

Asia: VN/28370/2020

## **Kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön tarkistaminen. Työryhmän mietintö.**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry (jälj. Kuluttajaliitto) osallistui mietinnön valmistelleen työryhmän työskentelyyn työryhmän jäsenenä. Kuluttajaliitto pitää työryhmässä käytyjä keskusteluita perusteellisina ja ministeriön valmistelutyötä kattavana, ottaen huomioon työlle asetetun tiukan aikataulun. Tästä huolimatta Kuluttajaliitto ei voi kuitenkaan yhtyä kaikkiin työryhmän enemmistön kantoihin ja mietinnössä esitettyihin valintoihin ja siksi jätimme mietintöön eriaivan mielipiteen.

Kuluttajaliitto pitää esityksen tavoitteita erittäin kannatettavina. Erityisesti Kuluttajaliitto haluaa painottaa sitä, että vakuudettomien kuluttajaluottojen aiheuttamat ongelmat aiheutuvat ennen kaikkea kaikkein korkeakorkoisimmista luottotuotteista ja kohdistuvan erityisesti yhteiskunnan kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin kuluttajiin. Työryhmän työskentelyn jo päätyttyä ja mietinnön valmistumisen jälkeen on julkaistu Kilpailu- ja kuluttajaviraston tuore ”Pikaluotot ja pikaluottoja ottaneiden maksuvaikeudet” -tutkimusraportti (KKV:n Tutkimusraportteja 5/2022), jossa arvioitiin useiden eri lähteiden perusteella, että pikaluottoa on noin 1-2 prosentilla aikuisväestöstä vuosittain. Absoluuttisena lukuna tämä tarkoittaa useaa kymmentä tuhatta suomalaista kuluttajaa. Hälyttävien havainto raportin osalta on, että pikaluotoilla ja taloudellisilla ongelmilla on erityisen korostunut yhteys: pikalainaa ottaneet kuluttajat kertoivat olevansa ylivelkaantuneita jopa kahdeksan kertaa todennäköisemmin kuin ne, joilla on jotain muuta luottoa. Lisäksi raportti vahvistaa sitä käsitystä, että pikaluottoja näyttäisivät ottavan erityisesti nuoret, vähemmän koulutetut, työttömät, miehet, pienituloiset sekä yksinasuvat. Pikaluottojen aiheuttamat taloudelliset ongelmat yhdistyvät usein myös sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin ongelmiin ja tämä tulee huomioida myös lainsäädäntöä laadittaessa nykyistä paremmin. Raportin johtopäätökset tukevat tarvetta säännellä erityisesti korkeakorkoisia, vakuudettomia kuluttajaluottoja nykyistä tiukemmin, kun tavoittelemme kuluttajille aiheutuvien taloudellisten ongelmien pienentämistä.

## Korkokaton pysyvä alentaminen

Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia pysyvästi alentaa kuluttajaluottojen korkokattoa. Kuluttajaliiton näkemyksen mukaan kuluttajansuojalain 7 luvun 17 a §:n mukaista korkokattoa tulisi alentaa nyt esitetyn 15 prosentin sijaan kymmeneen prosenttiin. Samalla korkokatto voidaan sitoa esitetyn mukaisesti korkolain 12 §:ssä tarkoitettuun viitekorkoon rahamarkkinoilla tapahtuvien muutosten huomioon ottamiseksi. Nyt mietinnössä esitetty pysyvä alennus 15 prosenttiin sekä sitominen korkolain mukaiseen viitekorkoon on oikeansuuntainen parannus nykytilaan, mutta nähdäksemme riittämätön toimi korkokattosäntelyn taustalla olevien tavoitteiden saavuttamiseksi. On hyvin todennäköistä, että korkolain mukainen viitekorko nousee lähivuosina, jolloin esitetyn mukaisen korkokaton alentamisen tosiasialliset vaikutukset jäävät vähäisiksi. Alentaminen koronapandemian aikana kesästä 2020 syyskuuhun 2021 voimassa ollutta väliaikaista sääntelyä vastaavalle tasolle eli kymmeneen prosenttiin yhdistettynä viitekorkoon sitomiseen toisi enemmän vaikuttavuutta sääntelylle säilyttäen kuitenkin rahamarkkinoiden toimivuuden edellyttämän joustavuuden. Valmistelun aikana pyrittiin selvittämään mahdollisimman kattavasti väliaikaisen sääntelyn vaikutuksia muun muassa kuluttajaluottojen määrään ja saatavuuteen. Suomen Pankin arvion mukaan samaan aikaan olleella pandemialla on ollut huomattavia ja suurempia vaikutuksia kulutusluottomarkkinaan, mutta myös hintasäntelyllä on saattanut olla vaikutusta kysyntään. Suuria vaikeuksia saada kuluttajaluottoa ei kuitenkaan näyttäisi aiheutuneen. Tätä havaintoa tukee myös Kuluttajaliiton (2021) Taloustutkimus Oy:llä teettämän selvityksen havainnot, jonka mukaan ainoastaan 16 % vastaajista toteaa kuluttajaluoton saannin olleen vaikeampaa väliaikaisen sääntelyn voimassaollessa kuin ennen sitä. Kuluttajaluottomarkkinat näyttäisivät toimineen, vaikka korkokatto laskettiin tiukasti 10 prosenttiin ilman mitään viitekorkoon sitomisen tarjoamaa joustovaraa.

Vuoden 2019 voimaan tulleen hintasäntelyn valmistelun yhteydessä esitettiin huolia siitä, että kuluttajille aletaan tarjota entistä suurempia luottoja entistä pidemmällä luottoajalla, jolloin myös luottokustannuksia saisi perittyä enemmän. Myönnettyjen luottojen euromääristä ei ole saatavissa tarkkaa tietoa, mutta ainakaan vielä ei ole havaittavissa, että luottosopimusten mukaiset luoton määrät tai luottorajat olisivat tuntuvasti nousseet. Luoton takaisimaksuaikojen pidentymistä on jossain määrin havaittavissa, mutta nähdäksemme tämä on ilmiö, joka voi johtua muistakin seikoista kuin korkokattosäntelystä. Kehitystä on kuitenkin seurattava ja tarvittaessa ryhdyttävä toimiin, mikäli takaisimaksuajat pitenevät siten, että ne merkittävästi heikentävät korkokattosäntelyn vaikuttavuutta.

Kuluttajaliitto pitää tärkeänä, että hintasäntelyllä tosiasiallisesti pystytään kohtuullistamaan markkinoilla tarjolla olevien kuluttajaluottojen hinnoittelua ja vaikuttamaan luotonantajien mahdollisuuksiin harjoittaa luotonantoa epäterveellä luottoriskitasolla. Luottoja myönnetään

edelleen sellaisillekin kuluttajille, joiden maksukyky ei riitä takaisinmaksusta selviytymiseen. Sellaisille kuluttajille ei tulisi tarjota kuluttajaluottoja, joiden luottoriski ja siten uhka ajautua pahoihin talousvaikeuksiin on poikkeuksellisen korkea. Positiivinen luottotietorekisteri tulee osaltaan helpottamaan kuluttajien talouden arviointia ja turvaamaan myös sellaisten kuluttajien lainansaantimahdollisuuksia, joiden tulot muodostuvat epätyypillisesti tai epätasaisesti. Kaikkein heikoimmassa asemassa oleville kuluttajille yhteiskunnan tulee tarjota muita välineitä talouden tasapainottamiseksi yllättävissä tilanteissa tai arjen välttämättömistä hankinnoista suoriutumiseen kuin korkeakorkoiset kuluttajaluotot. Sosiaalisen luotonuksen valtakunnallistaminen ja yhdenvertaisen saatavuuden turvaaminen ovat tärkeitä keinoja osana ylivelkaantumisen ehkäisemisen kokonaisuutta, yhdessä talous- ja velkaneuvonnan kehittämisen kanssa.

Kuluttajaliitto pitää lisäksi tärkeänä, että mikäli luotonantaja tai luotonvälittäjä rikkoo korkokattosäännöstä, tulee seurauksena olla, ettei kuluttajalla ole velvollisuutta maksaa luoton korkoa tai muita luottokustannuksia laisinkaan. Alan ammattilaisilla tulee olla korkokattosääntelyn soveltaminen hallinnassaan ja nähdäksemme tämä säännös on omiaan lisäämään toimijoiden huolellisuutta sääntelyn noudattamisessa.

#### Luottojen markkinointia koskevan sääntelyn tiukentaminen

Ongelmana erityisesti korkeakorkoisten, vakuudettomien kuluttajaluottojen markkinoinnissa on, että luotto esitetään usein huolettomana tai riskittömänä ja nopeana ratkaisuna kuluttajan taloudellisiin ongelmiin. Luottojen markkinointi on usein myös hyvin tunteisiin vetoavaa, ja siinä hyödynnetään lähes säännönmukaisesti erilaisia kuluttajien käyttäytymisen ohjauskeinoja (nykyhetken priorisointi, ankkurointi, auktoriteettiharha jne.).

Kuluttajaliitto katsoo, että mietinnössä ehdotetut toimet hyvän luotonantotavan täsmentämiseksi ja varoitustekstien lisäämiseksi ovat kannatettavia, mutta pelkästään niillä ei pystytä tehokkaasti puuttumaan kuluttajaluottojen haitalliseen mainontaan. Korkeakorkoisten vakuudettomien kuluttajaluottojen markkinoinnissa esiintyy edelleen kuluttajien kannalta haitallisia toimintatapoja huolimatta siitä, että suurin osa nyt esitetyistä hyvän luotonantotavan täsmennysten mukaisista kielletyistä toimintatavoista olisi katsottavissa jo nykyisin lain vastaisiksi ja kuluttaja-asiamiehellä on jatkuvasti alan toimintaan liittyviä valvonta-asioita käsiteltävänä. Näkemyksemme mukaan asiattoman, erityisesti mielikuvilla tapahtuvan (ja erityisesti kaikkein korkeakorkoisimpien luottojen) markkinoinnin kitkemiseksi tarvitaan tiukempia lainsäädäntötoimia. Markkinointisäännösten tiukentamiselle on myös kuluttajien vankka tuki. Kuluttajaliiton (2021) Taloustutkimus Oy:llä teettämän selvityksen (N=1817) mukaan jopa 31 % vastaajista kannatti vakuudettomien kuluttajaluottojen mainonnan täyskieltoa ja 45 % katsoi, että mielikuvamarkkinointia tulisi rajoittaa. Erityisesti niiden vastaajien parissa, jotka ovat ottaneet kuluttajaluottoa pidettiin mielikuvamarkkinoinnin rajoittamista tarpeellisenä toimena.

Kuluttajaliitto kannattaa ensisijaisesti työryhmässä esillä ollutta sääntelymallia, jolla olisi kielletty kuluttajaluottojen mainonta lähtökohtaisesti kokonaan (ks. mietinnön liitteen malli B). Tämä sääntelymalli ei olisi rajoittanut mahdollisuuksia mainostaa luottoa luotonantajan tai luotonvälittäjän verkkosivuilla tai näiden toimitiloissa eikä se olisi estänyt myöskään luotonantajaa tai luotonvälittäjää itseään koskevaa mainontaa eli niin sanottua brändimainontaa. Niin ikään mahdollista olisi ollut kertoa muuta kulutushyödykettä markkinoitaessa mahdollisuudesta rahoittaa hyödyke luotolla. Rajaavan luonteensa vuoksi malliin ehdotettiin työryhmässä lieventävää soveltamisalarajausta, jonka mukaan kiello koskisi vain sellaisten luottojen mainontaa, joiden korko on yli 10 prosenttia. Näin kiello olisi saatu kohdistettua erityisesti niiden luottojen mainontaan, joista on aiheutunut ongelmia. Työryhmän enemmistö ei kuitenkaan kannattanut tätä sääntelyehdotusta vedoten tulkinnanvaraisuuteen sekä siihen, että korkokaton mahdollisen alentamisen johdosta käyttöala jäisi hyvin vähäiseksi. Kuluttajaliitto ei yhdy tähän näkemykseen. Mikäli korkokattoa alennetaan esitetyllä tavalla ainoastaan 15 %:iin lisättynä voimassa olevalla viitekorolla, jäisi mainontakiellolle vielä merkittävästi soveltamisalaa kiellon kohdistuessa kaikkiin yli 10 % korolla tarjottaviin luottoihin. Viitekoron todennäköinen nousu johtaisi sekin kiellon käyttöalan laajentumiseen. Mallin jatkokehittämistä tulee jatkaa lausuntokierroksen jälkeen toteutettavassa jatkovalmistelussa mahdollisten tulkinnanvaraisuuksien poistamiseksi ja vaikutusten arvioimiseksi. Tällä tavalla toteutettu mainontakiello olisi selkeä kaikille osapuolille eikä nähdäksemme mahdollistaisi samalla tavalla yrityksiä kiertää sääntelyä kuin pelkät täsmennykset hyvään luotonantotapaan. Hyvän luotonantotavan täsmennykset olisi joka tapauksessa mahdollista toteuttaa yhdessä malli B:n kanssa, sillä ne edellä todetulla tavalla pääsääntöisesti vain kodifioivat jo nykyisinkin voimassa olevaa tulkintaa hyvän luottotavan vastaisista menettelytavoista ja säännöksen soveltamisala on malli B:ssä ehdotettua laajempi.

Toissijaisesti – ja etenkin mikäli korkokattoa päädyttäisiin alentamaan Kuluttajaliiton esittämällä tavalla 10 prosenttiin viitekorolla lisättynä – katsomme, että myös mietinnössä käsitelty vaihtoehtoinen sääntelymalli A (mainonnassa annettavat enimmäistiedot) sekä malli C (suoramarkkinoinnin sekä kohdennetun markkinoinnin kiello) parantaisivat kuluttajien suojaa ja voisivat tehokkaasti vaikuttaa kuluttajaluottojen päällekkäyvän markkinoinnin vähenemiseen. Edellä mainitun tuoreen KKV:n tutkimusraportin mukaan suuri osa pikaluottoja ottaneista on ottanut niitä maksaakseen aiempia velkoja. Voidaan olettaa, että tällä on yhteys myös suoramarkkinointiin sekä erilaisten yhdistelyluottojen ja järjestelyluottojen markkinoinnin yleistymiseen. Kuluttajille luodaan harhaanjohtava kuva siitä, että uudella luotolla on mahdollista päästä taloudellisista vaikeuksista, vaikka tosiasiallisesti luottojen ketjuttaminen voi johtaa syventyvään velkakierteeseen ja ylivelkaantumiseen.

Kuluttajaliitto pitää joka tapauksessa tärkeänä sitä, että markkinointisäännösten rikkominen voisi johtaa paitsi kiellon myös seuraamusmaksun määräämiseen. Seuraamusmaksun mahdollisuus voi toimia erityisesti tämän tyyllisen sääntelyn osalta tehokkaana pelotteena.

Mietinnössä esitetään myös erityisen varoitustekstin lisäämistä mainontaan. Kuluttajaliitto katsoo, että tällaisilla varoitusteksteillä voi olla joissain tapauksissa kuluttajien luotonottoa hillitseviä vaikutuksia. Varoitustekstin vaikuttavuus on nähdäksemme kuitenkin varsin rajallinen eikä sitä

koskeva säännös missään nimessä ole riittävä keino kuluttajaluottojen markkinoinnin ongelmien ratkaisemiseen.

Osana markkinointia tiukentavia säännöksiä esitetään maksutapojen esitysjärjestyksestä säätämistä verkko-ostamisen osalta. Vastaavaa sääntelyä on mm. Ruotsissa. Kuluttajaliitto pitää maksujärjestyksestä säätämistä kannatettavana. Esitysjärjestyksestä säätäminen voi jossain määrin vähentää luoton ja muun maksunlykkäyksen käyttämistä, mitä on pidettävä taloudenhallinnan näkökulmasta hyvänä asiana.

Kuluttajat saattavat nykyisin hyödyntää luottoa tai muita maksunlykkäystä tarkoittavia maksutapoja puolivahingossa, etenkin mikäli nämä on esitetty oletusvalintana verkkokaupan maksutapavalinnoissa. Tämän vuoksi on kannatettavaa myös rajoittaa oletusvalintojen käyttöä maksutapavalinnoissa. Ehdotettu säännös varmistaisi sen, että kuluttaja tietoisesti aina valitsisi itselleen kulloinkin sopivimman maksutavan, vaikkakin tästä voi aiheutua asiointikokemuksen pientä hankaloitumista.

Asiakkaan tunnistamisvelvoitteen laajentaminen

Kuluttajaliitto kannattaa esitettyjä muutoksia asiakkaan tunnistamista koskevaan kuluttajansuojalain sääntelyyn. Luotonottoon ja maksamiseen liittyvien väärinkäytösten estäminen on tärkeää. Tiukentuvat tunnistamisvelvollisuudet tuovat kaivattua lisäturvaa kuluttajille, joskin moninkertainen tunnistautuminen väistämättä myös monimutkaistaa prosesseja ja saattaa heikentää asiakaskokemusta ainakin aluksi.

Helsingissä 29. päivänä huhtikuuta 2022

Tiina Vyyryläinen

Vaikuttamistyön päällikkö, OTK

Vyyryläinen Tiina  
Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry