

Koronakriisi ja kohtuuttomat ehdot – kuluttajaoikeudellinen katsaus pandemian vaikutuksiin

1. JOHDANTO

Helmikuussa 2020 sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti Suomen varautuneen uuteen koronavirukseen. Tuolloin seurattiin huolestuneena uutisia viruksen tilanteesta maailmalla ja elettiin viimeisiä hetkiä ennen sen aiheuttaman epidemian leviämistä Eurooppaan ja myös Suomeen.¹ Pian tämän jälkeen, 11.3.2020, Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi.² Poikkeukselliset ajat erilaisine terveyttä turvaavine rajoituksineen olivat alkaneet ja tätä kirjoitusta laadittaessa jatkuvat edelleen. Pandemia on aiheuttanut valtavasti inhimillistä kärsimystä ja taloudellista vahinkoa ja sen seurausten tutkiminen lienee ajankohtaista kaikilla tieteen aloilla. Oikeustiede ei tee tästä poikkeusta ja myös oikeustieteen sisällä nousee esiin runsaasti erilaisia kysymyksiä aiheen tiimoilta. Markus Karin kysymys siitä, *millaista on aikamme muutos ja miten se välittyy oikeuteemme*, kestää aikaa ja on osuva myös koronaviruksen tuomien muutosten kannalta.³

Tässä kirjoituksessa oikeudenala, jolla koronaviruksen leviämisen seurauksia tarkastellaan, on kuluttajaoikeus. On selvää, että koronaviruksessa on kyse kriisistä, jolla on merkittävät vaikutukset kuluttajakaupan eri aloilla ja joka ilmenee myös kuluttajaoikeudellisina riitoina. Kuluttajariitalautakunta kertoo, että koronavirukseen liittyvät asiat koskivat vuonna 2020 enimmäkseen maksujen palautuksen viipymistä matkailualalla sekä liikunta- ja viihdepalveluissa.⁴ Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on tiedottanut aktiivisesti kuluttajan oikeuksista pandemian aikana,

1 Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 23/2020, 7.2.2020.

2 Maailman terveysjärjestö WHO:n verkkosivut <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>, viitattu 19.1.2021.

3 Kari, Markus: Muuttuva yhteiskunta, oikeus ja oikeustieteen metodi, s.125. Julkaisussa Siikavirta, Kristian (toim.) Oikeus ja yhteiskunta – oikeustieteen monet kasvot. Vaasan yliopiston julkaisuja (2012).

4 Kuluttajariitalautakunnan tiedote ”Kymmenen kärjessä 2020”, julkaistu 9.1.2021 ja päivitetty 11.1.2021.

minkä lisäksi kuluttaja-asiamies on käsitellyt valvontatyössään erilaisia koronavirukseen liittyviä asioita.⁵ Monien viruksesta seuranneiden kysymysten koskettaessa kuluttajia kaikkialla maailmassa on kuluttajansuojaa koskevan lainsäädännön soveltaminen ollut esillä myös muissa maissa.⁶ Pandemiaan liittyvää tutkimusta ei kuluttajaoikeuden alalta kuitenkaan vielä juurikaan ole.⁷

Kuluttajaoikeus muodostaa erittäin laajan kentän, joten tätä katsausta varten on ollut välttämätöntä täsmentää tarkastelun kohdetta. Aihetta on lähestytty kuluttajansuojalain (20.1.1978/38) esiintyvän kohtuuttomuuden käsitteen kautta pohtien, onko kohtuullisuus koronakriisissä jotakin muuta kuin se normaalissa tilanteessa olisi. Katsausta laadittaessa kiinnostusta on herättänyt kohtuuttomuusarvioinnin joustavuus ja harkinnanvaraisuus sekä se, miten nämä ominaisuudet näkyvät koronakriisin kaltaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa. Taustaoletuksena on ollut, ettei kuluttajansuojalain noudattamisessa itsessään ole ollut poikkeustilanteeseen joustovaraa lain pakottavasta luonteesta johtuen.

Näitä kysymyksiä tarkastellaan kahden keskenään erilaisen esi-merkin valossa.⁸ Ensin luvussa 2 esitellään kuluttaja-asiamiehen linjauksia liittyen kanavapaketeista puuttumaan jääneisiin urheilusisältöihin ja muutosten hyvittämiseen. Esimerkki valikoitui tähän katsaukseen, sillä sen avulla voidaan tuoda esiin yleisesti kaikenlaisten kuluttajasopimusten ehtojen kohtuullisuutta koskevia vaatimuksia. Toiseksi luvussa 3 esitellään pandemian seurauksena kuluttajaluotoille säädettyä väliaikaista korkokattoa, joka tarjoaa hyvin erilaisen näkökulman kohtuuttomuuteen ja siihen

5 KKV:n verkkosivuilta ilmenee, että virasto on tiedottanut koronavirukseen liittyen kuluttajan oikeuksista yli 10 kertaa vuonna 2020. Ks. <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2020/>.

6 Myös Euroopan komissio on ohjeistanut asian tiimoilta. Ks. esim. komission antamat tulkintaohjeet matkustajien oikeuksia koskevista EU:n asetuksista Covid-19-epidemian levitessä (2020/C 89 I/01). Muiden maiden kuluttajaviranomaisten ohjeistuksesta ks. esim. Iso-Britannian Competition & Markets Authorityn verkkosivut <https://www.gov.uk/government/organisations/competition-and-markets-authority>, viitattu 24.1.2021.

7 Aiheesta löytyy kuitenkin tuore artikkeli, jossa käsitellään peruuntuneisiin matkoihin ja tapahtumiin sekä kuluttajaluottoihin liittyviä oikeuksia: COVID-19- Consumer Law Research Group., Alderman, R., De Franceschi, A. et al.: Consumer Law and Policy Relating to Change of Circumstances Due to the COVID-19 Pandemic. J Consum Policy 43 (2020). Doi: <https://doi.org/10.1007/s10603-020-09463-z>. Sen sijaan yleisesti kuluttajaoikeudellisesta tutkimuksesta ks. esim. Wilhelmsson, T., & Howells, G.: "Literature Review Article: Consumer Law". In Consumer Law. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited (2019). Doi: <https://doi-org.libproxy.helsinki.fi/10.4337/9781788111447>.

8 Kilpailu- ja kuluttajavirastolta tiedusteltiin tätä kirjoitusta varten, millaisia valvontatapauksia kuluttaja-asiamies on mahdollisesti hoitanut koronaan liittyen. Tiedusteluun annetussa vastauksessa nostettiin viraston puolelta esiin live-urheilusisältöä tarjoavat kanavapaketit, pandemian vuoksi peruuntuneet tapahtumat, väliaikainen korkokatosääntely sekä luotonantajavastuu koronatilanteessa. Tiedustelussa ei pyydetty tyhjentävää tai täydellistä listaa koronaan kytköksissä olevista valituksista tai valvontatapauksista eikä esim. määrällistä tietoa niistä. Tiedusteluun vastasi 2.12.2020 ja 5.12.2020 johtava asiantuntija, lakimies Mika Hakamäki, jota kiitän avusta ja tiedoista asiassa.

liittyvään kuluttajansuojaan. Lopuksi luvussa 4 käydään keskustelua esimerkkien pohjalta tehdyistä havainnoista ja esitetään yhteenveto.

2. URHEILUSISÄLTÖJEN TARJONNASSA TAPAHTUNEET MUUTOKSET JA NIIDEN KOHTUULLISUUS

Urheilusisältöjä tarjoavat viihdepalvelut muodostuivat yhdeksi sellaiseksi alueeksi, jolla koronavirus kosketti nopeasti myös suomalaisia kuluttajia sekä heille palveluita tarjoavia yrityksiä.⁹

Urheilukanavien ja maksullisten kanavapakettien sisältöön tuli väistämättä muutoksia, kun monet ottelut ja tapahtumat jouduttiin koronan vuoksi siirtämään tai perumaan. Myös kuluttaja-asiamies kiinnitti keväällä 2020 huomiota urheilutarjonnan vähenemiseen kuluttajien ja urheilusisältöjä tarjoavien palveluntarjoajien sopimussuhteiden kannalta.¹⁰ Kuluttaja-asiamies lähestyi kuluttajille maksullisia urheilukanavapaketteja tarjoavia elinkeinonharjoittajia kirjeellä kiinnittääkseen toimialan huomiota kuluttajansuojalain noudattamiseen myös vallitsevissa poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Kirjeen mukaan kuluttaja-asiamiehen tietoon oli tullut tapauksia, joissa kuluttajilla oli ollut vaikeuksia kanavapaketisopimusten päättämisessä, vaikka tilattua urheilusisältöä ei ollut saatavilla. Toisaalta kirjeestä ilmenee, että useat toimijat olivat tunnistaneeet tilanteen vaikutuksen voimassa oleviin kuluttajasopimuksiinsa ja alentaneet oma-aloitteisesti kuukausimaksuja sekä tarjonneet urheilun tilalle muuta viihdesisältöä tai

9 Kyse tietenkin on globaalista ilmiöstä. Vaikka urheilusisältöjen tyypilliset jakelutavat voivat jossain määrin vaihdella eri maissa, koskettaa kuvattu ongelma urheiluseuroja, kanavayhtiöitä, kanavapakettien jakelijoita ja kuluttajia pääpiirteissään samalla tavoin kaikkialla. Aiheesta onkin laadittu useita analyysejä liikkeenjohdon konsultoinnin alalla. Ks. esim. Claudio Campaninin ja Christophe Firthin kirjoitus "How sports-focused pay TV operators can navigate the COVID-19 crisis" konsulttiyhtiö Kearneyn verkkosivuilla (<https://at.kearney.com/communications-media-technology/article/?a/how-sports-focused-pay-tv-operators-can-navigate-the-covid-19-crisis>), Urheilun kaupallistamisen alalla toimivan Two Circlesin julkaisu 30.7.2020 "Growing Out of the Uncertainty: Sports Media's Hybrid Future, Part Three", <https://twocircles.com/gb-en/articles/sports-medias-hybrid-future/> Sports as a service: Will COVID-19 change how we watch sports?" World Economic Forumin verkkosivuilla, <https://www.weforum.org/agenda/2020/12/sports-as-a-service-will-covid-19-change-how-we-watch-sports/>. Mainittiin sivuihin viitattu 21.1.2021.

10 Kuluttaja-asiamiehen kirje "Urheilukanavapaketteja koskevat käytännöt urheilutarjonnan puuttessa" (KKV/415/14.08.01.05/2020, 22.04.2020). Ks. myös KKV:n tiedote 4.6.2020 "Urheilu katkolla koronan vuoksi: kuluttaja-asiamies muistutti kanavapakettien tarjoajia kuluttajansuojan periaatteista".

uusintoja.¹¹ Monet palveluntarjoajat olivatkin oletettavasti jo ennen kuluttajansuojalakea valvovan viranomaisen yhteydenottoa joutuneet miettimään tilannetta sekä kaupallisista että oikeudellisista näkökulmista ja pyrkineet ratkaisemaan tilanteen mahdollisimman järkevällä tavalla. Valmista vastausta ennakoimattomaan ja poikkeukselliseen tilanteeseen ei ollut tarjolla. On helppoa todeta, ettei kenenkään pitäisi joutua maksamaan tyhjää ja erityisesti kuluttajaoikeudessa, jossa asiakkaat (kuluttajat) nauttivat erityistä suojaa olisi muunlainen lähtökohta hankala. Mutkikkaampi kysymys on kuitenkin se, miten tilannetta tulisi kuluttajansuojalain nojalla tarkemmin tulkita. Millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia kuluttajasopimuksen osapuolilla tilanteessa oikeastaan on ja mitkä seikat asiaan vaikuttavat?¹²

Kuluttaja-asiamiehen kirjeestä ilmenee, että asiaa on arvioitu ensinnäkin sopimuksen kohteena olevan palvelun pääsisällön kautta. Toiseksi käytännön merkitystä on ollut sillä, onko arvioitava sopimus määräaikainen vai toistaiseksi voimassa oleva (kysymys irtisanomisoikeudesta on keskeinen määräaikaisten sopimusten osalta). Jos pääsisältönä oli ollut suorien ja uusien urheilutapahtumien välittäminen, jäi sopimuksen mukainen palvelu kuluttaja-asiamiehen arvion mukaan olennaisilta osin toimittamatta. Pääsisältönä ollut urheilua pyrittiin kyllä korvaamaan esimerkiksi muulla viihteellä tai uusinoilla, mutta tämä ei riittänyt kompensatioksi. Tässä tilanteessa kuluttaja-asiamies katsoi sopimuksen mukaisen palvelun muuttuneen olennaisesti ja linjasi olennaiseen muutokseen vedoten, että vallitsevissa olosuhteissa kuluttajalle muodostuu oikeus irtisanoa myös määräaikainen sopimus. Lievemmat hyvityskeinot, kuten hinnanalennus, edellyttivät kuluttaja-asiamiehen mukaan kuluttajan nimenomaista hyväksyntää. Jos taas sopimuksen kohteena olevan palvelun pääsisältö oli ollut muu kuin urheilu, katsoi kuluttaja-asiamies hinnanalennuksen yleensä riittävän hyvittämään vähentynyttä urheilutarjontaa.¹³

Oikeudellisesti kuluttaja-asiamies perusti linjauksensa kuluttajansuojalain 3 luvun 1 §:ään ja sitä täydentävään oikeuskäytäntöön.¹⁴ Kyseisen säännöksen mukaan elinkeinonharjoittaja ei saa käyttää kulutushyödykkeitä tarjotessaan sopimusehtoa, jota kulutushyödykkeen hinta ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajien

11 Kuluttaja-asiamiehen kirje (22.04.2020).

12 Sopimusehtojen muuttamisoikeuden rajojen määrittely on ollut keskeinen asia kuluttaja-asiamiehen valvontatyössä. Peltonen Anja, Määttä Kalle: Kuluttajansuojaoikeus, Talentum Pro (2015), s. 217.

13 Kuluttaja-asiamiehen kirje (22.04.2020).

14 Ks. yleisesitys kohtuuttomista sopimusehdoista Peltonen ja Määttä (2015), s. 181–.

kannalta kohtuuttomana. Oikeuskäytännössä on katsottu, että yleislausekkeen nojalla voidaan kieltään paitsi varsinaiset kohtuuttomiksi katsotut sopimusehdot myös elinkeinonharjoittajan säännönmukainen menettely sopimuksen soveltamisessa.¹⁵ Kiellon laajennettu tulkinta mahdollisti myös nyt kuvatussa tilanteessa elinkeinonharjoittajan menettelyn arvioimisen sopimusehtoja koskevan sääntelyn nojalla. Kuluttaja-asiamiehen kirjeessä ei kuitenkaan esitetty erityisen laajoja perusteita kohtuuttomuusarviolle eikä yleislauseke kohtuuttomien sopimusehtojen kiellostä itsessään kuvaa kovinkaan tarkasti, milloin jotakin ehtoa on pidettävä kohtuuttomana. Siksi asiaa arvioidaan seuraavaksi kirjoittajan toimesta.

Suuntaviivoja tulkintaan saa oikeuskäytännön ja kuluttaja-asiamiehen ratkaisukäytännön lisäksi kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetusta direktiivistä (93/13/ETY), direktiivin ehtoluetteloliitteestä sekä esitöistä, jotka liittyvät direktiivin täytäntöönpanoon.¹⁶ Koronan vuoksi peruuntuneiden urheilusisältöjen puuttumista ja korvaamista arvioitaessa nousee direktiivin liitteen ohjeellisesta kohtuuttomien ehtojen luettelosta esiin kaksi erillistä alakohtaa. Alakohdassa j todetaan kohtuuttomaksi ehto, joka antaa elinkeinonharjoittajalle oikeuden yksipuolisesti muuttaa sopimusehtoja ilman pätevää sopimuksessa yksilöityä perustetta. Direktiivin liitteessä on tosin toistaiseksi voimassa olevien sopimusten osalta tiettyjä poikkeuksia tähän lähtökohtaan ja hallituksen esityksessä (HE 218/1994 vp.) onkin todettu, että pitkäaikaisissa sopimus-suhteissa saattavat erityisesti olosuhteiden muutokset aiheuttaa tarpeen tarkistaa sopimusehtoja. Tällöinkään kyse ei kuitenkaan ole rajoittamattomasta oikeudesta, vaan esityksessä todetaan, että myös pitkäaikaisissa sopimuksissa voidaan kuluttajien kannalta oikeutettuna lähtökohtana pitää sitä, että yksipuolisten muutosten perusteet yksilöidään sopimusehdoissa ja että sopimuksen sisältö ei muutu *olennaisesti* ilman molempien sopijapuolten myötävaikutusta.¹⁷ Sääntely heijastelee sopimusoikeuden keskeistä periaatetta sopimuksen sitovuudesta. Alakohdan k

15 MT 1984:12, MT 1985:13, MT 1995:17, MAO 152/II/02 ja MAO:257/09.

16 Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivi kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista (93/13/ETY) täytäntöön pantiin kuluttajansuojalakiin tehdyillä muutoksilla. Asiaa koskee hallituksen esitys HE 218/1994 vp. ja direktiivin liitteessä luetellut ehdot on otettu osaksi esityksen yksityiskohtaisia perusteluita. Sopimusten yksipuoliseen muuttamiseen liittyy myös sekä kansallista että EU-tasoisia oikeuskäytäntöä, ks. Peltonen ja Määttä (2015), s. 215-.

17 HE 218/1994 vp., s. 12-13. Määräaikaisia sopimuksia voi kuluttaja-asiamiehen linjauksen mukaan muuttaa vielä rajatumminkin. Ks. kuluttaja-asiamiehen linjaus: Sopimusehtojen muutokset, kohta 3. https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/aihekohtaiset_sopimusehtojen-muutokset/#5.1, viitattu 22.1.2021. Taustalla vallitsee sopimuksen sitovuuden periaate.

mukaan kohtuuttomana voidaan puolestaan pitää ehtoa, jonka mukaan elinkeinonharjoittajalla on oikeus yksipuolisesti muuttaa toimitettavan tavaran tai palveluksen ominaisuuksia ilman pätevää syytä. Tältä osin hallituksen esityksessä on huomautettu, että oikeus muuttaa hyödykkeen ominaisuuksia voi olla kohtuuton, vaikka muutokseen olisi päteväkin syy. Myös tässä yhteydessä on tehty eroa muutosten luonteen välille. Esityksen mukaan sallittuna voidaan pitää ehtoa, joka oikeuttaa pätevästä syystä muuttamaan sovituja ominaisuuksia *epäolennaisilta* osiltaan.¹⁸

Kohtuullisuuden arviointi on siis tapauskohtaista ja perustuu kokonaisuuskantaan. Tässä tapauksessa ongelmien juurisyy on ollut sillä tavoin poikkeuksellinen, ettei siihen välttämättä ole varauduttu kanavapaketteja koskevissa kuluttajasopimusehdoissa. Sisältömuutoksien ei silloin ole voitu katsoa johtuvan sopimuksessa yksilöidystä perusteesta. Vaikka sopimuksesta jokin tilanteeseen sopiva peruste olisikin löytynyt, tai sellaista harkittaisiin lisättävän, on lisäksi huomattava, ettei kuluttajasopimuksissa voi yllä kuvatusti varata oikeutta olennaisten muutosten yksipuoliseen tekemiseen. Myöskään sovitun sisällön korvaamista toisella ei voi edes pätevästä syystä (minkä korona oletettavasti täyttäisi) tehdä yksipuolisesti siten, että alkuperäiset ominaisuudet muuttuisivat olennaisesti. Tältä pohjalta velvollisuus vapauttaa kuluttajat sopimuksista, joiden pääsisältö on muuttunut merkittävästi, näyttää väistämättömältä.

Alalle lähetetty kirje ei johtanut yksittäisiin valvontatapauksiin, joissa asiaan olisi perehdytty syvällisemmin.¹⁹ Näin ollen puuttumaan jäi yksityiskohtainen arvio siitä, olisiko esimerkiksi muun sisällön tarjoamista, merkittävää hinnanalennusta tai kuluttajalle maksuihin tarjottavaa taukoa voinut pitää riittävänä kompensationsa irtisanomisoikeuden sijaan, vaikka sopimuksen kohteen pääsisältönä olisikin alun perin ollut juuri urheilu. Myös urheilusisältöjen taukojen pituus olisi voinut olla yksi huomioitava seikka. Kuluttajien näkökulmasta mahdollisuus valita sopimuksen päättämisen ja muiden mahdollisten hyvityskeinojen välillä on kiistatta etu. Elinkeinonharjoittajan näkökulmasta irtisanomisoikeus voi kuitenkin tarkoittaa isonkin asiakasmäärän pysyvämpää menetystä.²⁰

18 HE 218/1994 vp., s. 13.

19 Saatuaan alan toimijoilta selvitystä kuluttaja-asiamies päätti asian käsittelyn 4.6.2020 lähetetyllä viestillä, jossa todettiin, ettei jatkotoimenpiteisiin ryhdytä tällä erää. ”Kuluttaja-asiamiehen maksullisia urheilukanavapaketteja koskevan asian päättäminen”, KKV/415/14.08.01.05/2020.

20 Campaninin ja Firthin kirjoitus konsulttiyhtiö Kearney:n verkkosivuilla. Alderman, R., De Franceschi, A. et al. (2020.) tuovat artikkelissaan esiin myös yritysten hankalan tilanteen todeten: ”Businesses may lack sufficient resources to issue immediate refunds, and such an obligation may cause it to lay off employees, exacerbating the number of financially vulnerable consumers.”

Mielenkiintoista olisikin ollut myös se, olisiko kohtuullisuusarviossa huomioitu jollakin tavoin irtisanomisoikeuden merkitys elinkeinonharjoittajille ottaen huomioon, että tilanne oli tullut heillekin (ja kaikille sopimusketjussa) yllätyksenä.²¹

Tässä luvussa tarkasteltiin kaikenlaisia kuluttajasopimuksia koskevan kohtuuttomat sopimusehdot kieltävän yleislausekkeen soveltamista koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa. Seuraavaksi katse kohdistuu toisen tyyppiseen sääntelyyn, joka niin ikään sisältyy kuluttajansuojalakiin, mutta joka koskee vain yhtä, yksittäistä alaa. Kuluttajaluottoja koskevia säännöksiä on nimittäin sekä muutettu että sovellettu koronaviruksen aiheuttamien talousvaikeuksien pyörteissä. Katsaus kyseisiin säännöksiin antaa esimerkin siitä, miten nopeasti yhteiskunnallisten olosuhteiden muutos voi vaikuttaa oikeuden pintatasolla.²² Seuraavassa luvussa tarkasteltavat säännökset näyttävät siten myös vastakohtana jo pitkään voimassa olleelle ja sopimusoikeuden yleisistä periaatteista ammentavalle kohtuuttomien sopimusehtojen kiellolle.

3. KULUTTAJALUOTTOJA KOHTUULLISEEN HINTAAN - VÄLIAIKAINEN KORKOKATTOSÄÄNTELY

Jo kuluttajansuojalain 7 luku silmäilemällä voi havaita, että kuluttajaluottosääntely on yksityiskohtaista ja muuttunut, tarkentunut ja tiukentunut useaan otteeseen kuluneiden kymmenen vuoden aikana. Myös luottokustannusten enimmäismäärää on rajoitettu useaan otteeseen jo ennen koronaviruksen leviämistä.²³ Viruksen mukanaan tuomat poikkeusolot ja

Artikkelissa esitellään lahjakorttien muodossa tapahtuvia hyvityksiä vaihtoehtona rahojen palautukselle peruttuihin matkoihin ja tapahtumiin liittyen, s. 444.

- 21 Tätä kirjoitusta varten ei ole tarkemmin selvitetty, miten kuluttajan oikeuksia vastaavassa tilanteessa muissa maissa on linjattu. Uutisten perusteella näyttää kuitenkin siltä, että asia on vaatinut tulkintaa muuallakin. Ks. esim. Draper Kevin: "No Live Sports on TV? Consumers Want a Refund", *The New York Times* 2.4.2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/02/sports/no-sports-coronavirus.html>, viitattu 24.1.2021.
- 22 Oikeuden tasoista ks. Tuori Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström lakitieto (2000). Pidemmällä aikavälillä jää nähtäväksi, valuuko näistä pintatason muutoksista jotain oikeuden syvempiin rakenteisiin. Tulevatko säännökset pidemmällä aikavälillä vaikuttamaan esim. vastuullisen luotonannon tai kohtuullisten ehtojen (kuluttajaluottokontekstissa) käsitteisiin?
- 23 Ensin korkokatto säädettiin vuonna 2013 koskemaan alle 2000 euron luottoja ja tämän jälkeen vuonna 2019, myös sisällöltään muutettuna, kaikkia kuluttajaluottoja pienin lähinnä asuntolainoja koskevin poikkeuksin. Laki kuluttajansuojalain 7 luvun muuttamisesta (207/2013) ja laki kuluttajansuojalain muuttamisesta (596/2019).

taloudelliset vaikeudet johtivat kuitenkin jälleen uuteen luoton korkoa koskevaan rajoitukseen. Heinäkuussa 2020 tuli voimaan väliaikainen säännös (KSL 17 c §), jonka mukaan kuluttajan nostamalle luotolle ei saa periä 10:tä prosenttia suurempaa korkoa, vaikka luoton korko olisi sovittu tätä suuremmaksi. Rajoitus oli voimassa 31.12.2020 saakka ja uusi saman sisältöinen rajoitus säädettiin ajalle 1.1.–30.9.2021.²⁴ Näillä säännöksillä on ollut ilmeisen hyvä tarkoitus. Huhtikuussa 2020 annetussa hallituksen esityksessä (HE 53/2020 vp.) nimittäin pidettiin todennäköisenä, että taloustilanteen yllättävän heikentymisen seurauksena useat kuluttajat joutuisivat enenevässä määrin turvautumaan luottorahoitukseen. Kuluttajien suojelemiseksi haluttiin valmistella kiireellisesti väliaikaisia lainsäädäntömuutoksia sekä luottojen hinnoitteluun että niiden markkinointiin.²⁵ Uudistuksen arvioitiin vaikuttavan siten, että osalla kuluttajista olisi mahdollisuus saada luottoa tilapäisesti normaalia alemmalla korolla, ja siten mahdollisuudet suorittaa velan takaisinmaksusta olisivat paremmat.²⁶ Pandemian kestäessä nähtiin samoista syistä tarve myös jälkimmäiselle rajoitukselle.²⁷

Erityisesti ensimmäistä väliaikaista korkokatkoa kohtaan esitettiin kuitenkin myös perusteltua kritiikkiä useilta eri toimijoilta. Keskeisin syy vastustukselle oli huoli siitä, ettei osalle kuluttajista ehdotetun sääntelyn seurauksena enää myönnetä luottoa.²⁸ Eräässä asiantuntijalausunnossa todettiin tähän liittyen napakasti: *”Jos asiakaskunnan keskimääräinen maksukyky on heikko, tulee luoton hinnan olla todella korkea, jotta niitä kannattaa*

24 Uusi laki ei kuitenkaan korvannut aiempaa sääntelyä eikä tammikuussa alkanutta korkokatkoa sovelletta niihin vuonna 2020 tehtyihin luottosopimuksiin tai vanhoista sopimuksista tehtyihin nostoihin, jotka kuuluivat aiemman väliaikaissääntelyn piiriin. Ks. laki kuluttajansuojalain väliaikaisesta muuttamisesta 512/2020 ja laki kuluttajansuojalain 7 luvun väliaikaisesta muuttamisesta 1194/2020. Esim. KKV:n tiedote 5.1.2021 ”Kuluttajaluottojen korkoon ja markkinointiin jälleen muutoksia – tarkista oman luottosi tilanne” kuvaa muutoksia selkeällä tavalla ja on myös kuvitettu.

25 HE 53/2020 vp., s. 3.

26 HE 53/2020 vp., s. 9.

27 HE 243/2020 vp., s. 1., sitä koskeva talousvaliokunnan mietintö TaVM 37/2020 vp. sekä talousvaliokunnalle annetut lausunnot.

28 HE 53/2020 vp., s. 9–10. Tätä kritiikkiä on avattu sekä talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 12/2020 vp., kohdassa Luottojen tarjontaan vaikuttavia tekijöitä — riskienhallinta- ja vakavaraisuussääntely) että erityisesti mietinnön vastalauseessa (vastalause 2). Myös useat eri lausunnonantajat (viranomaiset, toimialan edustajat ja tutkijat tutkijat) nostivat luoton saannin vaikeutumisen esiin. Ks. esim. KKV:n lausunto 28.4.2020 (KKV/515/03.02/2020), Suomen Pankin lausunto 28.4.2020 (SP 148/C11.2/2020), Tutkijatohtori Niilo Luotosen, professori Vesa Puttonen ja professori Elias Rantapuskan lausunto 5.5.2020, s. 19–22 ja Ferratum Finland Oy:n lausunto. Talousvaliokunnalle jätettiin useita muitakin lausuntoja, joihin voi tutustua osoitteessa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE_53+2020_asiantuntijalausunnnot.aspx. Luotonannon yhden keskeisen elementin, koron, sääntely vaikuttaa luonnollisesti myös liiketoiminnan kannattavuuteen, tuotehallintaan yms. Tämän kirjoituksen mitassa asiaa ei kuitenkaan arvioida elinkeinonharjoittajien liikealoudellisesta tai perusoikeuksia koskevasta näkökulmasta, vaikka nämäkin ovat tärkeitä ja tulivat lausunnoissa esiin.

myöntää.”²⁹ Muitakin syitä vastustukselle oli. Edellinen korkokattosäännös, jolla kuluttajaluotosta perittävä korko rajattiin 20 prosenttiin, oli tullut voimaan vasta syyskuussa 2019.³⁰ Epäselväksi jäi, miksi tämä raja ei koronaviruksen aiheuttamien talousongelmien kohdalla taannutkaan hinnaltaan kohtuullisia luottoja kuluttajille. Myös perusteltu kysymys väliaikaisen sääntelyn kestosta suhteessa sen tuomiin hyötyihin nousi esiin. Rajoituksella lasketut luottokustannukset kun hyödyttävät lähinnä niitä, jotka voivat maksaa luoton nopeasti pois. Kuitenkin juuri tämän joukon kohdalla olisi korkeammankin koron merkitys jäänyt suhteellisen pieneksi lyhyestä laina-ajasta ja vakuudettomien kuluttajaluottojen verrattain pienestä lainamäärästä johtuen.³¹

Näiden huolien toteutumista ei luonnollisesti ole vielä ehditty arvioida perusteellisesti. Näyttää kuitenkin siltä, että ainakin osa valmistelun aikana esitetyistä kritiikistä oli aiheellista. Esimerkiksi kuluttaja-asiamiehen kesällä 2020 käynnistämän selvityksen perusteella osa luotonantajista on lopettanut uusien luottojen ja nostojen myöntämisen kokonaan tai myöntää vain uusia nostoja jo voimassa olevista luotoista.³² Myös uutta väliaikaista korkokattoa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 234/2020 vp.) pidettiin tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella oletettavana, että tiukennuksen johdosta erityisesti kaikkein pienimmässä tulo-luokassa olevat kuluttajat eivät saisi tilapäisesti rahaluottoa lainkaan.³³ Epävarmasta tilannekuvasta ja säännöksen toimivuutta koskevasta toistetusta kritiikistä huolimatta uusi väliaikainen katto päädyttiin siis kuitenkin asettamaan.

Lainvalmisteluasiakirjoja lukiessa herää kysymys siitä, mikä oikeastaan on ollut väliaikaisen katon tarkoitus. Onko lainsäätäjät pyrkineet tosiaan rajoittamaan luottokustannuksia vai sittenkin oikeastaan luotonottoa? Onko kyse oikeastaan puhtaasti koronakriisistä johtuvasta sääntelystä vai vaikuttaako taustalla tavoite muuttaa pysyvästi suomalaisia kuluttajaluottomarkkinoita? Hallituksen esityksessä (HE 234/2020 vp.) todetaan, että heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevien kuluttajien luoton-saannin vaikeutuminen saattaa myös *estää harkitsematonta luotonottoa*,

29 Luotonen, Puttonen ja Rantapuska (5.5.2020), s. 20.

30 KSL 17 a §, laki kuluttajansuojalain muuttamisesta (596/2019).

31 KKV totesi lausunnossaan (28.4.2020) huolena olevan, että väliaikaisen korkokaton voimassaolon aikana tehtäviä nostoja ei suurelta osin tulla maksamaan takaisin sen voimassaolon aikana ja että kuluttajaluottojen takaisinmaksuajat voivat tosiasiansa olla useita vuosia, jopa yli 10 vuotta.

32 Kuluttaja-asiamiehen uutiskirje 5–6/2020: ”Luottojen väliaikaista sääntelyä noudatettu vaihtelevasti, pysyville tiukennuksille tilausta” (15.12.2020).

33 HE 234/2020 vp., s. 11.

*lopettaa velkaantumisen aikaisemmassa vaiheessa ja siten ehkäistä syvempien velkaongelmien syntymistä.*³⁴ Esityksestä siis ilmenee, että luoton saannin vaikeutuminen on nähty tavoiteltavanakin asiana tai ainakaan siihen ei ole suhtauduttu kovinkaan kielteisesti.

Tältä osin huomio kiinnittyy myös kuluttajansuojalain 7 luvun vastuullista luotonantoa koskeviin velvoitteisiin. Luotonantajan on ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava, kykeneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa. Luoton saa myöntää kuluttajalle ainoastaan, jos tämän luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että luottosopimuksesta johtuvat velvoitteet todennäköisesti täytetään luottosopimuksessa edellytetyllä tavalla (KSL 14 § ja 16a §). Luotonantajan riskintotoa on siis jo aiemmin säädelty myös epäsuoremmin ja ainakin teoriassa kyseisten säännösten olisi tullut johtaa siihen, ettei selvissä taloudellisissa vaikeuksissa oleville myönnetä luottoa riippumatta siitä, oliko korkoa koskevia rajoituksia tai ei.³⁵ Näyttääkin siltä, että tarvittaisiin laajempaa ja avoimempaa keskustelua siitä, mitä vastuullinen luotonanto käytännössä tarkoittaa ja onko sitä koskevien säännösten tavoitteet toteutuneet. Myös vastuullista luotonantoa koskevien säännösten suhteesta suoraan koron määrää koskeviin rajoituksiin olisi kiinnostavaa nähdä laajempaa keskustelua koron määrän ja luotoriskin kulkiessa tiiviisti yhdessä.

Kokonaisuutena koron määrää koskeva sääntely muodostui kuluttajan näkökulmasta varsin sekavaksi sen koostuessa pysyvistä ja väliaikaisista rajoituksista, jotka vaikuttavat eri tavoin eri aikaan tehtyihin luottosopimuksiin. Sekavuutta on ollut omiaan lisäämään markkinointi, jossa matala korko on tuotu erityisesti esiin, mutta kiinnitetty vähemmän huomiota sen väliaikaisuuteen.³⁶ Markkinointia koskevia ongelmia pyrittiin taklaamaan jo alun perin väliaikaista korkokattoa säädettäessä, mutta asiaan nähtiin tarve palata vielä tiukemmalla säännöksellä. Nyt mainonnassa on nimenomaan varoitettava kuluttajia mahdollisesta koron nousemisesta korkokaton voimassaolon päättymisen jälkeen.³⁷

³⁴ HE 234/2020 vp., s. 11.

³⁵ Toki yksittäisten asiakkaiden taloudellinen tilanne saattaa huonontua myös luoton oton jälkeen erinäisistä syistä eikä täyttää varmuutta luoton takaisin maksusta voi saada.

³⁶ Johdannossa todetusti KKV:ltä saadun tiedon mukaan kulutta-asiamiehellä on vireillä selvityspyynnöitä markkinoinnista, josta ei alustavien tietojen mukaan ole käynyt ilmi, että luotolle perittävä korko määräytyy luottosopimuksen ehtojen mukaan väliaikaisen korkokaton päättymisen jälkeen. Asioiden käsittely on ollut kesken tiedusteluun vastattaessa eikä johtopäätöksiä markkinoinnin lainmukaisuudesta oltu tehty (KKV:n vastaus tiedusteluun 5.12.2020).

³⁷ KSL 7:8a §:n mukaan jos kuluttajaluoton tai luotonvälityspalvelun mainonnassa viitataan 17 c §:n 1 momentissa tarkoitettuun korkokattoon ja mainostettavan luoton korko voi luottosopimuksen ehtojen mukaan nousta korkokaton voimassaolon päätyttyä, mainonnassa on samassa yhteydessä varoitettava kuluttajia mahdollisesta koron nousemisesta korkokaton voimassaolon päättymisen jälkeen.

Markkinointia koskeviin ongelmiin ja erityisen edun alleviivaamiseen harhaanjohtavalla tavalla olisi voinut puuttua myös kuluttajansuojalain yleisten markkinointia koskevien säännösten nojalla. Esimerkiksi kuluttajansuojalain 2 luvun 7 §, jossa kielletään olennaisten tietojen antamatta jättäminen markkinoinnissa, olisi soveltunut tilanteeseen. Näin ollen laajemmin katsottuna asiassa on kyse yleis- ja erityissääntelyn oikeasta suhteesta sekä siitä, millaisia sääntöjä on helppoa noudattaa ja valvoa. Tiettyä markkinointitapaa koskevat täsmäkiellot ovat omiaan ratkaisemaan kyseessä olevan yksittäisen ongelman selvällä ja tehokkaalla tavalla. Tällaisia kieltoja ei kuitenkaan pitäisi säätää liikaa, jottei kokonaisuus muutu hankalasti hallitavaksi. Kaikilla elinkeinonharjoittajilla ei ole mahdollisuutta arvioida jokaista mainoskampanjaa juristin kanssa, joten markkinointia koskevan sääntelyn kokonaisuuden tulisi pysyä helposti ymmärrettävänä. Lisäksi pitkällä aikavälillä täsmäkiellot kasvattavat riskiä siitä, ettei jotakin sopimatonta tai harhaanjohtavaa markkinointitapaa välttämättä hahmoteta kielletyksi, kun asiasta ei kerran ole nimenomaista säännöstä.

4. YHTEENVETO JA KESKUSTELUA

Tässä kirjoituksessa on tarkasteltu koronaviruspandemian leviämisen vaikutuksia kuluttajakauppaan ja kuluttajaoikeuteen kahden esimerkin kautta. Esimerkkejä yhdistää kohtuuttomuuden käsite ja sen varaan rakennettu kuluttajansuoja. Vaikka aihetta voisi tutkia monesta muustakin näkökulmasta ja myöhemmin myös monipuolisemmalla aineistolla, tavoittavat nyt esitetyt esimerkit kuitenkin yksittäisiä tilanteita yleisempiäkin ilmiöitä oikeudesta. Tässä yhteenvedossa esitellään näitä havaintoja sekä tuodaan esiin muutamia kiinnostavia vaihtoehtoja jatkotutkimukselle. Yhteenvetona voidaan todeta jälleen osoitetun, ettei monimutkaisuus ongelmiin ole useinkaan yksinkertaista lääkettä.

Ensimmäisessä esimerkissä esiteltiin kuluttaja-asiamiehen kantoja siitä, millaisia oikeuksia urheilusisältöjä tilaavilla kuluttajilla on urheilutarjonnan vähennyttyä äkillisesti ja voimakkaasti. Tilanteessa elinkeinonharjoittajien menettelyä arvioitiin kohtuuttomat sopimusehdot ja sopimusehtokäytännöt kieltävän yleislausekkeen nojalla. Arviossa todettiin,

että kuluttajilla on lähtökohtaisesti oikeus päättää myös määräaikainen sopimus, jos sopimuksen pääsisällön mukaista palvelua ei voida tarjota. Tässä arvioissa ei erityisesti pohdittu sitä, etteivät palveluntarjoajat ole voineet itse ennakoida tai vaikuttaa pandemian leviämisen seurauksiin. Kuluttajien kannalta kohtuuttomien sopimusehtojen kieltoa sovellettiinkin tavalla, joka turvasi kuluttajien oikeuksia vahvasti myös koronakriisin keskellä. Arviona voidaan esittää, että kohtuuttomuutta koskeva rajanveto olisi myös normaalioloissa asettunut vastaavalle tasolle. Mielenkiintoista olisi selvittää vielä tarkemmin, millaisia tulkintoja kohtuuttomista sopimusehdoista tai ehtokäytännöistä koronaan liittyen mahdollisesti muualla tehtiin ja vertailla käsityksiä tarkoituksenmukaisesta kuluttajansuojan tasosta poikkeustilanteessa.

Yleisemmin voidaan todeta, että kohtuuttomuus oikeudellisena käsitteenä ja väljästi kirjoitettuun yleislausekkeeseen upotettuna toimi myös näissä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Urheilukanavien tilaamisesta sopineiden kuluttajien oikeuksia ja niitä tarjoavien elinkeinonharjoittajien velvollisuuksia oli luonteva arvioida sen nojalla. Toisaalta esimerkki tuo myös hyvin esiin harkintaa vaativiin yleislausekkeisiin liittyvän problematiikan. Pelkkää säännöstä lukemalla on vaikea saada selvyys siihen, miten tilanteessa tulisi lain mukaan toimia ja eri vaihtoehtojen lainmukaisuuden arviointiin tarvitaan todennäköisesti asiantuntijoita ja viimekädessä tuomioistuimen ratkaisua.³⁸

Toinen esimerkki koski kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevaan lukuun tehtyjä muutoksia, erityisesti väliaikaista korkokaton kiristystä. Tarve kohtuuhintaisten luottokustannusten turvaamiselle uusin rajoituksin nähtiin, vaikka kuluttajaluottojen korkoa oli säännelty vain vähän aikaa ennen koronakriisiä. Tässä tapauksessa lainsäätäjän käsitys kohtuullisuudesta siis muuttui nopeasti pandemian myötä tai ainakin kuluttajien arvioitiin tarvitsevan väliaikaisesti aivan erityistä suojaa. Esiin nousee myös se seikka, että kohtuuttomuuden tai kohtuullisuuden määrittely yhdellä eksaktilla arvolla (tässä tapauksessa korkoprosentilla) on vaikeaa. Kun mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan kaventuu, saavutetaan toki selkeyttä. Samalla saatetaan kuitenkin *”one size doesn’t fit all”*-sanonnan mukaisesti menettää muita toimivan sääntelyn ominaisuuksia. Tulevaisuudessa voidaan tutkia, muodostuiko kohtuullisuuden tavoittelusta luottomark-

³⁸ Vastaavasti Peltonen ja Määttä toteavat vastuullista luotonantoa koskevasta yleislausekkeesta (KSL 7:13), ettei se yksin kerro paljoakaan siitä, mitä vastuullinen menettely sisältää ja missä sen rajat kulkevat. Peltonen ja Määttä (2015), s. 497.

kinoilla lopulta ansa vai saatiinko kuluttajia todella suojattua. Pahimassa tapauksessa voi nimittäin ilmetä, että nopeasti laadittu sääntely yhdessä luoton väliaikaista edullisuutta koskevan markkinoinnin kanssa johdatti osan kuluttajista kohdalla siihen, ettei lainaa saanut enää lainkaan ja samalla toisten kohdalla yhä lisääntyneeseen velkaan.

Koronaviruksen laukaisemaa korkokaton kiristystä voi tarkastella yleisemmällä tasolla muun muassa sääntelyriskeihin varautumisen näkökulmasta.³⁹ Muutoksiin sääntelyssä on sitä helpompi varautua, mitä selkeämmin ja avoimemmin lainsäätäjän tavoitteet on määritelty. Tämän esimerkin kohdalla vaikuttaa siltä, ettei sääntelyn tavoitteet olleet täysin kirkaat uusista rajoituksista päätettäessä. Entistä korostuneempi avoimuus voisikin tältä osin tarkoittaa suurempaa keskustelua siitä, pyritäänkö lopulta laskemaan luottokustannuksia vai kiristämään luotonmyönnön kriteereitä. Väliaikaista korkokattoa voi arvioida yleisemmin myös lainvalmistelun laadun näkökulmasta ja olisikin kiinnostavaa tarkastella asiaa koskevan sääntelyn valmistelua vielä tarkemmin säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista annettuihin ohjeisiin tukeutuen.⁴⁰ Hätiköidyt ratkaisut ja heikko valmistelu on erotettava tilanteista, joissa päätöksiä on yksinkertaisesti tehtävä epävarmuuden keskellä. Aihepiiriä koskeva syvällisempi tutkimus voisi antaa lisätietoa siitä, miten hyvin laadukkaan lainvalmistelun periaatteet ovat lopulta juurtuneet lainvalmistelukulttuuriimme ja seurataanko niitä myös poikkeustilanteessa.

39 Tyypillisinä sääntelyn kasvun taustatekijöinä on mainittu mm. talouden muutokset ja erityisesti niihin liittyvät uudet tai kasvaneet riskit taloudellisen turvallisuuden kannalta sekä ihmisten odotukset siitä, että julkisen vallan on otettava vastuu ja puututtava kulloinkin esiin nouseviin epäkohtiin. Tala Jyrki: Lainsäädännön maailma muuttuu – sääntelyn kasvu jatkuu, Lakimies 1/2012, s. 135–136.

40 Säädösehdotusten vaikutusten arviointi, Ohjeet. Oikeusministeriö, julkaisu 2007:6. Julkaisun pysyvä osoite on <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-431-8>.