

Tuomas Ojanen

29.4.2020

Eduskunnan talousvaliokunnalle

HE 53/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö ja tarkoitus

Ehdotetulla sääntelyllä muutettaisiin väliaikaisesti kuluttajaluottoja koskevia säännöksiä COVID-19 -epidemiaan liittyvän poikkeustilan vuoksi, koska poikkeustilan seurauksena pidetään todennäköisenä, että useat kuluttajat joutuvat entistäkin enemmän turvautumaan luottorahoitukseen. Esityksen tarkoituksena on kuluttajien aseman helpottamiseksi ja velkaongelmien vähentämiseksi varmistaa, että luotolle perittävä korko olisi maltillinen.

Ehdotetun sääntely tarkoittaisi tilapäisen 10 prosentin korkokaton asettamista muille kuluttajaluottoja koskevan luvun soveltamisalaan kuuluville luotoille paitsi hyödykesidonnaisille luotoille. Korkokattosääntelyn tehokkuuden varmistamiseksi luotosta perittäviä maksuja ei saisi korottaa sääntelyn voimassaoloaikana.

Lisäksi kiellettäisiin tilapäisesti kaikkien kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevan luvun soveltamisalaan kuuluvien luottojen suoramarkkinoinnin sekä luotonvälittäjien omien palvelujen suoramarkkinointi sen estämiseksi, että markkinointia kohdistettaisiin päällekkäysin keinoihin suoraan äkillisissä taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuluttajiin.

Tilapäistä korkokattoa sovellettaisiin sekä lain voimaantulon jälkeen tehtäviin sopimuksiin että kahden kuukauden siirtymäajan jälkeen ennen lain voimaantuloa tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin siltä osin kuin kyse on lain soveltamisaikana tehtävistä luoton nostoista. Ennen lain voimaantuloa tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin liittyvään luoton käyttöön tilapäistä korkokattoa sovellettaisiin kuitenkin vasta 1.7.2020 lukien.

Laki olisi voimassa 1.5.2020 – 31.12.2020.

EU-oikeus

Kuten esityksestä ilmenee, markkinoinnin sisältöä ja sallittavuutta koskevat voimassa olevan lainsäädännön säännökset perustuvat monelta osin Euroopan unionin lainsäädäntöön (ks. jaksoissa 2.3.1 ja 2.3.2 esitetty). Sama koskee kuluttajansuojalain 7 luvun säännöksiä, joissa on pitkälti kysymys kulutusluottodirektiivin (2008/48/EY) täytäntöönpanosta.

Kulutusluottodirektiivi on unionioikeudelliselta luonteeltaan pääosin täysharmonisointisäädös, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa antaa tai pitää voimassa direktiivistä poikkeavia säännöksiä sellaisista seikoista, jotka direktiivillä on yhdenmukaistettu (harmonisoitu). Direktiiviin sisältyy kuitenkin monia sellaisia soveltamisala- ja muita poikkeuksia, jotka jättävät jäsenvaltioille ns. kansallista liikkumavaraa kulutusluottojen sääntelyn suhteen. Näin on erityisesti siltä osin kuin on kysymys säännösten soveltamisalasta, mainonnassa annettavista tiedoista, vastuullisesta luotonannosta, luoton ennaikaisesta takaisinmaksuoikeudesta sekä liitännäisistä luottosopimuksista.

Nähdäkseni nyt ehdotettavalle sääntelylle ei ole EU-oikeudellista estettä, kun huomioidaan käsillä olevan EU-lainsäädännön jäsenvaltioille jättämä ns. kansallinen liikkumavara.

Elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja

Ehdotettu sääntely merkitsee puuttumista luotonantajan ja luotonottajan vapauteen sopia kuluttajaluoton korosta ja luottokustannuksista. Vaikka sopimusvapautta ei sinänsä ole nimenomaisesti suojattu perustuslaissa, se saa suojaa omaisuutta turvaavan perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kautta (ks. PeVL 28/2012 vp). Lisäksi ehdotettu sääntely vaikuttaa harjoitettavan elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksiin, mistä syystä ehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta.

Omaisuuden suoja ja elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien ns. yleiset rajoitusedellytykset.

Perusoikeusrajoituksen on ensinnäkin perustuttava lakiin ja oltava riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista. Ehdotettu sääntely on nähdäkseni riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.

Hyväksyttävyyysvaatimuksen kannalta on taas huomioitava, että perustuslakivaliokunta on pitänyt pysyvän ylivelkaantumisen estämistä ja ylivelkaantumiseen liittyvien haittojen vähentämistä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä perusteina rajoittaa omaisuuden suoja (PeVL 28/2012 vp, PeVL 42/2006 vp, PeVL 12/2002 vp ja PeVL 5/2002 vp).

Nähdäkseni on selvää perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa, että nyt ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet, jotka korostuvat käsillä olevissa COVID-19 -epidemiaan liittyvissä poikkeusoloissa.

Omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauden kohdistuvan rajoituksen tulee myös olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (*suhteellisuusvaatimus*).

Nähdäkseni esityksessä on tuotu esiin riittävästi niitä syitä, joiden takia ehdotetun sääntelyn merkitsemiä elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan rajoituksia voidaan pitää välttämättömänä. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta merkitystä on varsinkin sillä, että kysymys olisi väliaikaisesta sääntelystä, joka olisi voimassa 1.5.2020 – 31.12.2020.

Kaiken kaikkiaan ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti varsin painavat perusteet. Sääntely ei myöskään ole ongelmallista oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta.

On syytä kuitenkin huomauttaa, että jos käsillä olevat COVID-19 -epidemiaan liittyvät poikkeusolot päättyvät lain voimaantulon aikana, tästä seuraa tarve arvioida uudelleen nyt ehdotettua sääntelyä. Viittaen myös alla seurannasta toteamaani.

Taannehtivuus

Ehdotetulla sääntelyllä olisi taannehtivia vaikutuksia, koska ehdotettua tilapäistä korkokattoa sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin siltä osin kuin luottoa käytettäisiin lain soveltamisaikana. Taannehtivuutta on perusteltu esityksen säätämisyksiköissä sillä, että ”(j)os hintasääntelyä sovellettaisiin vain lain voimaantulon jälkeen tehtäviin sopimuksiin, sääntelyllä ei voitaisi saavuttaa kuluttajien aseman helpottamista koskevia tavoitteita, koska eri aikoina tehtyihin luottosopimuksiin sovellettaisiin tällöin hyvin erisältöisiä säännöksiä.” (ks. myös taannehtivuuden perusteluista jakso 4.1 Keskeiset ehdotukset, jakso ”Korkokattoon liittyvät ehdotukset”).

Kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteisiin ei ole muodostunut ehdottomaksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (ks. esim. PeVL 30/2016 vp ja siinä mainittu lausuntokäytäntö). Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimussuhteiden oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2 ja PeVL 13/2003 vp, s. 2 – 3).

Nähdäkseni ehdotettua sääntelyä voidaan pitää ongelmattomana perustuslain kannalta esityksen säätämisyksiköstä ilmenevistä syistä. Myös tältä osin merkitystä voidaan antaa sille, että sääntely olisi voimassa vain lyhyehkön ajan ja ettei hintasääntelyllä puututtaisi lainkaan ennen lain soveltamisen alkamista käytettyyn luottoon. Edelleen merkitystä on sillä, että ennen lain voimaantuloa tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin liittyvään luoton käyttöön tilapäistä korkokattoa sovellettaisiin vasta 1.7.2020 lukien.

Lisäksi merkitystä on nähdäkseni sillä, että luottolaitosten kannalta lakiehdotuksen vaikutuksia voidaan pitää varsin vähäisinä ottaen huomioon, että ne ovat kooltaan verraten suuria oikeushenkilöitä, jotka joutuvat varautumaan korkotason huomattaviinkin muutoksiin jo yksinomaan markkinatalouden toimintaan liittyvistä syistä, käsillä olevista poikkeusoloista puhumattakaan.

Kaiken kaikkiaan ehdotetun sääntelyn taannehtivuus ei nähdäkseni merkitse sellaista kohtuutonta lainsäädäntömuutosta, joka loukkaisi luottolaitosten perusteltujen odotusten suojaa. Näin ollen ehdotetun sääntelyn taannehtivuus esityksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Seuranta ja ongelmien estäminen muilla keinoilla kuin lainsäädännöllä

Nähdäkseni talousvaliokunnan olisi paikallaan edellyttää, että ehdotetun sääntelyn vaikutuksia seurataan tarkoin; että soveltamisessa mahdollisesti havaittaviin ongelmiin puututaan; ja että ehdotettua sääntelyä arvioidaan uudelleen, jos käsillä olevat poikkeusolot sattuisivat päättymään lain voimassaolon aikana.

Koska käsillä olevat luotot ovat tiettävästi erityisen ongelmallisia nuorten ja eräiden muiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten kannalta, vaikutusseurannan olisi erityisesti kohdistuttava nuoriin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin.

Lainsäädäntömuutokset eivät ymmärtääkseni yksistään riitä nyt käsillä olevien tavoitteiden toteuttamiseksi, so. siihen, että COVID 19-epidemian takia luottorahoitukseen turvautuvien kuluttajien asemaa koetetaan helpottaa ja velkaongelmia vähentää. Tästä syystä talousvaliokunnan olisi perusteltua mietinnössään korostaa tarvetta pyrkiä vähentämään syntyviä velkaongelmia myös muilla keinoilla kuin lainsäädäntötoimilla. Etenkin olisi syytä korostaa erilaisten ennalta estävien toimien, kuten talous- ja velkaneuvonnan, merkitystä. Tähän liittyen pitäisi huolehtia siitä, että talous- ja velkaneuvontaan on olemassa riittäviä resursseja.

Helsingissä 29. päivänä huhtikuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki