

Oikeusministeriölle

Viite: Sähköpostitse 13.10.2020 toimitettu kommenttipyyntö

Ferratum Finland Oy (**”Ferratum”**) kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta antaa kommenttinsa oikeusministeriön esittämien kysymysten johdosta. Kysymykset koskevat lailla 512/2020 voimaan saatetun väliaikaisen korkokaton ja suoramarkkinointia koskevan kiellon toimivuutta ja vaikutuksia tähän asti sekä sääntelyn voimassaolon mahdollista jatkamisesta.

Ferratum vastaa jäljempänä oikeusministeriön esittämiin kysymyksiin:

1. Miten väliaikainen sääntely on toiminut? Onko sääntelyyn liittynyt tulkintaongelmia tai puutteita? 2
2. Minkälaisia vaikutuksia väliaikaisella sääntelyllä on ollut? 2
3. Olisiko väliaikaista sääntelyä syytä jatkaa, ja jos olisi, missä muodossa ja miten pitkään? 3

1. Miten väliaikainen sääntely on toiminut? Onko sääntelyyn liittynyt tulkintaongelmia tai puutteita?

Väliaikaisen korkokaton osalta Ferratumin käsitys on, että sääntelyä on noudatettu laajalti. Osa luotonantajista kuitenkin on joutunut lopettamaan toimintansa pysyvästi, osa on keskeyttänyt luotonmyynnön väliaikaisesti ja osa on puolestaan jatkanut uusien luottojen myöntämistä.

Ferratumin käsityksen mukaan markkinoilla esiintyy kertalainojen osalta pääosin kahta hinnoittelumallia. Yhtäältä väliaikaisen sääntelyn aikana nostettuihin luottoihin sovelletaan pysyvästi 10 prosentin korkokattoa ja toisaalta korkokattoa sovelletaan myös siten, että 10 prosentin korko on voimassa vain 31.12.2020 asti, jonka jälkeen korko nousee. Ferratum soveltaa itse kertalainoihinsa ensimmäistä mallia.

Väliaikainen korkokatto ei Ferratumin käsityksen mukaan ole toisaalta juurikaan vaikuttanut pankkien tai luottokorttiyhtiöiden toimintaan korkoja laskevalla tavalla. Ferratumin havaintojen mukaan jotkut pankit ja rahoituslaitokset ovat itse asiassa nostaneet korkojaan merkittävästi, noudattaen kuitenkin 20 prosentin korkokattoa.

Lisäksi jotkut pankit ovat markkinoineet aktiivisemmin luottokorttituotteitaan esimerkiksi valtakunnallisissa medioissa kuten radiossa ja televisiossa. Ferratumin käsityksen mukaan koronakriisin aiheuttama verkkokaupan kasvu on myös osaltaan lisännyt luottokorttien käyttöastetta.

Laajemmin arvioituna sääntely on Ferratumin käsityksen mukaan jo nyt vaikuttanut pankkien ja rahoituslaitosten kannattavuuteen ja sitä kautta kielteisesti myös toimialan työllisyysodotuksiin.

Väliaikaisen suoramarkkinointikiellon osalta Ferratum pitää sääntelyä osin tulkinnanvaraisena ja asiakaspalvelun kannalta ongelmallisena. Alalla sääntelyn ymmärretään laajalti kieltävän kaikkiin lainoihin liittyvän suoramarkkinoinnin.

Ferratum on myös kokenut epäselväksi sen, missä määrin se voi lähettää nykyisille asiakkailleen ”lainatiliotteita”, joissa kerrottaisiin nykyisen lainan avoinna oleva saldo, vapaana oleva saldo, seuraava eräpäivä ja vastaavia luottotuotteeseen kohdistuvia operatiivisia tietoja.

Sääntelyä on siten joka tapauksessa selvennettävä ottaen huomioon myös, että kyse on sananvapauden rajoittamisesta.¹ Jos suoramarkkinointikieltoa jatketaan, Ferratum katsoo tarpeelliseksi rajoittaa suoramarkkinointikieltoa koskemaan vain uusiasiakashankintaa siten, että sääntely ei koskisi viestintää suhteessa jo olemassa oleviin luottoasiakkaisiin. Suurin osa pankkisektorin toimijoista toimii nykyisin täysin digitaalisesti. Näin ollen oman asiakaskunnan ylläpitäminen vaatii suoramarkkinointia.

2. Minkälaisia vaikutuksia väliaikaisella sääntelyllä on ollut?

Väliaikaisen sääntelyn vaikutuksia on syytä tarkastella sille asetettujen tavoitteiden kautta. Hallituksen esityksen mukaan sääntelyn tarkoituksena on koronavirusepidemian johdosta yllättävien taloudellisten haasteiden myötä luottorahoitukseen turvautuvien aseman helpottaminen ja velkaongelmien vähentäminen.

Sääntely on asetettujen tavoitteiden vastaisesti vaikeuttanut monen suomalaisen kotitalouden luotonsaantia ja näin vaikeuttanut heidän luotonsaantiaan. Erityisesti pienituloiset, alle 30-vuotiaat ja yksinasuvat määräaikaisessa työsuhteessa olevat henkilöt eivät käytännössä enää saa vakuudetonta luottoa, mikä on johtanut monen suomalaisen kotitalouden raha-asioiden romahtamiseen.²

¹ PeVL 6/2012 vp, s. 2–3.

² Helsingin Sanomat 19.8.2020: ”Monen velkarahalla pyörineen kotitalouden raha-asiat romahtivat heinäkuussa, kun 10 prosentin korkokatto tuli voimaan” ([hs.fi/talous/art-2000006662848.html](https://www.hs.fi/talous/art-2000006662848.html); vierailtu 17.10.2020).

Lisäksi maksuhäiriömerkintöjen omaavien henkilöiden määrä on edelleen merkittävä.³ Käytännössä tämä tarkoittaa, etteivät nämä henkilöt esimerkiksi voi enää saada vuokra-asuntoja. Asiakastiedon tilastojen mukaan maksuhäiriömerkinnän saaneiden henkilöiden määrä on jälleen kasvanut vuonna 2020.⁴

Ferratum katsoo, ettei sääntelyllä ole parannettu heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa olevien asemaa. Sääntely on rajoittanut erityisesti kotitalouksien mahdollisuuksia saada pahimman kriisiajan ylitse pääsemiseksi tarvittavaa väliaikaista rahoitusta. Takuusäätiö arvioi, että sääntely saattaa vaikuttaa negatiivisesti eniten juuri niihin kotitalouksiin, joiden lainantarve olisi väliaikainen.⁵

Ferratum tiukensi lainanmyöntökriteereitään jo ennen lain voimaantuloa. Lain myötä Ferratum on joutunut hylkäämään enemmän luottohakemuksia, koska se ei väliaikaisen korkokattosääntelyn takia pysty huomioimaan tiettyjen luotonhakijoiden korkeampaa luottoriskiä luottojensa hinnoittelussa.

Ferratum korostaa myös sitä, että toistaiseksi on liian aikaista arvioida väliaikaisen sääntelyn vaikutuksia kattavasti. Ferratumin käsityksen mukaan pankit ja rahoituslaitokset myöntävät tällä hetkellä merkittävässä määrin maksuvapaita kuukausia luotoilleen ja tarjoavat normaalia pidempiä maksusuunnitelmia myönnettyjen luottojen maksamiseksi. Korkokattosääntelyn pidemmän aikavälin vaikutuksia voidaan arvioida vasta, kun tällaisia järjestelyitä ei enää tarjota, tai kun luottoihin jo myönnetyt lyhennys- ja maksuvapaat ovat päättyneet. Ferratum kuitenkin olettaa luottotarpeen kasvavan sen jälkeen, kun kotitaloudet eivät enää saa turvaa maksu- ja lyhennysvapaista kuukausista.

3. Olisiko väliaikaista sääntelyä syytä jatkaa, ja jos olisi, missä muodossa ja miten pitkään?

Väliaikaista sääntelyä ei tule jatkaa. Kuten Ferratum on todennut oikeusministeriölle aikaisemminkin, sääntely on ongelmallinen monellakin tavalla. Jos sääntelyä kuitenkin jatkettaisiin, tulisi kyse olla tarkoin rajatusta lisäajasta koronakriisin seuraavan vaiheen yli. Oikeusministeriön olisi kuitenkin tällöin tarkoin harkittava erityisesti kuluttajansuojalain 7 luvun 3.5 §:n rajoitussäännöksen hyväksyttävyyttä ja mahdollisia ratkaisuja siihen liittyviin ongelmiin yhdenvertaisuus- ja välttämättömyysnäkökulmasta.

Ensinnäkin olisi huomioitava, että nykyinen sääntely saatettiin voimaan nimenomaan koronakriisiin vedoten. Tämän takia lakia sekä sen edellytyksiä ja vaikutuksia arvioitiin huomattavasti tavallista kevyemmin. Kuten oikeusministeri Henriksson totesi esitellessään eduskunnalle lakia kuluttajansuojalain väliaikaisesta muuttamisesta: ”normaaleja lainsäädäntöperiaatteita ei ole ehditty tässä noudattaa [...]”.⁶

On kyseenalaista, että oikeusministeriö vain kuukausia väliaikaisen lainsäädännön voimaantulon jälkeen harkitsee sen jatkamista. Menettely on omiaan synnyttämään epäilyksiä siitä, missä määrin sääntely alun alkaenkaan tarkoitettiin väliaikaiseksi.

Perustuslakivaliokunta on viime aikoina joutunut kiinnittämään huomiota toimeenpanevan vallan toimintaan korona-ajan lainsäädäntömenettelyissä, jopa siten että eräitä tartuntatautilakiin ehdotettuja muutoksia pidettiin menettelyllisten epäselvyyksien johdosta käytännössä perustuslain vastaisina.⁷

Näissä olosuhteissa on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei eduskunta menettäisi luottamustaan siihen, että väliaikaiseksi kriisilainsäädännöksi väitetty sääntely on aidosti tarkoitettu väliaikaiseksi. Tällaisen epäilyt saattaisivat myös vaikeuttaa muun kriisilainsäädännön voimaan saattamista.

³ Helsingin Sanomat 8.10.2020: ”Maksuvaikeudet jatkavat yleistymistään, joka kymmenennellä miehellä on maksuhäiriömerkintä” (hs.fi/talous/art-2000006662848.html; vierailtu 17.10.2020)

⁴ Asiakastieto 1.10.2020: ”Maksuhäiriötilastot” (https://www.epressi.com/media/userfiles/123829/1602064130/asiakastieto-maksuhairiotilasto-q3-2020.pdf)

⁵ Yle 15.7.2020: ”Pikavippien korkokattoa laskettiin koronan takia, ja seuraukset alkavat näkyä: maksuhäiriöiden ennakoidaan lisääntyvän entisestään” (https://yle.fi/uutiset/3-11439871, vierailtu 20.10.2020)

⁶ Pöytäkirja PTK 62/2020 eduskunnan täysistunnosta 24.4.2020 klo 14.15–15.21.

⁷ PeVL 32/2020.

Toiseksi sääntelyä olisi joka tapauksessa arvioitava huomattavasti nykyistä väliaikaista sääntelyä tarkemmin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on todennut korkokattosääntelyn muodostavan perusoikeusrajoituksen,⁸ mutta silti nykyistä väliaikaista sääntelyä ei saatettu valiokunnan arvioitavaksi. Perustuslakivaliokunta on aivan viime päivinä joutunut korostamaan, että perusoikeussääntelyä on noudatettava myös koronakriisin aikaisessa lainsäädännössä (ja luonnollisesti sen jälkeenkin):

”Perusoikeuksiin puuttuvia ehdotuksia on näin ollen arvioitava koronavirusepidemiankin aikana perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta.”⁹

Näitä rajoitusedellytyksiä ovat muun muassa suhteellisuus- ja välttämättömyysvaatimukset. Väliaikaisen sääntelyn tapauksessa suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen arvioinnin kannalta on pidetty merkittävänä nimenomaan sitä, että sääntelyn on tarkoitettu olevan voimassa vain väliaikaisesti ja lyhyehkön ajan:

”Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. [...] Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.”¹⁰

”Sekä hinta- että markkinointisääntelyn oikeasuhtaisuuden ja hyväksyttävyyden kannalta merkityksellisenä on pidettävä myös sitä, että sääntely olisi voimassa vain lyhyehkön ajan.”¹¹

”Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta merkitystä on etenkin sillä, että kysymys olisi väliaikaisesta sääntelystä [...]”¹²

”Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta merkitystä on varsinkin sillä, että kysymys olisi väliaikaisesta sääntelystä, joka olisi voimassa 1.5.2020—31.12.2020.”¹³

Lienee selvää, että korkokattosääntelyn tavoitteet ovat sinänsä yhteiskunnallisesti hyväksyttäviä. Tämä ei kuitenkaan riitä. Korkokaton on myös oltava välttämätön näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä edellyttää, että tarkastellaan myös “perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja,”¹⁴ ja jos nämä todetaan riittämättömiksi, vasta tämän jälkeen voidaan harkita korkokaton välttämättömyyttä.

Suhteellisuus- ja välttämättömyysvaatimusten valossa olisi erityisesti harkittava, voidaanko riittävän matalakorkoisen luotonsaannin tavoitteet turvata esimerkiksi laajentamalla sosiaalisen luotonuksen mahdollisuuksia. Ennen kuin sosiaalisen luotonuksen nykyisiä käyttömahdollisuuksia selvitetään riittävästi tai sen käyttömahdollisuuksien laajentamista harkitaan tarvittaessa, ei ole mahdollista arvioida suhteellisuus- ja välttämättömyysvaatimusten täyttymistä.

Harkittaessa väliaikaisen sääntelyn jatkamista, on myös huomioitava perustuslain 6.1 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate, joka edellyttää, että samoissa olosuhteissa olevia tahoja kohdellaan lainsäädännössä samalla tavalla.¹⁵ Jos samoissa olosuhteissa olevia eri tahoja kohdellaan

⁸ PeVL 28/2012, s. 2–3.

⁹ PeVL 32/2020, s. 2 ja siinä viitattu ratkaisukäytäntö.

¹⁰ PeVM 25/1994, s. 5.

¹¹ HE 53/2020, s. 16.

¹² TaVM 12/2020.

¹³ Tuomas Ojanen, Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle HE 53/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta, s. 3.

¹⁴ PeVL 31/2020, s. 4 ja siinä viitattu ratkaisukäytäntö.

¹⁵ Ks. esim. Hallberg ym., Perusoikeudet (jatkuvasti päivittyvä verkkoversio), kohta III.2 > Yleinen yhdenvertaisuussäännös.

lainsäädännössä eri tavoin, erottelun on perustuttava perusoikeusjärjestelmän valossa hyväksyttäviin aitoihin syihin ja erottaviin tekijöihin.¹⁶

Erityisesti kuluttajansuojalain 7 luvun 3.5 §:n rajoitussäännöksen hyväksyttävyyttä olisi tarkasteltava perusoikeusrajoitusten rajoittamisedellytysten valossa. Säännöksen nojalla korkokattoa ei sovelleta hyödykesidonnaiseen luottoon, jollaisiksi esitöiden mukaan katsottaisiin myös niin sanotut yleisluottokortit, silloinkin kun niitä käytetään käteisnostoihin tai rahan siirtämiseksi käyttötilille.

Nykyisen väliaikaisen korkokattosääntelyn esitöissä luottokorttien ja muiden vakuudettomien luottojen eroavaa kohtelua perusteltiin lähinnä koronakriisiin ja sääntelyn väliaikaisuuteen liittyvillä seikoilla.¹⁷

”Hyödykesidonnaisten luottojen rajaamista sääntelyn ulkopuolelle puoltaa ensinnäkin se, että suurimmat velkaongelmat ovat liittyneet nimenomaan puhtaisiin rahaluottoihin, eikä toisaalta sääntelyn määräaikaisuuden vuoksi sääntelyn kiertämisriski rajauksen johdosta ole yhtä suuri kuin jos kyse olisi pysyväksi tarkoitettusta sääntelystä.”

”Hyödykesidonnaisten luottojen rajaamista sääntelyn ulkopuolelle tässä taloudellisessa tilanteessa puoltaa myös se, että [...]”

”Rajaamalla hyödykesidonnaiset luotot sääntelyn ulkopuolelle voidaan myös vähentää esityksen haitallisia vaikutuksia koronavirusepidemian vuoksi erityisissä vaikeuksissa olevaan erikoiskauppaan”

“[K]orttiluottojen merkitys turvallisen maksamisen välineenä, ottaen huomioon kuluttajansuojalain 7 luvun 39 §:n säännös luotonantajan ja myyjän tai palveluksen suorittajan yhteisvastuusta on erityisesti vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa niin suuri, ettei [...]”

Mikäli sääntelyä jatkettaisiin, tulisi tarkoin selvittää myös se, onko luottokorttien erilliskohtelu perusteltua yhdenvertaisuusperiaatteen valossa, ja miksi olisi välttämätöntä kohdistaa rajoitukset nimenomaan vain muihin kuin ns. hyödykesidonnaisiin luottoihin. Lähtökohtaisesti ei voi olla mitään perustetta kohdella kulutusluottoja eri tavalla riippuen siitä, missä teknisessä järjestelmässä luottoa nostetaan.

Ferratumille ei ole selvää, miltä osin luotonantajan verkkosivuston kautta nostettava luotto eroaa esimerkiksi verkkopankissa virtuaaliselta luottokortilta suoraan tilille tehtävästä nostosta. Digitalisoituvassa maailmassa myös esimerkiksi fyysisiin kortteihin (edes välillisesti) viittaavat erottelutekijät menettänevät pian merkityksensä. Ferratumin käsityksen mukaan pankit myöntävät jo nyt virtuaalisia luottokortteja. Joka tapauksessa olisi siis jo säädöstekstin ymmärrettävyyden kannalta välttämätöntä nostaa erottavat tekijät itse säädöstekstiin, eikä jättää erottelua suhteellisten epämääräisten esityökirjausten varaan. Myös tämä korostaa tarvetta selkeästi artikuloida *miksi ja millä kriteereillä* eri luottotuotteita eroteltaisiin toisistaan. Tätä edellyttäneen myös perusoikeusrajoituksiin liittyvä niin sanottu tarkkarajaisuusvaatimus.¹⁸

Vaikka Ferratum sinänsä yhtyy nykyisen väliaikaisen korkokaton esitöissä luotonsaannin yhteiskunnallisesta merkityksestä sanottuun, sen on vaikea nähdä, miksi samat periaatteet eivät soveltuisi sen omiin luottotuotteisiin.

¹⁶ Ks. esim. PeVL 25/2006, s. 2.

¹⁷ HE 53/2020, s. 7.

¹⁸ PeVM 24/1994, s. 5: ”Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.”

Lisäksi Ferratum korostaa perustuslakivaliokunnan katsoneen jo solmittujen sopimusten ehtoihin takautuvasti puuttuvan lainsäädännön myös tarkoittavan sellaista perusoikeusrajoitusta, jota on perusteltava erikseen perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa.¹⁹ Ferratumin on edellä todettu huomioon ottaen vaikea nähdä, miten voitaisiin perusteella esimerkiksi ratkaisua, jossa jatkuvien luottojen osalta puututtaisiin vain eräiden tiettyjen toimijoiden omaisuudensuojaan.

Ferratum esittää näin ollen, ettei korkokattosäätelyä jatkettaisi. Jos sääntelyä kuitenkin jatkettaisiin, tulisi kyse olla rajatusta lisääjasta koronakriisin seuraavan vaiheen yli. Joka tapauksessa, ja varsinkin jos sääntelyä jatketaan, oikeusministeriön olisi tarkoin harkittava kuluttajansuojalain 7 luvun 3.5 §:n rajoitussäännöksen hyväksyttävyyttä ja mahdollisia ratkaisuja siihen liittyviin ongelmiin esimerkiksi yhdenvertaisuus ja välttämättömyysvaatimusten osalta.

Helsingissä 22.10.2020

FERRATUM FINLAND OY

¹⁹ Ks. esim. PeVL 42/2006, s. 4: ”Velkojan oikeus saada velalliselta suoritus velasta on velkasopimuksen olennainen ainesosa. Ehdotusta on siksi arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta”. Näin myös esim. Jyränki & Husa, Konstitutionell rätt (2015), kohta 5.3.1.