

Juho Saari, VTT
Yhteiskuntatieteiden tiedekunnan dekaani
Sosiaali- ja terveystieteiden professori
Tampereen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Dekaanin toimisto, 6062:
Linnarakennus
Kalevantie 5
33014 Tampereen yliopisto

Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on 26.5.2020 päivättyllä viestillä pyytänyt allekirjoittanutta kirjallista lausuntoa 27.5.2020 mennessä aiheesta HE 53/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.

Valiokunnan lausunnon antama aika lausunnonantamiselle on niukahko, joten lausunnon laatu ja laajuus tulee suhteuttaa siihen.

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on velallisten aseman helpottamiseksi ja velkaongelmien vähentämiseksi varmistaa, että puhtaille rahaluotoille perittävä korko on maltillinen. Tavoitteena on myös estää se, että markkinointia kohdistettaisiin päällekkäyvin keinoin suoraan äkillisissä taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuluttajiin. Lakiehdotuksessa on haettu nopeasti toimeenpantavaa ehdotusta.

Esityksellä pyritään ohjaamaan luottotoimintaa yhteiskunnallisesti hyväksyttävämpään suuntaan poikkeusoloissa, joihin kuluttajat eivät ole voineet kohtuudella varautua, josta seuranneisiin taloudellisiin vaikeuksiin kuluttajat ovat joutuneet pääasiasiassa omasta syyttään ja josta saattaa seurata kuluttajille pitkäaikaisiakin taloudellisia vaikeuksia.

Lähtökohtaisesti Hallituksen esitys on tervetullut ja monella tapaa pitkään odotettu sekä tilanne huomioon ottaen lähtökohtaisesti perusteltu. Se vastaa vuosikymmenen aikana kertyneeseen luotto-ongelmaan ja helpottaa ylivelkaantuneiden kotitalouksien tilannetta koronakriisin aikana. Ehdotus vastaa varsin hyvin sille asetettuja tavoitteita aikataulu ja tekniset vaatimukset huomioon ottaen.

Esityksen kiireellisyyden vuoksi on ollut tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista, eikä esityksestä ole järjestetty kuulemiskierrosta, mikä myös esityksestä näkyy niukkuutena ja viittauksina. Aikataulun kiireellisyys on kuitenkin asian luonteen takia perusteltu. Mainontakieltoa lukuun ottamatta (ks. alla) se on myös täyttää perustuslain asettamat vaatimukset.

Esitystä arvioitaessa onkin syytä ottaa lähtökohdaksi sen välittömät hyödyt mahdollisten sivuvaikutusten tai pitkän aikavälin haasteiden sijasta. Keskeistä on, etteivät luottojen tarjoajat eivät pysty hyödyntämään siihen jääviä aukkoja ilman erityistä luovuutta.

Lainsäädännön kuvaus on asianmukainen. Markkinoiden sisältöä ja sääntelyä koskevat rajoitteet ovat asianmukaisesti ja riittävän informatiivisesti kuvattu. Hallituksen ehdotuksen rajaukset (poissulku koskien hyödykesidonnaisia luottoja ja yleisluottoja) ovat perusteltuja, joskin rajauksella tullee olemaan vähäisiä seurannaisvaikutuksia myös yleisluottoille ja markkinoiden rakenteelle. Nämä ovat kuitenkin tilanne ja irtisanomisriski huomioiden vähäisiä.

Ehdotuksen mukaan luottojen hintasääntelyä tiukennettaisiin tilapäisesti siten, että nostetulle luotolle perittävä korko saisi olla enintään 10 prosenttia. Esityksessä ei esitetä, mitä perusteluja sille, miksi 10 prosenttia on parempi arvo kuin esimerkiksi 9 % tai 11 %. Arvo perustunee enemmän poliittiseen harkintaan kuin luottoriskien arviointiin. Muussa kuin poikkeuksellisessa tilanteessa tämänkaltaista poliittiseen harkintaan perustuvaa korkosääntelyä voisi pitää ongelmallisena.

Ulottamalla sääntely koskemaan myös ns. vanhoja luottoja voidaan vakauttaa kotitalouksien tilannetta merkittävästi, jos kohta ylenmääräistä riskiä välttävän lainanantajan kannalta tilanne on hankala ja voi aiheuttaa luottojen ennenaikaista ja tarpeetonta irtisanomista rajatapauksissa. Luottokannan irtisanomiseen liittyvä kahden kuukauden ehto on riskienarvioinnin kannalta lyhyt, mutta tässä on lähdeittävä kuluttajan suojaamisesta pikemminkin kuin luotonantajan tilanteen arvioimisesta.

Korkokaton tiukennuksen takia osa kuluttajista ei välttämättä saisi tilapäisesti rahaluottoa lainkaan. Tämä on yksinomaan hyvä asia ylivelkaantumisen kannalta, mutta saattaa kanavoitua sosiaaliseen luototukseen tai aikaistetusti velkajärjestelyihin.

Ehdotuksen mukaan tilapäisen lain voimassaolon päättyttyä luotolle perittävä korko määräytyisi "luottosopimuksen mukaan ottaen huomioon tapauksen mukaan sovellettavaksi tuleva lainsäädäntö." Epäselvää muille asiaa syvästi tuntemille henkilöille on, mitä tuolla lauseella tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Tätä tulisi kuulemisen yhteydessä selkeyttää.

Voimassaolon päättymiseen riskejä on ehdotettu hallittavaksi siten, että "mainonnassa olisi tällöin varoitettava koron nousemisesta lain voimassaolon päättyttyä." Tätä ei voi pitää riittävänä varautumisena, sillä kokemuksen valossa näitä luottoja pakon edessä ottavat henkilöt eivät joko pysty arvioimaan tätä riskiä tai he joutuvat riskin ottamaan joka tapauksessa.

Ilmeinen riski hallituksen ehdotuksessa on se, että luotonantajat käyttävät sitä vanhojen lainojen paketoinnin välineenä niiden asiakkaiden kohdalla, joille luotonantajat arvioivat olevan kykyä hoitaa luotot myös korkeammalla korolla poikkeuksellisen jakson jälkeen. Siten 10 % korko voi toimia myös "sisäänheittotuotteena". Siten, kun väliaikainen jakso päättyy, uudet asiakkuudet ovat alttiita korkeammalle korolle ja vaihtoehdot ovat heidän osaltaan vähissä. Siksi paluu koronan jälkeiseen aikaan aiheuttaa kysyntää uudelle sääntelylle. Tätä ei voi pitää tavoiteltavana asiointilana, mutta siihen on mahdollista vaurautua.

Esityksessä ehdotetaan myös kuluttajaluottojen ja luotonvälittäjien tarjoamien palvelujen suoramarkkinoinnin tilapäistä kieltämistä. Markkinointikieltoon ei liity sanktiota, eikä kiel-

toa voi pitää muutenkaan ongelmitta toimeenpanokelpoisena markkinointitapojen moninaisuuden takia. Periaatteena asia on kuitenkin tärkeä. Harkintaa on epäilemättä tehtävä perustuslain 12 §:ssä suhteen vielä yksityiskohtaisemmin. Kokonaisuuden kannalta markkinointikielto ei ole olennainen. Mikäli se aiheuttaa perustuslaillista pohdintaa, siitä voi luopua ilman, että laille asetetut tavoitteet olennaisesti kärsivät.

Nyt ehdotettu hintasääntely on muotoilultaan varsin täsmällistä, eikä sen yhteensovittaminen perustuslakivaliokunnan aikaisempien linjausten kanssa ole mahdotonta.

Vaikutus luottolaitoksiin on järjestelmän kannalta vähäinen, mutta saattaa olla ongelmallinen korkeampikorkoisiin vakuudettomiin kulutusluottoihin erikoistuneiden luottolaitosten kannalta. Näiden laitosten mahdolliset ongelmat eivät kuitenkaan ole päällimmäisiä. Käräjäoikeuksille ja luotonantajille aiheutuvat järjestelmäkustannukset ovat oikeassa suhteessa ehdotuksen tavoitteisiin.

Ehdotuksessa laki tulee voimaan 1.5.2020 ja on voimassa 31.12.2020 saakka. Takautuvuutta ei liene mahdollista säätää, mutta voimassaolon kesto arvioitaessa on hyvä varautua sen pidentämiseen, sillä tämän hetkisten näkemysten mukaan koronan aiheuttama kuormitus taloudelle ja kotitalouksille ulottuu pidemmälle kuin vuoden loppuun.

Tampereella 26.5.2020



Juho Saari
Sosiaali- ja terveystieteiden professori