

Asia: VN/23227/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lendo on Pohjoismaiden johtava kulutus- ja yrityslainojen vertailupalvelu ja Suomessa yksi suurimmista alan toimijoista. Tavoitteenamme on myötävaikuttaa avoimpiin lainamarkkinoihin, joissa asiakas saa yksinkertaisen vertailupalvelumme kautta käsityksen markkinoiden erilaisista lainatarjouksista. Lendon toiminta antaa asiakkaille mahdollisuuden yhdistää useita pieniä lainoja ja luottoja kulujen vähentämiseksi sekä talouden paremman hallinnan luomiseksi. Tällä tavoin haluamme mahdollistaa asiakkaillemme paremman henkilökohtaisen talouden toimintavapauden.

Lainsäädäntömenettelystä

Edellinen, hallituksen esityksen 53/2020 pohjalta säädetty kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikainen muutos valmisteltiin suppealla lausuntokierroksella. Kyseinen muutos toteutettiin ilman asianmukaista vaikutusten arviointia ja Oikeusministeriön säädösvalmistelua koskevia ohjeita ei noudatettu.

Nyt lausunnolla oleva uusi hallituksen esitys kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta on niin ikään valmisteltu poiketen yllä mainituista säädösvalmistelua koskevista ohjeista. Poikkeavaa lainsäädäntömenettelyä on perusteltu asian kiireellisyydellä sekä sillä, että sidosryhmille on annettu kyselyn muodossa tilaisuus lausua edellisen väliaikaisen muutoksen vaikutuksista liiketoimintaan. Hallituksen esitys ei perustele tarkemmin asian kiireellisyyteen johtaneita tekijöitä, mutta nopean aikataulun voidaan olettaa johtuvan yksinomaan edellisen tilapäisen lainsäädännön päättymisestä 31.12.2020. Edellisen muutoksen etukäteen tiedossa ollutta määräajan päättymistä ei voida pitää hyväksyttävänä perusteluna puutteelliselle kuulemiselle. Molemmat ehdotukset ovat valmisteltu Oikeusministeriössä keväällä 2020 ja alkuperäisen tilapäisen korkokattosäätely päättyminen on

näin ollen ollut tiedossa kevästä 2020 lähtien eikä aikataulua voida pitää kiireellisen sääntelyn edellyttämänä perusteluna.

Lainsäädäntövalmistelun osalta on syytä huomata myös, että keväällä 2020 tuolloista kuluttajansuojalain tilapäistä korkokattoa perusteltiin poikkeusoloilla. Vaikka COVID-19 epidemia ei ole vielä ohi ja sen haitalliset vaikutukset näkyvät yleisessä taloudellisessa tilanteessa, on yhteiskunnassa palaututtu monilta osin normaaliin tilanteeseen, eikä tilapäisten lakien tarvetta ole enää aiheellista perustella poikkeusoloilla. Tästä johtuen myös lainsäädännön valmistelussa tulisi palata normaalioloihin ja noudattaa säädösvalmistelua koskevaa ohjeistusta sekä lainsäädännön sisällön osalta pitää kiinni oikeusvaltion ja perustuslain periaatteista.

Korkokatto- ja markkinointisääntelyn oikeasuhtaisuutta ja hyväksyttävyyttä on perusteltu sillä, että ehdotettu sääntely olisi voimassa vain lyhyen ajan. Tämä argumentti menetti perusteensa keväällä 2020 säädetyn korkokattosääntelyn jälkeen eikä käytännössä vastaavan sääntelyn jatkamista uusilla tilapäisillä laeilla voida enää pitää oikeasuhteisena ja hyväksyttävänä.

Luotonantajien tasapuolisesta kohtelusta

Keväällä 2020 säädetty tilapäinen lakimuutos rajasi hyödykesidonnaiset luotot tilapäisen korkokaton soveltamisalan ulkopuolelle ja määräsi kategorisesti kulutusluottojen suoramarkkinointikiellosta. Nyt ehdotetun suoramarkkinointikiellon ulkopuolelle ehdotetaan rajattavaksi hallituksen esityksen luonnoksen mukaan hyödykesidonnaisten luottojen markkinointi hyödykkeen markkinoinnin ja sen ostamisen yhteydessä. Toisin sanoen hyödykesidonnaiset luotot jätetään käytännössä kokonaan ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle. Käsityksemme mukaan tämä perustuu Kaupan liitto ry:n esittämään pyyntöön lausunnossaan ”ottaa paremmin huomioon liiketoiminnan luonne siten, että tavaroiden ja palveluiden luonne siten, että tavaroiden ja palveluiden myyntiin liittyvä luotonanto erotetaan muusta luotonannosta”. Hallituksen esityksessä näkyy lähdetyn siitä, että luotoksi kuluttamisen suoramarkkinointi ja siitä perittävät korot saavat olla kaksi kertaa korkeammat kuin rahaluottojen.

Hallituksen esityksen luonnoksessa korostetaan toisaalta luotonantajien tasapuolisen kohtelun tärkeyttä ja todetaan esitetyn suoramarkkinointikiellon koskevan mahdollisimman laajasti kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvia luottoja. Rajauksia perustellaan sääntelyn ankaruudella ja tarpeella vähentää elinkeinotoimintaa haittaavia vaikutuksia silloin, kun kyse ei ole luotoista, joihin suurimmat velkaongelmat ovat liittyneet. Tätä väittämää ei perustella esityksessä sen tarkemmin. Näkemyksemme mukaan nämä mainitut suurimmat velkaongelmat ovat liittyneet luottoihin, jotka on myönnetty ennen vuoden 2019 syyskuussa voimaan tullutta 20 % korkokattosääntelyä.

Keväällä 2020 ja nyt ehdotettu sääntely kohtelevat luotonantajia ilman asianmukaisia perusteluja täysin eriarvoisesti ja sallii sellaisten kulutusluottojen suoramarkkinoinnin, joiden korkokatto on puolet korkeampi kuin rahaluotoissa – 20 % vs. 10 %. Hallituksen esityksen luonnos sallisikin sellaisten luottojen suoramarkkinoinnin kuluttajille, joiden korko voi parhaimmillaan olla puolet korkeampi kuin rahaluottojen, joille suoramarkkinointia ei puolestaan sallita ollenkaan. Tällainen asettelu on täysin ristiriidassa hallituksen esityksen luonnoksen tavoitteiden kanssa, joista yksi on

kalliiden luottojen aggressiivisen markkinoinnin estäminen ja täten heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuluttajien suojeleminen. Lisäksi on syytä todeta, että kuluttajat kilpailuttavat usein rahaluottoja maksaakseen niillä pois kalliimpia ja usein pienempiä muita luottoja (korttiluotot ja hyödykesidonnaiset luotot), jotta kuluttajat saavat taloudellisen tilanteensa paremmin järjestykseen. Tätä taustaa vasten myös lainanvertailupalveluihin ulotettu suoramarkkinoinnin kieltö vaikuttaa perusteettomalta, erityisesti kun samalla sallitaan hyödykesidonnaisten luottojen suoramarkkinointi kulutushyödykkeiden markkinoinnin yhteydessä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on lisäksi todettu, että joidenkin luotonantajien mukaan nykyisen tilapäisen sääntelyn voimassaoloaikana hyödykesidonnaisten luottojen hinnat ovat nousseet. Lisäksi luonnoksessa todetaan, että useat luotonantajat ovat Kilpailu- ja kuluttajaviraston havaintojen mukaan lopettaneet uusien luottojen myöntämisen ja uusien nostojen tekemisen mahdollisuuden vanhojen luottosopimusten perusteella kokonaan. Edellä kuvattu tilanne johtaa siihen, että kuluttajille tarjottavien luottojen kilpailu rajoittuu merkittävästi, koska kuluttajalle jää entistä useammin valittavakseen ainoastaan hyödykkeen myyjän tai tämän yhteistyökumppanin tarjoama, korkeampikorkoinen hyödykesidonnainen luotto samalla kun rahaluottojen tarjoaminen vähenee merkittävästi sen johdosta, että näiden myöntäminen ei ole enää riittävän kannattavaa eri luottotyyppien merkittävän korkotason erosta johtuen. On selvää, että kuluttajan tehdessä hyödykettä tai palvelua koskevan ostopäätöksensä tämän kulutus päätökseen ei vaikuta tehokkaasti enää hyödykesidonnaisen luoton korko, koska kulutus päätös tehdään käytännössä hyödykkeen tai palvelun hinnan perusteella. Kun ehdotettu tilapäinen korkokattosääntely tulee rajoittamaan jatkossakin rahaluottojen tarjoamista kuluttajille, johtaa tämä siihen, että kuluttajille jää korkeampikorkoisia hyödykesidonnaisia luottoja, ilman mahdollisuutta järjestellä ja maksaa pois tällaisia luottoja edullisemmalla rahaluotolla. Tämä tekee ehdotetusta rajauksesta entistä epätarkoituksenmukaisemman.

Ehdotettu sääntely tulee asettamaan isommat luotonantajat parempaan asemaan, koska korttiluottojen sekä hyödykesidonnaisten luottojen tarjoaminen edellyttävät teknistä ja sopimuksellista infrastruktuuria ja joiden pystyttäminen ja ylläpito vaativat merkittäviä pääomia. Toisaalta tämä luo kulutusluottomarkkinalle markkinoille pääsyn esteiden lisäksi myös lisäkustannuksia harjoittavalle toiminnalle, jotka lopulta koituvat kuluttajien maksettavaksi.

Huomioitavaa asiayhteydessä on, että hyödykesidonnaisia luottoja tarjotaan myös entuudestaan ylivelkaantuneille kuluttajille – hyödykesidonnaista luottoa on käsityksemme mukaan nykyisin mahdollista saada, vaikka kuluttajalla olisi maksuhäiriömerkintä ja vaikka kuluttaja olisi huomattavan ylivelkaantunut. Hyödykesidonnaisen luoton suoramarkkinointi ja tästä mahdollisuudesta tiedottaminen luottotiedottomalle ja taloudellisissa vaikeuksissa olevalle kuluttajalle suoraan on täten ehdotetun lakimuutoksen mukaan sallittua. Näillä lähtökohdilla lakiesityksen ei voida katsoa suojelevan kuluttajia ylivelkaantumiselta ja taloudellisilta ongelmilta. Myöskään hintasääntelyn soveltamisalan laajuuden ei mielestämme voida enää katsoa olevan riittävän laaja, jotta sääntelyn tavoitteet kokonaisuutena toteutuisivat.

Ehdotettu sääntely jättää näkemyksemme mukaan huomioimatta täysin perustuslaillisen yhdenvertaisuuden sekä yleisemmin elinkeinonharjoittamisen kilpailuneutraliteetin. Hyödykesidonnaisen luoton määritelmää ei ole alun perin tarkoitettu kuluttajansuojalaissa liitettäväksi millään tavalla luotosta perittävään korkoon samoin kuin ei myöskään kuluttajansuojalaissa hyödykesidonnaiseksi luotoksi käsitteellisesti rinnastettavaa korttiluottoa. Ehdotettu sääntely asettaa luotonantajat täysin eriarvoiseen asemaan sen perusteella, mikä näiden

päätoimiala on (kaupat, jotka voivat päättää hyödykesidonnaisten luottojen tarjoajista tai tarjota itse asiakkailleen luottoa) tai toimiluvallinen status (vrt. luotto- tai maksulaitos, jotka voivat tarjota korttiluottoja, jotka eivät korkosääntelyn näkökulmasta eroa millään hyväksyttävällä tavalla luottolimiiteistä) on ilman että tällä rajanvedolla voidaan perustellusti katsoa olevan mitään merkitystä sääntelyn tavoitteiden, eli maltillisten korkojen varmistaminen ja velkaongelmien vähentämisen toteutumisen osalta.

Luotonantajille aiheutuvat negatiiviset seuraukset

Puutteellinen valmistelu ja vaikutusten arviointi johtaa muutoksen aiheuttamien negatiivisten seurausten aliarviointiin – haitalliset vaikutukset ovat luotonantajille merkittävästi suurempia, kuin puutteellisesti valmisteltu lakiesitys antaa ymmärtää. Uutta ehdotusta edeltävästä lakimuutoksesta on jo aiheutunut luotonantajille merkittäviä kustannuksia ja tappioita. Muiden kuluttajaluottojen tarjoajien kuin pankkien pääomakustannukset ovat samaa luokkaa ehdotetun korkokaton kanssa, jolloin niiden liiketoiminta on muuttunut uuden sääntelyn voimaantultua yksinkertaisesti kannattamattomaksi. Pienempien kuluttajaluottojen tarjoajien toimintaan liittyy myös pankkeja huomattavasti korkeampi luottoriski, kun luototusta tarjotaan pankkien luototuksen ulkopuolelle jääville asiakkaille. Uuden sääntelyn myötä korkotaso on nyt merkittävässä epätasapainossa luottoriskin kanssa.

Lakiehdotuksen negatiiviset vaikutukset ulottuvat pidemmälle aikavälille kuin lakimuutosten ehdotettu kesto. Kun liiketoiminta pysähtyy tai muuttuu kannattamattomaksi, työntekijöiden lomautukset ja irtisanomiset tulevat ajankohtaisiksi eikä konkurseiltakaan varmasti vältytä. Tämä vaikuttaa osaltaan eittämättä negatiivisesti koko yhteiskuntamme taloustilanteeseen.

Eduskunta hyväksyi 16.6.2020 talousvaliokunnan viisi lausumaehdotusta muun muassa ylivelkaantumisen estämiseksi. Yksikään näistä lausumista ei sisältänyt ehdotusta jatkaa tuolloin säädettyä tilapäistä korkokattoa vai ottaa sitä uudelleen käyttöön. Toistuvien tilapäisten korkokatto- ja markkinointirajoitusten säätäminen tarkoittaa käytännössä, että luotonantajat eivät voi ennakoida Suomen lainsäädäntöympäristöä, mistä johtuen kuluttajarahitusmarkkinoille aiheutuu kilpailua vääristäviä häiriöitä.

Edellä mainitun lisäksi uuden ehdotetun lakimuutoksen vaatimia toimenpiteitä on järjestelmäteknisesti haastavaa tai jopa mahdotonta toteuttaa. Useat toimijat ovat havainneet luottojärjestelmiensä rajoitteet soveltaa yhden luoton eri nostoihin eri korkokantoja. Toimijoiden on joko suoritettava merkittäviä järjestelmämuutoksia, jotka vuorostaan johtavat lisäkustannuksiin, tai vaihtoehtoisesti sovellettava alempaa 10 %:n korkokantaa luoton kaikkiin eriin, minkä johdosta ehdotetun sääntelyn eri korkokannat menettäisivät merkityksensä täysin ja mikä johtaa puolestaan luotonannon ja sitä koskevan kilpailun rajoittumiseen entisestään.

Kuluttajille aiheutuvat negatiiviset seuraukset

Edellinen väliaikainen lakimuutos on vaikuttanut negatiivisesti kuluttajaluottojen tarjontaan ja usea toimija on todennut kuluttajaluottojen tarjoamisen 10 % korkokannalla olevan yksinkertaisesti

kannattamatonta, mikäli luottoriski säilyy samana tai kasvaa. Tästä syystä luotonantajat ovat joutuneet keskeyttämään luottojen tarjoamisen kokonaan tai vaihtoehtoisesti kiristämään olennaisesti luotonantokriteereitä, pienentäen näin luottoriskiä. Luotonantokriteerien kiristyminen johtaa tilanteeseen, missä kaikkein heikoimmassa asemassa olevat kuluttajat, jotka ovat jo varallisuustekijöiden vuoksi pankkien luottojen ulkopuolella, jäävät täysin myös muiden kuluttajaluottojen tarjonnan ulkopuolelle. Lisäksi kuluttajien mahdollisuudet kilpailuttaa eri luottomuotoja heikentyvät, kun rahaluottojen myöntäminen ei ole enää kannattavaa, jolloin kuluttajille on tarjolla enenevässä määrin vain korkeampikorkoisia hyödykesidonnaisia tai korttiluottoja ja joiden korvaaminen kilpailuttamalla vaikeutuu olennaisesti.

Uusi ehdotettu lakimuutos ei täytä yleisiä lainsäädännölle asetettuja vaatimuksia selkeydestä ja ymmärrettävyydestä, mitä puoltaa ehdotukseen sisällytetty velvollisuus lisätä markkinointiin varoituksia korkokantojen muutoksista. Uuden sääntelyn myötä asiakkaan yhden luoton useaan eri erään sovellettaisiin useaa eri korkokantaa, jolloin kuluttajan on hankalaa hahmottaa tai ennustaa otetun luoton tai tehtyjen nostojen todellisia kustannuksia. Asiakkaan suorittamaan nostoon sovellettava korkokanta voi nousta merkittävästi 10 %:sta 20 %:iin riippuen siitä, minä päivänä asiakas noston suorittaa tai luoton hankkii. Myös koko luoton kustannusten laskeminen olisi kuluttajalle uuden sääntelyn myötä erityisen hankalaa, sillä korko ei ole täysin ennakoitavissa, ellei kuluttaja tiedä etukäteen ajankohtia, jolloin hän nostoja tulee tarvitsemaan.

Poikkeukselliset olosuhteet, korkosääntely

Valmiuslakiin sisältyy mahdollisuus sen 17 §:n mukaisesti määrätä valtioneuvoston asetuksella poikkeusoloissa korkokannassa. Suomessa ei ole 16.6.2020 jälkeen ollut voimassa valmiuslain mukaisia poikkeusoloja. Valmiuslain korkosääntelyä koskevista perusteluista (HE 3/2008) on todettu, että ”Eri tarkoituksiin myönnettäville luotoille voitaisiin vahvistaa erilaisia enimmäis- ja vähimmäiskorkoja riippuen esimerkiksi siitä, miten luotonantaja olisi tarpeen poikkeusoloissa ohjata”.

Sekä keväällä 2020 että nyt ehdotetussa korkokatosääntelyssä ei ole otettu minkäänlaista kantaa siihen, millaisiin tarkoituksiin myönnettäviin luottoihin korkokaton ja markkinointikiellon tulisi soveltua. Käytännössä hyödykesidonnaiset luotot ja korttiluotot ovat käytettävissä kaikentyyppisten hyödykkeiden ja palvelujen ostamiseksi. Covid-19 tilannetta on käytetty perusteluna korkosääntelylle, jossa enimmäiskorkokannasta ja markkinoinnista määrätään yksinomaan sen perusteella, kuka luottoja tarjoaa tai millaisia luottomuotoja nämä tarjoavat asiakkailleen. Ottaen huomioon rahan ominaisuudet maksuvälineenä, ei ole olemassa mitään objektiivisia perusteluja asettaa kulutusluottoja laillisesti tarjoavia toimijoita miltään osin eriarvoiseen asemaan rahasta perittävän hinnan tai sen markkinoinnin osalta. Ehdotuksessa ei ole esitetty mitään asiallisia tai objektiivisia perusteluja sille, että velkaongelmien vähentäminen tai korkojen maltillisuus saavutettaisiin asettamalla luotonantajat sääntelyllä eriarvoiseen asemaan.

Yleisesti ottaen ehdotuksen vaikutusarviot eivät perustu tutkimuksiin vaan ovat luonteeltaan enemmän arvailuja ja oletuksiin perustuvia yleistyksiä. Esityksessä on myös erikoisia arvolatautuneita ja ristiriitaisia perusteluja sen johdosta, kenen myöntämistä ja/tai nostamista luotoista on kyse ja esimerkiksi mainittaessa mahdollisuudesta, että luotonantajat siirtyvät

tarjoamaan enenevässä määrin hyödykesidonnaisia luottoja sen johdosta, että niiden sääntely on lievempää, ehdotuksessa tätä mahdollisuutta on pidetty ”riskinä”. Toisaalta taas ehdotuksessa on kannettu huolta ja pidetty ”joissakin tapauksissa kohtuuttomana” sitä, että kaikkein pienimmässä tuloluokassa olevat kuluttajat eivät välttämättä saa enää lainkaan luottoa. Voidaan pitää varmana, että molemmat edellä mainitut seuraamukset tulevat toteutumaan ehdotetun sääntelyn vaikutuksesta, mutta niiden laajuutta tai kohdentumista ei voida ennakoida. Edellä mainitun takia ehdotetun sääntelyn tavoitteet eivät tule toteutumaan eikä sitä voida pitää oikeasuhteisena, mutta se tulee markkinahäiriönä jatkamaan kulutusluottomarkkinan jakoa uudelleen.

Lopuksi

Edellä esitetyin perustein lain säätämiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ei ole näkemyksemme mukaan perusteita. Lakiesityksen perustuslainmukaisuus tulisi vähintäänkin saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Sen lisäksi, että omaisuudensuojaan kuuluu sopimussuhteiden pysyvyys, jota ehdotuksessa on osittain sivuttu, ehdotuksella on voimakas vaikutus myös elinkeinovapauteen elinkeinonharjoittamisen edellytysten äkillisen poistumisen johdosta toimialalla, jonka harjoittaminen edellyttää pidempiaikaista varojenhankintaa toiminnan järjestämiseksi.

Lakiehdotuksen ylimalkaisesti arvioidut vaikutukset kasvattavat myös tarvetta sidosryhmien perusteelliselle kuulemiselle ja asianmukaisen vaikutusarvion tekemiselle. Ehdotus ei ole oikeasuhteinen sen tavoitteiden kanssa ja sen voidaan perustellusti odottaa vaikuttavan satunnaisesti ja marginaalisesti kuluttajien taloudelliseen asemaan samalla kun se heikentää merkittävästi erityisesti toimialan pienempien toimijoiden toimintaedellytyksiä.

Näkemyksemme mukaan yllä esittämiemme perusteiden johdosta alun perin tilapäiseksi tarkoitettun sääntelyn jatkamiselle nyt ehdotetulla uudella tilapäisellä lailla ei ole perusteita. Mikäli ylivelkaantumiseen liittyviä ongelmia ratkaistaan lainsäädännöllä, alan toimijat peräänkuuluttavat lainsäädännön tasapuolisuutta, selkeyttä ja ennakoitavuutta – periaatteita, joita ehdotus ei nykyisessä muodossaan edusta.

Mäntynen Juha
Lendo Oy