattaa työryhmän ehdotusta.

Jatkovalmisteluvaiheessa on syytä huomioida, että voimassa olevaa lakia eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä on arvioitu tarpeelliseksi muuttaa EU:n tietosuojalainsäädännöstä johtuen. Näiden muutosten valmistelu on oikeusministeriössä viimeistelyvaiheessa (OM023:00/2018). Kyseiset muutostarpeet on luonnollisesti syytä huomioida myös laissa, jolla voimassa oleva luotonantajalaki mahdollisesti korvataan.

1. Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta

-

2. Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

-

3. Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

-

4. Laki eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä

-

5. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 5 luvun 1 §:n ja 7 luvun 1 §:n muuttamisesta

-

6. Laki kuluttajansuojalain muuttamisesta

-

Oikeusministeriön asetus kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävistä oletuksista

-

Leinonen Antti
OM

Aspelund Sofia
OM - Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto