

OM - oikeusministeriö

VN/28370/2020

Työryhmän mietintö kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön tarkistamisesta

## FA kannattaa tehokkaita keinoja ylivelkaantumisongelman hoitamiseksi

- On tärkeää, että ehdotetun korkokaton alentamisen vaikutuksista kerätään lisätietoja sekä odotetaan muiden ylivelkaantumisongelman hillitsemiseksi tarkoitettujen sääntelyhankkeiden etenemistä. Vasta tämän jälkeen voidaan arvioida, onko korkokaton alentamiseen tarvetta.
- Takautuva, olemassa oleviin sopimussuhteisiin puuttuva lainsäädäntö on periaatteellisella tasolla huolestuttavaa.
- Keinoja kuluttajaluottojen markkinointisääntelyn tiukentamiseksi on punnittava jatkovalmistelussa tarkoin erityisesti niiden tehokkuuden näkökulmasta. Ehdotettu hyvän luotonantotavan täsmentäminen seuraamusmaksusääntelyllä tehostettuna on tehokas ja oikeasuhtainen toimi epäasiallisten menettelytapojen kitkemiseksi. Jatkovalmistelussa on syytä vielä arvioida ehdotetun varoitusvelvollisuuden tarpeellisuutta.
- Työryhmämietinnössä mainitut vaihtoehtoiset sääntelytavat markkinoinnin kieltämiseksi ovat ongelmallisia.
- Luotonantajille on varattava riittävä siirtymäaika lainsäädäntömuutosten edellyttämien tietojärjestelmä- ja muiden muutosten toteuttamiseksi.
- Kansalaisten talousosaamisen parantaminen on ensiarvoisen tärkeää.

### 1 Hintasääntelyn tiukentamisen pohjauttava kattaviin vaikutusarvioihin

Kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi asetettu oikeusministeriön työryhmä ehdottaa muun muassa, että voimassa olevaa korkokattoa alennetaan nykyisestä 20 prosentista 15 prosenttiin. Samalla korkokatto sidottaisiin korkolaisissa tarkoitettuun viitekorkoon, kuitenkin niin, että korko ei tällöinkään voi nousta yli 20 prosentin.

Ehdotetun lakimuutoksen tarkoituksena on pyrkiä vähentämään kuluttajien ylivelkaantumista rajoittamalla luotonantajien mahdollisuuksia harjoittaa luotonantoa nykyisenkaltaisella luottoriskitasolla. FA:n näkemyksen mukaan on tärkeää, että kuluttajien liialliseen velkaantumiseen ja sen hillitsemiseen kiinnitetään huomiota tarvittaessa myös lainsäädännöllisin toimin. On kuitenkin syytä tunnistaa, että sääntelyn tiukentaminen nykyisestä voi ylivelkaantumisen rajoittamisen lisäksi johtaa luotonantamahdollisuuksien heikentymiseen tilanteissa, joissa asiakkaalla on tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä veloistaan. Tämä koskee erityisesti sellaisia pienituloisia asiakkaita, jotka ovat voimassa olevan korkosääntelyn rajoissa arvioitu edelleen maksukykyisiksi.

Erityisen ongelmallista lainsäädännön tiukentamisessa juuri nyt on se, että voimassa olevaa pysyvää korkokattosääntelyä on käytännössä sovellettu vasta lyhyen aikaa. Korkokattoa alennettiin pysyvästi edellisen kerran syksyllä 2019, mutta keväällä 2020

alkaneen koronapandemian vuoksi sen vaikutuksista ei ole riittävästi tietoa ”normaalitilanteessa”, jossa esimerkiksi koronarajoitukset eivät vaikuta kuluttajien kulutuskäyttäytymiseen.

Arvioitaessa tarvetta alentaa voimassa olevaa korkokattoa on myös tärkeää ottaa huomioon kuluttajaluotonantoon liittyvä muu sääntelykokonaisuus ja siihen lähivuosille kaavailut muutokset. Esimerkiksi positiivisen luottotietorekisterin valmistelu on parhaillaan käynnissä ja kuluttajaluottojen osalta rekisteri on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2024. Lisäksi lausuntokierroksella on juuri ollut valtiovarainministeriön valmisteleva lakiesitysluonnos makrovakauden uusista valvontavälineistä, joihin lukeutuu muun muassa ehdotus pienlainayhtiöiden saattamisesta Finanssivalvonnan valvontaan. Euroopan unionissa neuvotellaan parhaillaan myös kulutusluottodirektiivin uudistamisesta. Mainituilla hankkeilla tähdätään osittain samojen, ylivelkaantumiseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseen kuin työryhmän esittämällä korkokaton pysyvällä alentamisellakin.

Edellä esitettyjen syiden vuoksi FA pitää tärkeänä, että korkokaton vuonna 2019 tapahtuneen alentamisen vaikutuksista kerätään lisää tietoa sekä odotetaan muiden sääntelyhankkeiden etenemistä. Vasta sen jälkeen voidaan kunnolla arvioida, onko korkokatto tarvetta alentaa nykyisestä.

## 2 Takautuva lainsäädäntö periaatteellisella tasolla huolestuttavaa

Korkokaton pysyvää alentamista koskevan ehdotuksen lisäksi työryhmä ehdottaa toimeksiantonsa mukaisesti korkokaton ulottamista koskemaan myös ennen 1.9.2019 tehtyjä jatkuvaa luottoa koskevia sopimuksia siltä osin kuin näiden sopimusten nojalla tehdään uusia nostoja. Muutoksella pyritään kohtuullistamaan vanhojen mutta edelleen aktiivisina olevien jatkuvaa luottoa koskevien luottosopimusten hinnoittelua.

Sääntelymuutoksen tarve on kuluttajansuojanäkökulmasta ymmärrettävä. Periaatteellisella tasolla sellainen lainsäädäntökehitys, jolla puututaan jo olemassa oleviin sopimussuhteisiin, on kuitenkin FA:n näkemyksen mukaan sekä oikeasuhtaisuuden että ennustettavuuden näkökulmasta huolestuttavaa. On tärkeää, että finanssialan toimijat voivat luottaa lainsäädännön pysyvyyteen jo tehtyjen sopimusten osalta ja että samalla mahdollistetaan luotosta kertyvien tuottojen kattavan kulut koko sopimussuhteen ajan.

## 3 Keinoja markkinointisääntelyn tiukentamiseksi punnittava tarkoin

Kuluttajaluottotyöryhmän toimeksiannossa on edellytetty luottojen markkinointia koskevan sääntelyn tiukentamista nykyisestäään. FA:n näkemyksen mukaan ehdotettuja keinoja markkinointisääntelyn tiukentamiseksi on syytä punnita jatkovalmistelussa vielä tarkoin erityisesti niiden tehokkuuden näkökulmasta.

Työryhmämietinnössä ehdotetaan epäasiallisen markkinoinnin hillitsemiseksi kuluttajansuojalain (KSL) 7 lukuun sisältyvän hyvää luotonantotapaa koskevan säännöksen muuttamista. Jatkossa säännöksessä lueltaisiin nykyistä tarkemmin, minkä tyyppistä markkinointia on erityisesti pidettävä hyvän luotonantotavan vastaisena. Säännöstä tehostaisi työryhmän ehdottama muutos kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettuun lakiin, jonka perusteella hyvän luotonantotavan mukaisen menettelyn vastaisesta markkinoinnista voidaan jatkossa määrätä seuraamusmaksu.

FA kannattaa hyvän luotonantotavan tarkentamista työryhmämietinnössä ehdotetulla tavalla ja arvioi sääntelymuutoksen oikeasuhtaiseksi. Tarkennukset ja niitä tehostava seuraamusmaksu mahdollistavat viranomaisille tehokkaan puuttumisen epäasiallisina pidettäviin kuluttajaluottojen markkinoinnin menettelytapoihin. Säännökset myös kohdentuvat siinä mielessä tarkoituksenmukaisesti, että merkittävimmät sääntelyn vaikutukset kohdistuvat kaikkien luotonantajien sijaan erityisesti sellaisiin toimijoihin, joiden menettelytavoissa on puutteita.

Hyvää luotonantotapaa koskevien tarkennusten lisäksi työryhmämietinnössä ehdotetaan myös sääntelyä, jonka mukaan luoton mainonnassa tulisi jatkossa antaa nimenomainen varoitus, jossa muistutetaan kuluttajaa siitä, että luotto on maksettava luottokustannuksineen takaisin, varoitettaisiin siitä, että luotto voi vaikuttaa haitallisesti kuluttajan talouteen, sekä ohjeistettaisiin kuluttajia hakemaan tarvittaessa apua talous- ja velkaneuvonnasta. Sääntelyn tarkoituksena on muistuttaa kuluttajia luotonottoon liittyvistä riskeistä ja erityisesti velkaongelmien kanssa kamppailevia kuluttajia siitä, että tarjolla on maksutonta apua velkaongelmiin.

FA ei ole vakuuttunut ehdotetun varoitussääntelyn tehokkuudesta ja pitää sen käytännön merkitystä ylivelkaantumisongelman hoitamisessa ainoastaan vähäisenä. Kuten työryhmämietinnön vaikutustenarvioinnissa sivulla 52 todetaan, osaan kuluttajista varoituksella ei olisi välttämättä lainkaan vaikutusta. Lisäksi mietinnön vaikutustenarvioinnissa tuodaan esille mahdollisuus, että mainonnassa annettavien tietojen lisääntyminen vähentää joidenkin kuluttajien halukkuutta perehtyä mainontaan sisältyviin tietoihin tai jopa heikentää kuluttajien mahdollisuutta erottaa mainonnasta päätöksenteon kannalta keskeisimpiä tietoja. FA yhtyy molempiin arvioihin ja toteaa, ettei ehdotettu varoitusvelvollisuus edistä jo olemassa olevien KSL 7 luvun säännösten tavoitteiden toteutumista. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa on syytä vielä arvioida ehdotetun varoitusvelvollisuuden tarpeellisuutta.

Vastaavasti kuin kuluttajaluottojen hintasääntelyn osalta, myös markkinointisääntelyn osalta FA kiinnittää huomiota siihen, että parhaillaan on käynnissä useita ylivelkaantumisen estämiseen sekä kuluttajaluotonantoon vaikuttavia lainsäädäntöhankkeita. On tärkeää, että näiden eri lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksia arvioidaan kokonaisuutena sen varmistamiseksi, että sääntelyä muutetaan nyt ainoastaan tarpeellisilta osin. FA kiinnittää huomiota myös siihen, että joka tapauksessa kuluttajaluottoja koskeva sääntely tullaan lähivuosina avaamaan uudelleen EU:n kulutusluottodirektiivin uudelleentarkastelun edellyttämän kansallisen täytäntöönpanon vuoksi. Kansallisia sääntelyratkaisuja esimerkiksi kuluttajaluottojen markkinoinnista olisi hyvä tehdä vasta sen jälkeen, kun mahdolliset EU-tason linjaukset ovat tiedossa.

#### **4 Vaihtoehtoiset sääntelymallit kuluttajaluottojen markkinointisääntelyn tiukentamiseksi ongelmallisia**

Työryhmän valmisteluvaiheessa esillä oli vaihtoehtoisia sääntelymalleja kuluttajaluottojen markkinointisääntelyn tiukentamiseksi. Vaihtoehtoisissa sääntelymalleissa ehdotettiin mainonnassa annettavien tietojen rajaamista ainoastaan tiettyihin enimmäistietoihin, kuluttajaluottojen mainonnan kieltämistä lähtökohtaisesti kokonaan sekä kuluttajaluottojen suoramarkkinoinnin sekä siihen rinnastuvan kohdennetun markkinoinnin kieltämistä. Työryhmämietinnön sivuilla 57-

60 on käsitelty sääntelymalleihin liittyviä ongelmakohtia ja tulkinnanvaraisuuksia kattavasti eri näkökulmista.

FA yhtyy mietinnössä esitettyihin arvioihin sekä työryhmän näkemykseen vaihtoehtoisten sääntelymallien toteuttamiskelvottomuudesta. Esillä olleet sääntelytavat olisivat monella tapaa ongelmallisia eikä FA kannata niitä. FA:n näkemyksen mukaan edellä mainitut hyvään luotonantotapaan esitetyt tarkennukset, niitä tehostava seuraamusmaksu sekä erillinen lakiesitys pienlainayhtiöiden saattamisesta Finanssivalvonnan valvontaan ovat yhdessä tehokkaita ja oikeasuhtaisia keinoja puuttua mahdollisiin kuluttajaluottojen ongelmallisiin markkinointikäytäntöihin.

## 5 Luotollisen maksutavan hyödyntäminen voi olla myös kuluttajan etu

Työryhmämietinnössä ehdotetaan säädettäväksi siitä, missä järjestyksessä tarjolla olevat maksutavat tulisi esittää kuluttajalle tämän ostaessa hyödykkeitä verkossa. Luotolliset maksutavat tulisi sääntelyn mukaan esittää viimeisenä. Sääntelyn tarkoituksena on estää sitä, että kuluttajille tarjottaisiin ensisijaisesti luottoa tai muita maksunlykkäystä sisältäviä maksutapoja ja että kuluttaja tämän johdosta tarpeettomasti hyödyntäisi mahdollisuutta lykätä maksamista tuonemmaksi. FA pitää tavoitetta siitä, että kuluttajat harkitsisivat luoton tai muun maksunlykkäyksen hyödyntämistä nykyistä huolellisemmin, tärkeänä ja edistämisen arvoisena.

Ehdotuksen mukaan edellä mainitut velvoitteet kohdistuvat verkkokaupan ylläpitäjän lisäksi myös muihin elinkeinonharjoittajiin, kuten luotonantajiin, siltä osin kuin nämä ovat voineet vaikuttaa maksutapojen esittämistapaan. On tärkeää, että vastuunjako eri toimijoiden välillä on selkeä. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sivuilla 74-75 todetulla tavalla tulee olla selvää, että esimerkiksi luotonantaja voi olla vastuussa oletusvalintojen käyttämisestä sekä siitä, missä järjestyksessä maksutavat esitetään vain siltä osin kuin kyse on sen vaikutuspiirissä olevista seikoista. Luotonantaja ei voi olla vastuussa seikoista, joihin sillä ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa. Käytännössä pankkien mahdollisuudet vaikuttaa muiden elinkeinonharjoittajien toimintaan ja valvoa sitä ovat ainoastaan rajoitetut.

Lisäksi on hyvä ottaa huomioon, että tietyissä tilanteissa voi olla nimenomaan kuluttajan etu hyödyntää verkko-ostoksissa luotollista maksutapaa, eikä siten ole yksiselitteistä, että luoton maksutapa on esimerkiksi luottokorttiin verrattuna kuluttajan kannalta parempi vaihtoehto verkkokaupamaksamisessa. Tämä koskee verkko-ostosten maksamista luottokortilla ja tilanteita, joissa luotonantajalla on myyjän kanssa KSL 7 luvun 39 §:n mukainen yhteisvastuu myyjän sopimusrikkomuksen johdosta, kun asiakas ei ole saanut verkkokaupassa maksamiensa tuotteita tai palveluita tai tuote tai palvelu ei muutoin ole ollut sopimuksen mukainen. Lisäksi luottokortin käyttöön saattaa liittyä esimerkiksi erilaisia etuja kuten vakuutusturvaa, jotka jäävät hyödyntämättä muita maksutapoja käytettäessä.

Lisäksi jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää vielä huomiota sääntelyn tehokkuuteen erityisesti suhteessa kansainväliseen verkkokauppaan, jossa suomalainen kuluttajansuojalainsäädäntö tulee ainoastaan rajoitetusti sovellettavaksi.

## 6 Luotonantajille varattava riittävät siirtymäajat

Kuluttajaluottosääntelyn tiukentaminen työryhmämietinnössä ehdotetulla tavalla edellyttää luottolaitoksilta niin tietojärjestelmämuutoksia, materiaalien päivittämistä, luottoprosessien muutoksia sekä henkilöstön ohjeistamista. On tärkeää, että pankeille annetaan riittävästi aikaa tehdä tarvittavat lainsäätömuutosten edellyttämät toimenpiteet.

Vähimmäisaikana voidaan pitää työryhmämietinnössä ehdotettua kuutta kuukautta lainsäädännön hyväksymisestä, mutta isommissa muutoksissa, kuten ehdotetun KSL 7 luvun 15 §:n mukaisessa henkilöllisyyden todentamista koskevan toiminnallisuuden rakentamisessa, tarvittava aika on 12 kuukautta. Kyseinen muutos saattaa vaatia pankilta muutoksia useisiin eri tietojärjestelmiin ja palvelukanaviin. Samoin mahdollinen varoituksen sisällyttäminen markkinointimateriaaliin edellyttää luottolaitoksilta useiden eri tietojärjestelmien ja materiaalien päivittämistä, joten 12 kuukauden siirtymäaika on myös tältä osin perusteltu.

## 7 Kansalaisten talousosaamisen vahvistaminen tärkeää

Suomalaisten ylivelkaantumista on tärkeää torjua moninaisin toimin. Tarvittavien ja harkittujen lainsäädäntömuutosten lisäksi myös kansalaisten talousosaamisen parantaminen on keskeisessä asemassa ylivelkaantumisongelman hoidossa. FA:n näkemyksen mukaan talousosaaminen on keskeinen kansalaistaito ja hyvät taloustaidot parantavat tasa-arvoa sekä lisäävät yksilön valintamahdollisuuksia elämässä. Lisäpanostuksia tarvitaan erityisesti opettajankoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen talousopetukseen.

OM on parhaillaan viemässä käytäntöön vuonna 2021 julkaistua Suomen Pankin valmistelemaa kansallisen talousosaamisen strategiaa, joka on varsin kannatettava. FA pitää kansallisen talousosaamisstrategian toimeenpanoa riittävin resurssein ensiarvoisen tärkeänä. Suomessa toimivat pankit osallistuvat eri ikäisten kansalaisten taloustaitojen vahvistamiseen monin eri tavoin. Oman talouden hallinnan ja hyvinvoinnin turvaaminen on finanssialan toimijoiden yksi keskeinen tavoite.

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs