

Lausunto

17.11.2020

Asia: VN/23227/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto OM:lle

Lakiehdotuksen tarkoituksena oli kuluttajien taloudellisen tilanteen helpottaminen poikkeustilanteessa. Kuluttajaluotot eivät ole olleet maksuhäiriömerkintöjen asiaryhmillä mitattuna merkittävimpiä maksuhäiriöiden aiheuttajia. Väliaikaista ja käytännössä lähinnä vain pieniin lyhytaikaisiin luottoihin kohdistuvaa korkorajoitusta voidaan edelleen pitää tavoitteen saavuttamisen kannalta huomattavan tehottomana ja epätarkoituksenmukaisena.

Väliaikaisella sääntelyllä on ollut kahdenlaisia vaikutuksia:

- i) Väliaikaisen sääntelyn johdosta tietyt markkinatoimijat ovat kiristäneet omia luotonmyöntämiskriteereitään, mikä on johtanut siihen, että entistä useammat kuluttajat eivät ole saaneet luottoa lainkaan.
- ii) Väliaikainen sääntely on suosinut tiettyjä, esimerkiksi sellaisia markkinatoimijoita, jotka ovat tarjonneet kuluttajille euromäärältään suuria lainoja. Sääntelyn määräämä alhainen korkotaso on kannustanut kuluttajia ottamaan entistä suurempia luottoja, kuten 50 000 – 60 000 euron suuruisia kulutusluottoja. Suuremmat lainasummat tarkoittavat suurempia lainakustannuksia ja siten merkittävää maksukykyriskin kasvamista per lainanottaja, minkä voidaan olettaa johtavan maksuhäiriömerkintöjen kasvamiseen lähitulevaisuudessa. Väliaikainen sääntelystä seurannut 10 %:n korkokatto on johtanut euromäärältään suurien, jopa 50 000 euron tai isompien kulutusluottojen ottamiseen. Suuret lainamäärät vaikuttavat luonnollisesti kulutusluottojen kuukausierien kokoon, jotka muodostuvat monin verroin korkeammiksi kuin esimerkiksi 20 prosentin korolla otettuun 2 000 euron suuruiseen lainaan verrattuna.

Korkokatolla hallituksen esityksessä tavoitellut hyödyt ovat näin ollen valuneet hukkaan, kun suuremmat lainasummat ovat johtaneet merkittävään maksukykyriskin kasvamiseen per lainanottaja. Tämän voidaan perustellusti olettaa johtavan maksuhäiriömerkintöjen kasvamiseen

lähitulevaisuudessa. Tämä siitäkin huolimatta, että koronakriisin vaikutukset tulevat näkymään vasta syksyn 2020 tilastoissa maksuhäiriöisten määrän kasvuna.

Luotonantajien perusoikeuksien rajoittaminen ja sen edellytyksistä

Voimaan tullut väliaikainen sääntely on asettanut merkittäviä rajoituksia perustuslaissa turvattuun omaisuudensuojaan, sananvapauteen, elinkeinovapauteen ja yhdenvertaisuuteen. Näin ollen väliaikaista lainmuutosta alun alkaen ja etenkin sen voimassaolon mahdollista pidentämistä on arvioitava ottaen huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Mikäli edellytykset eivät täyty, ei rajoituksia voida asettaa; edes siitäkään huolimatta, että käynnissä oleva Covid19 -pandemia jatkuisi.

Lainmuutosta edeltäneessä hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että lainmuutos olisi ollut mainittujen yleisten rajoitusedellytysten mukainen. Kun väliaikaista sääntelyä ja sillä tavoiteltuja tavoitteita tarkastellaan nyt jälkikäteen, huomataan, ettei sääntely eikä sen voimassaolon pidentäminen ole yleisten rajoitusedellytysten mukaisten i) hyväksyttävyysskriteerin tai ii) suhteellisuusvaatimuksen mukainen.

i) Sääntelyn voimassaolon jatkamisesta perusoikeuksien rajoittamiseen sovellettavan hyväksyttävyysskriteerin valossa

Hyväksyttävyysskriteeri käsittää ensisijaisesti sen, että perusoikeuksien rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä ja siten painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Hallituksen esityksessä 53/2020 vp hintasääntelyn ja markkinointikiellon yhteiskunnallista tarvetta perusteltiin spekulatiivisilla tekijöillä viitaten siihen, että olisi ”todennäköistä, että useat kuluttajat pyrkivät turvautumaan enenevässä määrin luottorahoitukseen” ja siihen, että olisi ”ennakoitavissa, että poikkeustilanne tulee heijastumaan pidemmällä aikavälillä kasvavina velkaongelmina”. Tämän lisäksi esityksessä on epäsuorasti todettu, että lainmuutos edistäisi ylivelkaantumisen estämistä ja ylivelkaantumiseen liittyvien haittojen vähentämistä. Laajastikaan tulkiten hallituksen esityksen voidaan ainoastaan katsoa ajavan epäsuoraa kuluttajien perusoikeuksien suojelemista.

Lähtökohtana perusoikeuksien rajoittamiselle on se, että rajoitusperusteen tulee selvästi ilmetä joko lakitekstistä tai ainakin sen esitöistä. Viime kädessä todistustaakka siitä, onko rajoittamiselle olemassa hyväksyttävä rajoitusperuste, on rajoituksen lainsäädäntöaloitteen tekijällä.

Kuten yllä todettiin, hallituksen esityksessä 53/2020 vp hyväksyttävänä syynä viitattiin lähinnä spekulatiivisiin tekijöihin. Näin ollen lainmuutoksen voimassaolon jatkamiselle ei ole olemassa perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta hyväksyttävää perustetta, ellei lainsäätäjä, jota tässä tilanteessa on pidettävä rajoituksen lainsäädäntöaloitteen tekijänä, pysty näyttämään toteen hyväksyttävää ja selkeää rajoitusperustetta.

Myös perusoikeuksien keskinäisellä kokonaisjärjestelmällä on vaikutusta, kun arvioidaan perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä. Tällöin kyseessä on usein tilanne, jossa tietyt perusoikeuden rajoitus suojaa samalla toisen perusoikeuden toteutumista. Kuluttajasuojalain

väliaikaista muutosta koskevassa lainsäädäntöprosessissa sen sijaan ei ole esitetty, että väliaikaisella lainmuutoksella saati sen voimassaolon jatkamisella olisi tarkoitus välittömästi suojella kuluttajien perusoikeuksia. Edellä esitetyt spekulatiiviset tekijät eivät objektiivisesti katsottuna tarkoita minkään perusoikeuden suojelemista, eivätkä siten voi olla myöskään hyväksyttäviä syitä rajoituksille.

Väliaikainen lainmuutos on pikemminkin rajoittanut useampaa perusoikeutta (omaisuudensuojaa, sananvapautta, elinkeinovapautta ja elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisuutta) kuin suojannut yhtäkään. Kun perusoikeuksia tarkastellaan kokonaisjärjestelmänä, tulee hyväksymiskynnyksen olla korkeampi sellaiselle lainmuutokselle, jolla rajoitetaan useampaa perusoikeutta. Kynnyksen pitäisi kasvaa käytännössä ylitsepääsemättömäksi silloin, kun rajoitusta ei tehdä (ainakaan välittömästi) yhden tai useamman muun perusoikeuden suojelemiseksi, vaan kenties joidenkin spekulatiivisten – sittemmin vääriksi osoittautuneiden – tekijöiden johdosta.

Hyväksyttävänä ei myöskään voida pitää sitä, että väliaikainen lainsäädäntö on asettanut kuluttajaluottojen tarjoajat keskenään täysin eriarvoiseen asemaan. Väliaikainen lainsäädäntö on suosinut tiettyjä kuluttajaluottojen tarjoajia, kun taas osamaksupalvelut ja hyödykesidonnaiset luotot (kuten korttiluotot) on jätetty rajoituksen ulkopuolelle. Näiden kulutusluottotuotteiden rajaaminen väliaikaisen sääntelyn ulkopuolelle on alun alkaen ollut syrjivä ja keinotekoinen, eikä sille ole ollut tai ole tällä hetkellä objektiivisia perusteita. Väliaikainen sääntely on ollut myös kuluttajien näkökulmasta kohtuuton, sillä kuluttajat eivät ole pystyneet uudelleenrahoittamaan luottokorttiluottojaan markkinoilta tavallisesti saamalla luotoillaan, joiden luottokorko useimmissa tapauksissa on reilusti yli väliaikaisessa lainsäädännössä rajaksi asetetun 10:n prosentin.

Hyväksyttävyyssuhteiden täytyminen on vahvasti arvosidonnaista harkintaa ja objektiivisesti katsottuna ei lähtökohtaisesti ole mahdollista arvioida, milloin kriteerin katsotaan täyttyvän. Lainsäätäjän nyt tekemä arvovalinta, jossa luotonantajat asetetaan keskenään eriarvoiseen asemaan ja mahdollisesti yhtä perusoikeutta suojataan välillisesti kolmen perusoikeuden välittömän rajoittamisen kustannuksella, ei kuitenkaan voi objektiivisesti arvioiden täyttää perusoikeuksien rajoittamiselta vaadittavaa hyväksyttävyyssuhteiden kriteeriä. Lisäksi lainsäätäjän tekemä arvovalinta haastaa myös perustuslakivaliokunnan vuosien saatossa kehittämän perusoikeusjärjestelmän ja sen luotettavuuden.

Perusoikeusrajoitusten tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Voidaan perustellusti kysyä, täyttyykö tarpeellisuuden vaatimus tässä tilanteessa, missä muutoksen alkuperäiset perustelut ovat sittemmin osoittautuneet vääriksi. Selvää on, ettei ainakaan kvalifioitu aste eli painava yhteiskunnallinen tarve täyty tässä tapauksessa.

ii) Sääntelyn voimassaolon jatkamisesta perusoikeuksien rajoittamiseen sovellettavan suhteellisuusvaatimuksen valossa

Suhteellisuusvaatimuksen nojalla perusoikeuksien rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja rajoitusten voidaan ainoastaan silloin katsoa olevan sallittuja, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Vastaavasti kuin hyväksyttävyyssuhteiden arvioinnin täytyminen, suhteellisuusvaatimuksen

täyttymisen arviointi perustuu viime kädessä perusoikeuksien taustalla olevien intressien ja rajoittamisen takana olevien intressien painoarvon väliseen keskinäispunnintaan.

Edellä esitetyn nojalla tässä intressipunninnassa vastakkain ovat yhtäältä:

- (i) elinkeinonharjoittajien perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen sisältyvä oikeus kaupalliseen viestintään;
- (ii) elinkeinonharjoittajien perustuslain 18 §:ssä turvattu elinkeinovapaus;
- (iii) elinkeinonharjoittajien perustuslain 15 §:ssä suojattu omaisuudensuoja, jota kautta elinkeinonharjoittajien (ja kuluttajien) varallisuusarvoiset oikeudet sopimuksien alla sekä sopimusvapaus saavat suojaa;
- (iv) elinkeinonharjoittajien asettaminen keskenään eriarvoiseen asemaan näiden tarjoamien kulutusluottotuotteiden perusteella perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisen kohtelun vastaisesti; ja
- (v) se, että elinkeinonharjoittajien yllä mainittujen perusoikeuksien loukkausten vaikutukset ovat monelta osin muodostuneet pysyviksi, koska:
 - (1) elinkeinonharjoittajat ovat joutuneet muuttamaan tietojärjestelmiään väliaikaisen lainsäädännön vuoksi, mistä on aiheutunut merkittäviä uponneita kustannuksia; ja
 - (2) väliaikainen lainsäädäntö on heikentänyt elinkeinonharjoittajien kannattavuutta merkittävästi, mikä on tarkoittanut muun muassa irtisanomisia, lomautuksia ja tietyissä tilanteissa jopa toiminnan kokonaan lopettamista;

ja toisaalta yllä viitatus spekulatiiviset tekijät ja epäsuora sekä kestoaltaan ainoastaan rajattu kuluttajien perusoikeuksien suojelu.

Mainittujen intressien välinen punninta ei objektiivisesta tai intressitahojen näkökulmasta tarkastellen oikeuta siihen, että väliaikaisen sääntelyn voimassaoloa jatkettaisiin esitetyin kovin matalin perustein ja näin samalla jatkettaisiin elinkeinonharjoittajien perusoikeuksien rajoittamista. Elinkeinonharjoittajien perusoikeuksilla suojeltujen intressien painoarvon voidaankin katsoa selvästi ylittävän sääntelyn jatkamisella tavoitellut intressit.

Hallituksen esityksessä 53/2020 vp ei ole juuri, jos lainkaan mainittu vaihtoehtoisia, lievempiä sääntelyvaihtoehtoja esityksessä esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen sijaan esityksestä annetuissa lausunnoissa vaihtoehtoisia ja lievempiä sääntelyvaihtoehtoja on esitetty ja näiden toteuttamista tuleekin tarkastella ensisijaisena vaihtoehtona suhteellisuusvaatimuksen valossa siihen, että väliaikaisen sääntelyn voimassaoloa jatkettaisiin.

Tältä osin on myös erityisesti huomattava, että väliaikaisen lainsäädännön valmisteluprosessissa taustamateriaalina olleet asiantuntijoiden toisen suuntaiset lausunnot sivuutettiin täydellisesti. Asiantuntijalausunnot osoittivat muun muassa riidattomasti sen, että väliaikainen lainsäädäntö on perustunut virheelliseen taloudelliseen analyysiin. Hyväksyttävänä ei voida pitää sitä, että elinkeinonharjoittajien perusoikeuksien rajoittaminen on alun alkaen perustunut tutkimustiedon

vastaiseen analyysiin. Vielä vähemmän hyväksyttävää on se, että elinkeinonharjoittajien perusoikeuksien rajoittamisen voimassaolon jatkaminen perustuisi toistamiseen tutkimustiedon vastaiseen lopputulokseen.

Suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen voidaan myös todeta empiirisesti ja sen täyttymistä voidaan siten arvioida jälkikäteen. Tällöin arvioidaan pääasiallisesti sitä, onko valittu perusoikeuksia rajoittava sääntely ylipäätään ollut tehokas keino perusoikeusrajoituksella tavoiteltujen tavoitteiden täyttymisen näkökulmasta.

Väliaikaisen sääntelyn tavoitteeksi hallituksen esityksessä on edellä kuvatun tavoin mainittu ylivelkaantumisen estäminen ja ylivelkaantumiseen liittyvien haittojen vähentäminen. Kuten yllä tämän lausunnon luvuissa 2.1 ja 2.2 on todettu, väliaikainen sääntely ei kuitenkaan ole toteuttanut näiden tavoitteiden saavuttamista, vaan päinvastoin sääntely on johtanut siihen, että korkeariskisemmille kuluttajille on myönnetty luottoa, minkä johdosta maksuhäiriömerkintöjen voidaan olettaa vain kasvavan entisestään. Tämän lisäksi väliaikainen sääntely on johtanut siihen, että useammat kuluttajat eivät ole saaneet luottoa lainkaan, ja johtanut käytännössä siihen, että heidän taloudellinen tilanteensa on usein pahentunut entisestään.

Edellä mainituista jälkikäteen todettavissa olevista empiirisistä lähtökohdista käsin katsottuna aikaisemmalle väliaikaiselle sääntelyllä ei ole ollut kestäviä perusteita. Ottaen huomioon, että uutta lakiesitystä perustellaan samoista – jo empiirisesti vääriksi todistetuista – lähtökohdista käsin, nyt käsillä olevalle uudelle lainsäädännölle on osoitettavissa vielä vähemmän objektiivisesti kestäviä perusteita.

Lainmuutoksen taannehtivuudesta

Siinä tapauksessa, että yllä tehdyistä huomioista poiketen väliaikaisen sääntelyn voimassaoloa tultaisiin jatkamaan, sääntelyä ei pidä soveltaa ennen lainvoimaantuloa tehtyihin sopimuksiin. Sen lisäksi, että tällainen taannehtiva sääntely puuttuu erittäin voimakkaasti perustuslain 15§:n turvaamaan omaisuudensuojaan, taannehtiva lainsäädäntö on jo aiemmin katsottu kuluttajansuojalain muuttamista koskevassa eduskuntatyöskentelyssä ongelmalliseksi ja ylipäätään oikeusjärjestyksessämme täysin poikkeukselliseksi. Väliaikaisen sääntelyn säätämisen yhteydessä lainsäätäjä ei esittänyt perusteita tästä lähtökohdasta poikkeamiselle.

Kuluttajansuojalain 2013 korkokattorajoitusta koskevassa lainmuutoksessa perustuslakivaliokunta piti silloin lausunnossaan PeVL 28/2012 sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävänä, ettei tuolloin ehdotettu korkokattosääntely ollut taannehtivaa. Tämä perustuslakivaliokunnan lausuma tulee myös nyt ottaa huomioon ja poistaa kaikki taannehtivat elementit lakiehdotuksesta.

Lisäksi voidaan vielä todeta, että hallituksen esityksessä taannehtivan lainsäädännön tueksi esitetystä tuoreemmassa perustuslakivaliokunnan käytännössä taannehtiva lainsäädäntö on katsottu hyväksyttäväksi silloin, kun sääntely ei ole muodostunut velkojen kannalta kohtuuttomaksi. Tällaista kohtuuttomuusarviointia ei väliaikaisen lainsäädännön säätämisen yhteydessä ole kuitenkaan koskaan tehty. Väliaikainen lainsäädäntö onkin nyt jälkikäteen arvioituna muodostunut elinkeinonharjoittajien kannalta täysin kohtuuttomaksi. Väliaikaisen sääntelyn johdosta elinkeinonharjoittajat olivat pakotettuja tekemään täysin uudet kannattavuus- ja muut taloudelliset laskelmat, jotka kaikki ovat perustuneet siihen, että väliaikainen sääntely päättyy tämän vuoden

loppuun mennessä. Väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkaminen muodostuisi velkojien kannalta vielä kohtuuttomammaksi, jos sääntelyä nyt jatkettaisiin.

Lopuksi

Väliaikaisella sääntelyllä ei ole pystytty saavuttamaan niitä tavoitteita, joita sääntelyllä hallituksen esityksestä 53/2020 vp ilmenevin perustein haettiin. Päinvastoin sääntelyn vaikutukset ovat yllä esitetysti olleet pikemminkin negatiivisia. Sääntelyn voimassaolon jatkaminen edellyttää perusteellisempaa vaikutusarviointia, kuin mitä väliaikaista sääntelyä koskevassa esityksessä alun perin suoritettiin. Selvää on, että lainsäätäjät ei nyt enää voi toistamiseen vedota jo empiirisesti kestävämmiksi ja paikkansapitävämmiksi todettuihin aikaisempiin perusteisiin.

Sääntelyn voimassaolon jatkamisen perustuslain mukaisuus tulisi vähintäänkin saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Väliaikainen sääntely on puuttunut elinkeinonharjoittajien perusoikeuksiin merkittävästi ja mahdollinen sääntelyn voimassaolon jatkaminen ilman perustuslakivaliokunnan arviointia muuttaisi huomattavasti perustuslakivaliokunnan vuosien saatossa kehittämää perusoikeusjärjestelmää. Viime kädessä lainsäätäjän on näytettävä toteen sekä hyväksyttävä että selkeä rajoitusperuste, jonka nojalla elinkeinonharjoittajien perusoikeuksien merkittävää rajoittamista voitaisiin jatkaa ja siten jatkaa sääntelyn voimassaoloa.

Väliaikainen lainsäädäntö on heikentänyt elinkeinonharjoittajien kannattavuutta jopa kriittisesti, mikä on tarkoittanut muun muassa irtisanomisia, lomautuksia ja tietyissä tilanteissa jopa koko toiminnan lopettamista. Mistään näkökulmasta tarkasteltuna kohtuullisena ei voida pitää sitä, että elinkeinonharjoittajat joutuvat yksin vastaamaan väliaikaisesta sääntelystä aiheutuneista kustannuksista. Mikäli hallitus päätyisi jatkamaan väliaikaisen sääntelyn voimassaoloa, tulee sen korvata sääntelystä elinkeinonharjoittajille aiheutuneet kustannukset kokonaisuudessaan.

Jo pohdinta väliaikaisen sääntelyn voimassaolon pidentämisestä lietsoo lisää epävarmuutta markkinoille ja on tuonut mukaan merkittävän maineriskin Suomen rahoitusallalle, mitä on perinteisesti pidetty hyvin konservatiivisena ja stabiilina. Edellä todetusti väliaikainen sääntely on jo alun perin asettanut markkinatoimijat perusteettomasti keskenään eri asemaan suosien suuria pankkeja, jotka ovat voineet jatkaa korttiluottoliiketoimintaansa ilman sääntelystä johtuvia ongelmia.

Väliaikainen sääntely onkin poistanut sääntelyn piiriin joutuneilta elinkeinonharjoittajilta mahdollisuuden luottaa Suomen lainsäädännön stabiliteettiin ja oikeudenmukaiseen lainsäädäntöprosessiin. Sääntelyn jatkaminen pahentaisi tilannetta entisestään, sillä sen seurauksena näiltä elinkeinonharjoittajilta viettäisiin kokonaan mahdollisuus tehdä ja suunnitella pitkäjänteistä yritystoimintaa Suomessa.

Kunnioittavasti,

Jarkko Mäensivu

Saldo Finance Oyj

Mäensivu Jarkko

Tact Finance Oyj - Saldo Finance Oyj