



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/1838/32/2018

1.11.2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuluttajaluottosopimuksia ja eräitä muita kuluttajasopimuksia koskevien säännösten muuttamisesta

Hallituksen esitysluonnoksesta saa hyvän käsityksen lakiuudistuksen taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnos on selkeästi kirjoitettu. Uudistus perustuu laaja-alaiseen valmisteluun, ja lausunnot ja niiden perusteella tehdyt muutokset on esitelty huolella. Esityksen vaikutusarviot ovat monipuolisia, ja niissä on otettu ansiokkaasti huomioon niin myönteisiä kuin monia kielteisiä vaikutuksia. Arvioita voisi joiltain osin kuitenkin tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin niiden henkilöiden asemaa, jotka eivät mahdollisesti saa lainmuutosten jälkeen enää luottoja.
- ii) Luotonantajiin kohdistuvia määrällisiä vaikutuksia tulisi tarkentaa.
- iii) Esityksessä tulee runsaasti esille sääntelyn kielteisiä vaikutuksia, mikä on ansiokasta. Sääntelyn hyötyjen arviointia voisi vastaavasti vahvistaa.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotettujen muutosten pääasiallisena tavoitteena on vähentää kalleimpien kuluttajaluottojen aiheuttamia velkaongelmia. Keskeisin muutos koskee hintasääntelyä. Ehdotuksen mukaan korkokatto laajennettaisiin koskemaan kaikkia kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevan luvun soveltamisalaan kuuluvia luottoja. Korkokatto määriteltäisiin nykyisestä luoton todelliseen vuosikorkoon pohjautuvasta korkokatosta poikkeavasti siten, että laissa asetettaisiin yläraja nostetulle luotolle perittävälle korolle. Tämän lisäksi rajattaisiin oikeutta periä kuluttajalta muita luottokustannuksia. Niin ikään rajoitettaisiin oikeutta periä kuluttajalta kuluja maksuajan pidentämisestä. Hintasääntelyn laajentamisella pyritään kohtuullistamaan markkinoilla tarjolla olevien kuluttajaluottojen hinnoittelua ja vähentämään kuluttajaluotoista aiheutuvia velkaongelmia. Korkokattomallin muutoksella pyritään siihen, että sääntely olisi nykyistä tehokkaampaa ja sen noudattaminen ja valvonta yksinkertaisempaa. Tavoitteena on myös lisätä luottojen hinnoittelun läpinäkyvyyttä.

Jos luotonantaja tai luotonvälittäjä rikkoo korko- tai luottokustannuskattoa koskevaa sääntelyä, kuluttajalta ei saisi ehdotuksen mukaan periä korkoa tai muita luottokustannuksia lainkaan. Hintasääntelyn rikkomisen seuraamusten tiukentamisella pyritään tehostamaan sääntelyn noudattamista.

Kuluttajansuojalain sopimuksen sovittelua ja tulkintaa koskevaan lukuun ehdotetuilla muutoksilla pyritään saattamaan kansallinen lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin kuluttajansuojalainsäädäntöä, ja samalla selkeyttämään oikeustilaa. Oikeudenkäymiskaassa ehdotetaan säädettäväksi nykyistä tarkemmin siitä, mitä seikkoja kuluttajaluottosopimukseen perustuvaa saamista koskevassa haastehakemuksessa tulisi ilmoittaa. Viimeksi mainitulla muutoksella pyritään yksinkertaistamaan kuluttajaluottoihin liittyvän pakottavan sääntelyn huomioon ottamista ja samalla vähentämään kantajille ja tuomioistuimille aiheutuvaa työtä.

Lisäksi ehdotetaan, että korkolaki ja saatavien perinnästä annettu laki olisivat velallisen hyväksi pakkavia myös silloin, kun kyse on elinkeinonharjoittajan kuluttajalle välittämästä luotosta, jonka myöntää joku muu kuin ammattimainen luotonantaja. Uudistuksen tarkoituksena on parantaa vertaislainaa ottaneen kuluttajavelallisen asemaa.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnos on selkeä kokonaisuus, ja siitä saa varsin hyvän käsityksen säänneltävän ilmiön nykytilasta. On myönteistä, että esitystä on taustoitettu runsaalla määrällä tilasto- ja selvitystietoa. Niillä kuvataan kuluttajaluottojen ja niin sanottujen pikaluottojen aiheuttamia velkaongelmia ja velkomusasioiden käsittelyä tuomioistuimissa. Huolestuttavan yleiskehityksen ohella kuvauksesta käy ilmi, että pienlainojen keskimääräinen lainamäärä on edellisen korkokattosääntelyn jälkeen noussut muutamaan tuhanteen euroon. Käytettyjen indikaattorien antama tieto ei kuitenkaan mahdollista täysin reaaliaikaista tilannekuvaa. Siksi esitystä voisi tarkentaa tuoreilla havainnoilla maksuongelmien ja kuluttajaluottojen euromäärien lisääntymisestä¹. Asia on merkityksellinen, koska ehdotetusta sääntelystä saattaa esityksen mukaan seurata lainojen euromääräinen kasvu sekä velkaongelmien realisoitumista. Lisäksi taustoituksessa tulisi käsitellä tarkemmin luottolaitosten tarjoamien kuluttajaluottojen ja hyödykesidonnaisten luottojen suhdetta velkaongelmiin ja sääntelyyn.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että valmistelu on ollut sidosryhmiä laaja-alaisesti osallistavaa jo valmistelun alkuvaiheista eli arviomuistiosta alkaen. Sidoryhmät ovat osallistuneet myös vaikutusten arviointiin. Se on lähtökohtaisesti myönteistä, sillä esimerkiksi luotonantajien edustajilla on hyvät edellytykset tuottaa luotonantajia koskevaa vaikutustietoa. Toisaalta on otettava huomioon, että kyse ei ole tällöin ulkopuolisista, riippumattomista arvioista.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset on esitetty ja taustoitettu pääosin erittäin selkeästi. Tuomioistuimen roolia koskien kohtuuttomia sopimusehtoja voisi kuitenkin selkiyttää kuvaamalla konkreettisesti ja esimerkinomaisesti tilanteita, joihin tuomioistuimen pitää tai se voi uuden sääntelyn mukaan puuttua. Esityskieli on tältä osin tarpeettoman oikeudellista.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa on selitetty hyvin nykyiseen korkokattoon perustuvan sääntelyn ongelmallisuus, samoin perittävien lisäkulojen aiheuttamat hankaluudet.

¹ Takuusäätiö on valtakunnallinen järjestö, joka auttaa velkakierteessä olevia. Velkalinjalle soittaneita oli vuoden 2018 elo-syyskuussa noin 10 000, mikä on enemmän kuin vastaavana ajankohtana aiemmin. Syyskuun vajaan 3 500 soitosta vain noin 250:een kyettiin vastaamaan. Yhteydenottajilla on vakuudetonta kuluttajaluottoa yli 50 prosenttia enemmän kuin viisi vuotta sitten, ja vuoden 2013 keskimääräinen 22 800 euron velkamäärä on noussut 34 350 euroon vuonna 2018. Vuonna 2016 neuvottavista 80 prosentilla näytti olevan lähiaikoina mahdollisuus johonkin velkojen järjestelyyn, mutta vuonna 2018 enää 40 prosentilla. Lähde: Takuusäätiö: Neuvonnan lukuja mediaa varten. Syyskuu 2018. Ks. myös tiedote 3.10.2018: Takuusäätiön neuvonta ennätysruuhkainen – velallisten ahdinko syvenee.

Sääntelyn muutos on tätä taustaa vasten perusteltu ottaen myös huomioon, että aiempi korkokatosääntely ei ole riittävästi kyennyt vähentämään velkaongelmia, mikä esityksessä on selitetty. Esityksessä on käsitelty todellisen vuosikoron mallille ja valitulle ratkaisulle vaihtoehtoisia sääntelykeinoja hyötyineen ja haittoineen, mutta tätä osiota voisi tarkentaa. Aineksia on esimerkiksi lausuntopalautteessa, ja vaihtoehtojen arvioinnista on oletettavasti paljon tietoa ottaen huomioon, että niitä on pohdittu valmistelussa arviomuistiosta alkaen. Vaihtoehtojen arvioinnissa voisi myös kertoa (muualla esitettyä tarkemmin), miksi soveltamisalaa lavennetaan nykysääntelyyn verrattuna koskemaan vakuudellisia kuluttajaluottoja ja hyödykesidonnaisia luottoja. Lisäksi tulisi kuvata tarkemmin tästä aiheutuvia vaikutuksia esimerkiksi vakuudellisten peruskorjauslainojen osalta.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että lausunnot ja niiden perusteella tehdyt muutokset on esitelty huolella.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa todetaan tarve seurata luottojen tarjonnan kehittymistä siltä kannalta, että kuluttajille alettaisiin tarjota entistä suurempia luottoja entistä pidemmällä luottoajalla. Lakimuutoksen vaikutuksia tulisi arvioida myös muista näkökulmista: mitä tapahtuu velallisille, jotka eivät saa enää lisää luottoa, kuinka esitys vaikuttaa luottotarjontaan kokonaisuudessaan ja millaisia kustannuksia uudistuksesta seuraa eri osapuolille.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että positiivinen luottotietorekisteri mainitaan yhtenä mahdollisena keinona tehostaa luottokelpoisuuden arviointia ja että siitä on valmisteilla selvitys. Esityksessä voisi myös kertoa, mikä on lakiehdotusten suhde velkaongelmien tavoiteltuun vähentämiseen osana velkaongelmien parissa toimivien tahojen ja järjestelmien kokonaisuutta (talous- ja velkaneuvonta, velkajärjestely, kolmas sektori, tuomioistuimet ja ulosotto), mahdollinen luottotietorekisteri mukaan luettuna. Sääntelyn suhteuttaminen mainittuun toimintojen kokonaisuuteen olisi mielekästä: ennen kuin uusi sääntely alkaa oletuksen mukaisesti vähentää velkaongelmia, se saattaakin lisätä velkaongelmien realisoitumista, kuten esityksessä tulee ilmi. Eli mitkä ovat yhteiskunnan edellytykset reagoida tällaisiin välillisiin vaikutuksiin?

Arviointineuvosto katsoo, että kotimaisen lainsäädännön kuvaus on laadittu huolellisesti, samoin siihen vaikuttava EU-sääntely. Myös ulkomaiden lainsäädännön erittely on huolellinen, joskin tarkasteluun valittujen maiden kooste on suppea (Ruotsi, Norja, Tanska ja Iso-Britannia) eikä valittuja maita ole perusteltu. Erittely kertoo, että eri mailla on kuluttajaluottojen tarjonnalle erityyppiä rajoituksia ja niiden yhdistelmiä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole hyödynnetty taulukoita tai kuvioita. Tämä olisi ollut mahdollista, sillä esityksessä on hyödynnetty runsaasti määrällistä tietoa.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarviot kohdistuvat monipuolisesti sääntelyn osapuoliin. On ansiokasta, että kielteisiä arvioita on esitelty avoimesti. Arvioissa huomioidaan lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia, ja ne ovat niin määrällisiä kuin laadullisia. Osaa arvioista tulisi kuitenkin täydentää. Vaikutukset kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien asemaan esitetään samassa luvussa, mikä ei ole tyyppillistä, ja se hankaloittaa osapuoliin kohdistuvien vaikutusten erittelyä. Toisaalta esimerkiksi vaikutukset luottojen hinnoitteluun ja tarjontaan koskevat kumpaankin osapuolta.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksen mukaan lainmuutokset parantaisivat kuluttajan asemaa, koska sääntely kohtuullistaisi luottojen hintaa, tehostaisi hintasääntelyn noudattamista ja selkiyttäisi hinnoittelua. Lisäksi kuluttajan olisi helpompi selvittää itse perittävien kulujen lainmukaisuus. Toisaalta esityksen mukaan luottojen oheistuotevalikoima voi supistua, luottojen tarjonta voi siirtyä entistä suurempiin luottoihin pidemmällä luottoajalla, ja hintasääntely voi johtaa siihen, että joukko kuluttajia ei enää saisi luottoa. Lisäksi luotonantajan halukkuus myöntää maksuajan pidennystä voi heikentyä. Edellä mainituista syistä kuluttaja ei välttämättä suoriutuisi velkojen maksusta, mikä voi pitkällä tähtäimellä olla kuitenkin hyvä, ettei velkaongelman realisoituminen pitkity. Näin ollen osa kuluttajista saattaa esityksen mukaan siirtyä talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiksi. Velkakierteen katkaisu voi puolestaan parantaa mahdollisuuksia päästä velkajärjestelyyn.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan on hyvä, että esityksessä on huomioitu sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia ja että arvioissa on tunnistettu vaikutusmekanismeja. Esityksessä todetaan, että velkaongelman mahdollinen realisoituminen osalla kuluttajia on sikäli hyvä, ettei velkojen määrä kasva luotonottoa pitkittämällä. Tämän ryhmän asemaa voisi arvioida tarkemmin. Kaikki tuskin päätyvät talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiksi, ja velkajärjestelyä ajatellen velkakierteen katkaisu saattaa olla liian tuore tapahtuma. Tämä joukko päätynee pääosin velkomustuomion kautta ulosottoon, mikä voi puolestaan heikentää motivaatiota työntekoon. Myös sitä voisi pohtia, saattaisiko muutos lisätä nuorten miesten riskiä syrjäytyä. He ovat jonkin verran aliedustettuina talous- ja velkaneuvonnan asiakaskunnassa². Heidän osuutensa on kuitenkin ylikorostunut, kun tarkastellaan velallisia, jotka ovat saaneet velkomustuomion luotonantoyrityksiltä peräisin olevien lainojen vuoksi³.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioissa tulisi huomioida paremmin eri kuluttajaryhmät, myös ne joilla ei ole velkaongelmia. Eri taustaisten kuluttajien näkökulmista voisi käsitellä esitettyä tarkemmin sitä, jos eri tyyppisten luottojen tai niiden oheistuotteiden tarjonta vähenee, tai jos osa luotoista (erityisesti vakuudelliset kuluttajaluotot) kallistuu. Lisäksi korttiluottoihin kytkettävien lisäpalveluiden osalta tulisi esittää arvioita siitä, kaventuisivatko käteisnostomahdollisuudet ja kortin käyttömahdollisuudet ulkomailla sekä mitä vaikutuksia näillä muutoksilla olisi.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan uusi hintasääntely tuottaisi muutoksia useimpien luotonantajien tarjoamien kuluttajaluottojen hinnoittelurakenteeseen, mutta tarkkoja vaikutuksia luottojen hintoihin on mahdotonta arvioida. Hintasääntelyn oletetaan madaltavan vain kalleimpien luottojen hintaa, mutta luottokustannusrajoituksia saatettaisiin kompensoida korkeammalla korolla erityisesti luottolaitosten vakuudellisissa luotoissa, sillä niiden perustamiskustannukset ylittävät usein luottokustannusten vuosikohtaisen katon. Pankit saattavat myös korottaa kaikkien asiakkaiden uusien luottojen korkotasoa varautuessaan kuluttajien mahdollisiin tappiollisiin toimenpidepyyntöihin, ja tiukkojen kulurajoitteiden vuoksi kuluttajan mahdollisuuksia omaan päätökseen perustuviin toimenpiteisiin jouduttaisiin

² Vuonna 2010 talous- ja velkaneuvonnan asiakkaista vain harva oli alle 24-vuotiaita, ja tätä vanhempaa ikäryhmää (25–34) oli vähemmän kuin vanhempia ikäryhmiä. Selvän enemmistön muodostivat 35–54-vuotiaat. Lähde: Valkama Elisa (2011) Talous- ja velkaneuvonnan asiakkaat 2010 – velkajärjestely tuomioistuimessa vai muu apu? Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkokatsauksia 18/2011.

³ Vuosina 2013–2016 velkomustuomioita saivat yleisimmin 25–34-vuotiaat, eritoten ikäryhmän miehet, ja heidän velkapäätöksensä koostui erityisesti kuluttajaluotoista. Lähde: Majamaa Karoliina, Sarasoja Laura & Rantala Kati (2017) Viime vuosien muutokset vakavissa velkaongelmissa. Analyysi velkomustuomioista. Yhteiskuntapolitiikka 82 (6), 676–686.

ehkä rajaamaan. Lisäksi luottokustannuskatto tulisi esityksen mukaan supistamaan palveluvalikoi-
maa, eikä pienten ja lyhytaikaisten luottojen tarjonta kenties olisi uudistuksen jälkeen enää kannat-
tavaa, vaan yritykset alkaisivat mahdollisesti tarjota suurempia luottoja pidemmällä ajalla. Luoton-
antajat saattavat menettää oikeutensa periä luottokustannuksia, kun sääntelyä on rikottu erehdyk-
sessä, ja esitys vähentäisi mahdollisuuksia periä korkoa luottokustannuksille.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on esitetty avoimesti luotonanta-
jiin kohdistuvia kielteisiä vaikutusarvioita ja niihin liittyviä vaikutusmekanismeja.*

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esityksessä on arvioitu euromääräisesti kertaluontoisia
kustannuksia, joita luotonantajille koituu tietojärjestelmiin tehtävistä muutoksista, asiakkaille toimi-
tettavien materiaalien päivittämisestä ja olemassa olevien sopimusten hintaehtojen saattamisesta
lainmukaisiksi koskien maksuajan pidentämistä. Kustannukset voivat olla merkittäviä. Esimerkkinä
annetaan yhden pikaluottoalalla toimivan yrityksen arvio siitä, että luottojen siirtäminen uuden sään-
telyn piiriin maksaisi 50 000 €. Muita arvioita pikaluottoalalta ei esitetä. Lisäksi Finanssiala ry:n kar-
kean arvion mukaan it-kustannukset keskikokoisella pankkikonsernilla voivat olla useita miljoonia
euroja⁴. Vaikutusarvioita voisi tarkentaa erityyppisten ja eri kokoisten luotonantajien näkökulmasta.
Myös kulueriä olisi hyvä mahdollisuuksien mukaan eritellä, samoin kulujen suhdetta luottosopimus-
määriin ja liikevaihtoon suhteessa luottojen tarjontaan. Lisäksi tulisi arvioida perintätoimistoille koi-
tuvia tietojärjestelmämuutoksista koituvia kustannuksia sekä mahdollisuuksien mukaan edes karke-
alla tasolla sitä, kuinka työllistäviä täydennyskehotukset (joiden osuus vähenee tietojärjestelmämuu-
tosten myötä) ovat olleet luotonantajille ja perintätoimistoille.*

*Arviointineuvoston mukaan on myönteistä, että esityksessä on arvioitu myös pidemmän ajan kus-
tannuksia yrityksille. Esityksessä todetaan, että Finanssiala ry:n mukaan hintasääntelyn kokonaisvai-
kutukset ovat sen edustamien tahojen osalta toimijaa kohden keskimäärin 2 – 3,3 miljoonaa euroa
vuodessa ja suuremmilla toimijoilla tuntuvasti suuremmat. Näitä vuositasen kustannuksia olisi hyvä
eritellä edes karkealla tasolla⁵.*

*Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esityksessä voisi arvioida, missä määrin vertaislainojen vä-
littäjälle aiheutuu mahdollisia kustannuksia, kun ne varmistavat käyttämiensä sopimusehtojen lain-
mukaisuuden. Lisäksi esityksessä voitaisiin huomioida korttiluottoihin liittyviä, itse kortista aiheutuvia
kustannuksia.*

2.3 Vaikutukset viranomaisiin

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esityksessä on arvioitu huolellisesti lakiehdotuksen
aiheuttamia kustannuksia, joita tuomioistuimille aiheutuu tietojärjestelmien muutoksista. Kustannuk-
set (yhteensä 163 000 euroa) on jaettu eri kulueriin sekä vuosille 2019 ja 2020.*

⁴ Finanssiala ry (FA) oli edustettuna lainvalmistelun seurantaryhmässä, ja siltä pyydettiin näkemyksiä esityksen vaikutuk-
sista (kuten muiltakin ryhmän jäseniltä). OM:ltä saadun tiedon mukaan pyynnössä FA:lle on korostettu tarvetta saada
tietoa euro- ja sopimusmääristä. Sen jälkeen, kun lainsäädännön arviointineuvosto oli jo saanut esitysluonnoksen, FA
toimitti neuvostolle ja oikeusministeriölle muistion, jossa on tarkennettua tietoa. Sen mukaan yksin tietojärjestelmäuudis-
tuksista aiheutuvat kustannukset FA:n jäsenyrityksille ovat vähintään 7 miljoonaa euroa. Lähde: Finanssiala ry: Tarken-
nusehdotuksia kuluttajaluottojen hintasääntelyä koskevan lakihankkeen vaikutusarviointiin. Julkinen muistio 26.10.2018.

⁵ Finanssiala ry (FA) on muistiossaan (ks. edellä) tarkentanut, että sääntelymuutoksilla olisi arviointiin osallistuneille jäsen-
yrityksille noin 20 miljoonan euron vuosittaiset vaikutukset. FA:lle tietoja antaneiden jäsenten osuus muille kuin rahalai-
toksille myönnetystä kokonaisluottokannasta on noin 35 %. FA:n mukaan vuosikustannukset koostuvat esimerkiksi asun-
tovakuudellisten kuluttajaluottojen menetetyistä järjestelypalkkioista sekä seurauksista korttiluotoille ja pienemmille limiit-
tiluotoille. Osa kustannuksia arvioineista pankeista on sisällyttänyt vuosikustannuksiin myös maksumuistutuksen kustan-
nuksia ja viivästyskorkoja, vaikka ne eivät FA:n käsityksen mukaan kuulu ehdotetun sääntelyn piiriin.

Arviointineuvosto katsoo, että myös vaikutukset tuomioistuinten työmäärään ja resurssitarpeeseen on arvioitu asiallisesti. Esitysluonnoksen mukaan kyseisiä vaikutuksia on vaikea arvioida tarkkaan, mutta työvoimakustannusten kasvuun varaudutaan voimaantulo- ja siirtymävaiheessa vuosille 2020-2021. Kustannukset syntyvät tarpeesta ohjeistaa kansliahenkilökuntaa ja siitä, että tuomareiden ajatellaan muodostavan hintasääntelyä koskevaa tulkintakäytäntöä. Käräjänotaarien määrää olisi tarpeen kasvattaa viiden ja kärjätuomareiden määrää kymmenen henkilötyövuoden verran. Työvoimakustannukset olisivat yhteensä 2 010 000 euroa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota esitysluonnoksessa esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan summaariset riita-asiat ja niistä aiheutuva työmäärä vähenisivät pidemmällä aikavälillä. Tätä vaikutusarvioita tulisi tarkentaa. Vaikka esityksen tavoitteena on vähentää velkaongelmia, esityksessä ei selkeästi esitellä siihen johtavaa vaikutusmekanismia.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esityksessä tulisi arvioida paremmin ehdotetun uudistuksen vaikutusta siihen, että summaariset asiat keskitetään jatkossa yhdeksään käräjäoikeuteen: mitkä ovat niiden edellytykset ottaa huomioon hintasääntelyn toteutumisen viran puolesta.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan viranomaisvaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon, että velkomustuomiot ja ulosotot saattavat ainakin väliaikaisesti lisääntyä. Syynä olisi velkaongelmien realisoituminen osalla kuluttajaluottoja ottaneita, jos he eivät jatkossa enää saa luottoja, kuten esityksessä ennakoidaan. Esityksen mukaan saman syyn vuoksi osa kuluttajista saattaa siirtyä talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiksi, ja velkakierteen katkaisu voi parantaa mahdollisuuksia päästä velkajärjestelyyn. Esityksessä tulisi vastaavasti käsitellä talous- ja velkaneuvonnan sekä velkajärjestelyn valmiuksia ottaa kyseisiä uusia asiakkaita vastaan, jos määrät ovat suuria.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan valvontaviranomaisille (kuluttaja-asiamies ja Finanssivalvonta) ei tulisi uusia tehtäviä, mutta kummallekin tulisi alkuun lisätyötä: ohjeistukset tulee päivittää ja valvontaa tehostaa uuden sääntelyn voimaantulovaiheessa. Nämä tehtävät hoidetaan esityksen mukaan valvonnan priorisoinnilla. Vaikutusten vähäisyyttä valvontaviranomaisille ja nykyisten resurssien riittävyttä voisi perustella tarkemmin ottaen huomioon, että tutkimuksessa on nostettu esiin valvonnan resurssien puutteet koskien aiemman sääntelymuutoksen jälkeistä aikaa⁶.

2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa ei ole tarkasteltu yhteiskunnallisia vaikutuksia omana jaksanaan.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida edes karkealla tasolla, kuinka esityksen oletetaan vaikuttavan velkaongelmien määrään lyhyellä ja pitkällä aikavälillä välillisenä vaikutuksineen. Esityksessä tulisi myös pohtia, voisiko esitys vaikuttaa laajemmin kulutuskäyttäytymiseen. Samoin olisi tärkeää arvioida, kuten edellä on jo todettukin, miten ne velkaongelmaiset saavat apua, joiden velkaongelma realisoituu. Se saattaa tapahtua heillä verrattain samanaikaisesti. Kaiken kaikkiaan esityksessä tulisi arvioida edes karkealla tasolla, miten uudistus vaikuttaisi eri kuluttajaryhmiin.

⁶ Keinänen Anssi & Vartiainen Niko (2016) Pikaluottojen valvonta: miten lainsäädännön valvonta toteutuu käytännössä. Edilex 2016/23.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu kuluttajaluottosopimuksia ja eräitä muita kuluttajasopimuksia koskevien säännösten muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä, jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 12.10.2018. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Esitysluonnosta tulisi täydentää kohdassa 2. esitetyllä tavalla.

Helsingissä 1. marraskuuta 2018

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Kati Rantala

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri