



29.4.2022

Julkinen

Oikeusministeriölle

Lausunto työryhmän mietinnöstä kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi

Oikeusministeriön asettama työryhmä on valmistellut mietinnön kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi. Valtiovarainministeriön edustaja on ollut jäsenenä työryhmässä.

Työryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus luottojen markkinointia koskevan sääntelyn tiukentamiseksi sekä korkokaton asettamiseksi myös ennen 1.9.2019 tehdyille jatkuvaan luottoa koskeville sopimuksille siltä osin kuin kyse on lain voimaantulon jälkeen tehtävistä luoton nostoista. Samassa yhteydessä tuli selvittää, olisiko myös luottokustannuskaton soveltaminen näihin luottoihin kohtuudella mahdollista. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia pysyvästi alentaa korkokattoa. Toimeksiantoon kuului niin ikään henkilöllisyyden todentamisvelvollisuuden laajentaminen koskemaan mahdollisuuksien mukaan kaikkia kuluttajaluottosopimuksia sekä verkkokauppojen laskutuspalveluja samoin kuin sääntelyn ajantasaisuuden arviointi muiltakin osin. Lisäksi työryhmän oli valmisteltava muut tarpeelliset tarkistukset kuluttajaluottosääntelyyn.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan työryhmän mietinnöstä seuraavaa:

Enimmäishintasääntelyyn (ns. korkokatto) ehdotetut muutokset

Mietinnössä ehdotetaan, että kuluttajaluottojen korkokattoa madallettaisiin nykyisestä 20 prosentista 15 prosenttiin. Lisäksi korkokatto ehdotetaan sidottavaksi korkolaissa tarkoitettuun viitekorkoon siten, että korko ei saisi viitekoron muutosten myötä nousta yli 20 prosenttiin.

Työryhmän yhtenä keskeisenä tehtävänä on ollut selvittää mahdollisuuksia korkokaton pysyväksi alentamiseksi. Edellisen kerran hintasääntelyä muutettiin syyskuun 2019 alussa voimaan tulleella lainsäädäntömuutoksella, jolla asetettiin nykyinen 20 prosentin korkotaso ja erillinen kustannuskatto muille luottokustannuksille. Sittenkin korkokattoa on koronapandemian aikana madallettu lainsäädäntömuutoksilla väliaikaisesti kahteen eri otteeseen siten, että väliaikaisten lakien voimassaoloaikana korkokatto oli kymmenen (10) prosenttia.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan koronapandemian aikana tehtyjen väliaikaisten lainsäädäntömuutosten vaikutuksista ei voida tehdä lopullisia johtopäätöksiä siitä, mikä olisi asianmukainen laissa sallittu korkein korkotaso kuluttajaluotoille haittaamatta tarpeettomasti rahoituksen välitystä. Tämä johtuu siitä, että väliaikaislainsäädäntö on rajoittanut luottosopimusten korkoja ainoastaan väliaikaislakien voimassaoloajan. Myös sääntelyn ulkopuolisilla tekijöillä, erityisesti koronapandemialla, on ollut vaikutuksia sekä luottomarkkinaan että yhteiskuntaan laajemmin. Vuonna 2019 säädetty pysyvä korkokatto on ollut voimassa vasta hyvin lyhyen aikaa, jolloin on saatavissa vain rajallinen määrä tietoa tämän tasoisen

korkokaton vaikutuksista luottomarkkinaaan. Nämä seikat puoltavat sitä, että voimassa olevaa pysyvää hintasääntelyä tulisi tässä yhteydessä tarkistaa korkeintaan maltillisesti.

Valtiovarainministeriö pitää ehdotettua 15 prosentin korkokattoa ja korkokaton sitomista korkolain mukaiseen viitekorkoon edellä mainittujen seikkojen valossa matalimpana tasona, johon korkokatto olisi tällä hetkellä perusteltua asettaa. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että jatkossa korkokatto olisi ehdotuksen mukaan sidottuna viitekorkoon, jotta lainsäädännössä asetettu koron enimmäismäärä mukautuu korkoympäristössä tapahtuviin muutoksiin.

Ehdotettuun enimmäishintasääntelyyn liittyen valtiovarainministeriö viittaa myös valtiovarainministeriössä valmisteltavana olevaan hallituksen esitykseen eräistä kotitalouden velkaantumista rajoittavista makrovakausriskivälineistä, jossa ehdotetaan muiden luotonmyöntäjien ja vertaislainvälittäjien valvontaa sekä maksukyvyttömyysriskin hallintaa luotoannossa koskevaa sääntelyä.

Luottojen markkinointi

Valtiovarainministeriö kannattaa työryhmän ehdottamia muutoksia kuluttajaluottojen markkinointia koskeviin säännöksiin. Ehdotettavat muutokset asettavat selkeämmät säännöt kuluttajaluottojen haitallisen markkinoinnin vähentämiseksi, samalla kuitenkin mahdollistaen pankkien ja muiden luotonantajien välisen kilpailun markkinoinnin keinoin. Ylivelkaantumisongelmien vähentämiseen liittyvien pyrkimysten ohella tulee huomioida myös kuluttajille koituvat kustannushyödyt kilpailun mahdollistamisen myötä.

Valtiovarainministeriö pitää hyvää luotonantotapaa koskevan säännöksen täsmentämistä perusteltuna. Valtiovarainministeriö katsoo, että säännös on riittävän selkeä ja tarkkarajainen, jotta luottojen markkinointia valvovalla viranomaisella on riittävät ja täsmälliset edellytykset puuttua ongelmalliseen markkinointiin.

Pankkisektorin keskittyneisyys on yksi kotimaisten pankkimarkkinoiden keskeinen ominaispiirre. Tämän vuoksi markkinointia koskevan sääntelyn ei tulisi olla tarpeettoman rajoittavaa, jotta sääntely ei luo esteitä kilpailulle ja uusien toimijoiden markkinoille. Mikäli lain jatkovalmistelussa omaksuttaisiin nyt ehdotettavaa selvästi rajoittavampia lainsäädäntöratkaisuita, tulisi niiden vaikutuksia toimivaan luottomarkkinaaan ja rahoitusmarkkinoiden toimijoiden keskinäiseen kilpailuun arvioida erityisen huolellisesti.

Työryhmämietinnössä (s. 60) punnitaan myös mahdollisuutta kuluttajaluottojen vaikuttajamarkkinoinnin sääntelyyn sekä sitä, millä tavalla esimerkiksi asiantuntijan näkemyksiä tai kokemuksia olisi sallittua hyödyntää markkinoinnissa. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että vaikuttajamarkkinointi yhtenä markkinoinnin keinona tunnustetaan hyvää luotonantotapaa koskevassa säännöksessä sekä sen perusteluissa mietinnössä todetulla tavalla. Ottaen huomioon markkinointitavoissa tapahtuvat muutokset, olisi vaikuttajamarkkinointia koskevia käytäntöjä sekä sääntelyratkaisuja seurattava lähivuosina. Siten voisi olla perusteltua sisällyttää tähän liittyvä kirjaus hallituksen toimeenpanoa ja seuranta koskevaan jaksoon.

Henkilöllisyyden todentamisvelvollisuuden ehdotettavat muutokset

Mietinnössä ehdotetaan kuluttajan henkilöllisyyden todentamisvelvollisuuden laajentamista koskemaan paitsi hyödykesidonnaisten kertaluottojen myöntämistä myös tilanteita, joissa kuluttaja valitsee verkossa asioidessaan maksutavaksi laskun ilman, että kyse on samalla varsinaisen kuluttajaluoton myöntämisestä.

Nykyisin sekä kuluttajansuojalain että maksupalvelulain mukaisen tunnistamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävissä tapauksissa asiakkaan tunnistamiseksi saatetaan käyttää esimerkiksi henkilötunnusta. Asiakkaan puutteellisen tunnistamisen vuoksi näihin tilanteisiin on nykyisin liittynyt väärinkäytöksen riski. Kuluttajien henkilöllisyyden todentamismenetelmien tullessa luotettavammiksi mahdollisuus väärinkäyttöihin vähenee ja kuluttajansuoja paranee.

Valtiovarainministeriö yhtyy mietinnössä esitettyyn arvioon nykytilasta. Henkilötunnuksen ensisijainen käyttötarkoitus on henkilön yksiselitteinen yksilöiminen tietojärjestelmässä ja asiakirjoissa. Henkilötunnusta käytetään kuitenkin nykyisin myös henkilöllisyyden varmistamistarkoituksessa. Henkilötunnuksen käyttö salasanan kaltaisena tietona perustuu oletukseen, että kyky ilmoittaa tunnus osoittaisi asiakkaan olevan kyseisen tunnuksen oikea haltija. Tosiasiallisesti henkilötunnus voi kuitenkin olla useiden ihmisten tiedossa, minkä vuoksi pelkästään henkilötunnuksen avulla on mahdollista päästä esiintymään toisen henkilön identiteetillä.

Valtiovarainministeriö pitää vahvaa sähköistä tunnistamista turvallisena ja luotettavana keinona henkilöllisyyden osoittamiseen sähköisessä asiointissa ja kannattaa asiakkaan tunnistamisvelvollisuuden laajentamista mietinnön ehdotuksen mukaisesti. Digitaalisia palveluita käytetään yhä enemmän, ja asiointi on siirtymässä monilla toimialoilla pääasiallisesti digitaaliseksi. Asioinnin tulee olla yhtä luotettavaa digitaalisissa palveluissa kuin se on ollut fyysisessä käyntiasioinnissa. Tästä näkökulmasta asiakkaan tunnistamisvelvoitteen laajentaminen on kannatettavaa.

Valtiovarainministeriö nostaa kuitenkin esiin, että samalla kun lainsäädännössä lisätään palveluita, joiden käyttäminen edellyttää vahvaa sähköistä tunnistamista, tulee samalla kiinnittää huomiota myös vahvan sähköisen tunnistamisen saatavuuteen. Vahva sähköinen tunnistaminen on digitalisoituvan yhteiskunnan peruspalvelu, johon kaikilla kansalaisilla tulisi olla tasapuolinen mahdollisuus. Tällä hetkellä on kuitenkin sellaisia henkilöryhmiä, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää tai jotka eivät saa käyttöönsä vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä esimerkiksi lainsäädännöstä johtuvista syistä. Tunnistamisvelvollisuutta laajennettaessa on myös tärkeää arvioida laajemmin, miten henkilöllisyyden osoittaminen digitaalisesti järjestetään, jotta se on yhteiskunnassa kaikkien saatavilla riippumatta siitä, onko henkilö tiettyjen palvelujen asiakas vai ei.

Valtiovarainministeriö edistää osaltaan luotettavaa ja turvallista sähköistä asiointia Digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeessa. Hankkeen tavoitteena on tuottaa yhdenvertaiset edellytykset ja mahdollisuudet jokaiselle hyödyntää digitaalista henkilöllisyyttä yhteiskunnan palveluissa. Lisäksi tavoitteena on tuottaa edellytykset ulkomaalaisen sähköiselle tunnistautumiselle Suomeen ja mahdollistaa Suomesta rajat ylittävä sähköinen tunnistaminen. Valtiovarainministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksen mukaisilla lainsäädäntöehdotuksilla on tarkoitus mahdollistaa digitaalisen henkilöllisyydestodistuksen sekä ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tuottaminen ja käyttö. Kyse olisi uudesta digitaalista asiointia tukevasta mobiilisovelluksesta, jota Poliisi ja Digi- ja väestötietovirasto tuottaisivat vahvistettujen henkilötietojen osoittamiseksi. Digitaalinen henkilöllisyydestodistus toimisi myös henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana passin ja henkilökortin tavoin ja lisäksi mahdollistaisi vahvan sähköisen tunnistautumisen.

Valtiovarainministeriössä on lisäksi valmisteilla hallituksen esitys laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan

ulkomaalaisille mahdollisuutta rekisteröidä tietonsa väestötietojärjestelmään ja saada henkilötunnuksen itsepalveluna mobiilisovellukseen perustuvassa etärekisteröintimenettelyssä. Menettelyssä henkilöllisyydestä varmistuttaisiin kasvojentunnistusohjelmalla ja passin tekniseen osaan sisältyvää kasvokuvaa. Tämän seurauksena he saavat etärekisteröidyn henkilötunnuksen. Etärekisteröintiin perustuvia väestötietojärjestelmän tietoja luovutettaisiin ehdotuksen mukaan kuitenkin vain yhdessä henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa. Tällöin organisaatiot voisivat päättää mitä palveluita he tarjoavat henkilölle jolla on etärekisteröity henkilötunnus vrt. kasvokkain tunnistettu henkilötunnus. Myös tästä näkökulmasta on kannatettavaa lisätä vahvaa sähköistä tunnistamista sen sijaan, että henkilötunnusta käytetään tunnistamiseen.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Lainsäädäntöneuvos

Antti Makkonen

VN/28370/2020-VM-63

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: