



Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö VN/2281/2019, arviomuistio kuluttajaluottojen markkinoinnista

Lausunto

Markkinoinnin vaikutuksille ja kuluttajaluoton ottamiselle ovat altteimpia kuluttajat, jotka syystä tai toisesta ovat joutuneet elämäntilanteeseen, johon liittyy tilapäinen normaalia suurempi rahantarve. Kuluttaja saattaa olla ensimmäistä kertaa tässä tilanteessa, jolloin hänellä ei myöskään ole kokemusta luoton ottamisesta ja sen seurauksista. Tällöin kuluttaja ottaa luoton helpommin ilman sellaista harkintaa, jota hänellä normaalisti olisi. Tällaisella kuluttajalla ei välttämättä ole maksuhäiriömerkintää ennestään. Yhdestä luoton ottamisesta ja sen toistamisesta voi lähteä luottojen ja kustannusten kierre, jossa kuluttaja ei enää pärjää yksin tai lähipiirinsä tukemana. Arviomuistiossa onkin verrattu nykyistä pikaluottojen markkinoinnin vapautta tupakka- ja alkoholilainsäädännön mukaisiin markkinointirajoituksiin. Vertailu on aiheellinen, koska pikaluotoista voi aiheutua yksilölle ja yhteiskunnalle vastaavia ongelmia. On aihetta selvittää arviomuistion mukaisesti toimintavaihtoehtoja silloinkin, kun se voi näyttää perustuslain tai EU:n kannalta kyseenalaiselta.

Luoton saannin helppoutta korostava voimakas markkinointi ei ehkä useinkaan ole selvästi kuluttajansuojalain (KSL) 7 luvun 13 §:n 1-kohdan vastaista eli ”normaalin” kuluttajan kohdalla markkinointi ei ole omiaan selvästi heikentämään kykyä harkita luoton ottamista huolellisesti. Sen sijaan nykyisen lain rajoissa pysyvä markkinointi voi olla omiaan heikentämään kykyä harkita luoton ottamista huolellisesti, kun harkintakyky on elämäntilanteen takia muuten alentunut tai luoton ottamisen houkuttelevuus on jostain syystä normaalia suurempi. Silloin ei ehkä ole luoton harkinnassa mitään vaikutusta esimerkiksi sillä, että kuluttajalla on lain mukainen mahdollisuus perehtyä ennen luottosopimuksen tekemistä siihen, soveltuuko luotto kuluttajan tarpeisiin ja hänen taloudelliseen tilanteeseensa. Vertailuksi voitaneen jossain määrin todeta, että tupakka- ja alkoholilainsäädännön mukaisissa markkinointirajoituksissa on erityisesti ajateltu näiden tuotteiden haitoille herkimpiä kuluttajaryhmiä.

Kun osa kuluttajista voi olla elämäntilanteensa takia alttiita kuluttajaluoton ottamiselle, herää epäily siitä, vähentäisikö harkitsematonta kuluttajaluoton ottamista se, että lisättäisiin luotonmyöntäjien vaatimuksia erilaisten tietojen esittämiseen esimerkiksi Ruotsin tapaan luoton korkeista kuluista, velkaantumisen riskeistä ja velkaneuvonnasta. Tarpeellinen mutta ei ehkä riittävä keino puuttua nykyiseen tilanteeseen olisi se arviomuistion vaihtoehto, että markkinoinnin sisältöä rajoitettaisiin

huomattavasti nykyistä yksityiskohtaisemmilla säännöksillä. Arviomuistiossa on mainittu esimerkkejä siitä, millaiset markkinointi-ilmaisut saattaisivat olla kiellettyjä. Näiden toimien vaikuttavuutta ei ole kuitenkaan syytä yliarvioida. Samoin luoton ottamisesta ja luottoon liittyvistä ongelmista kuluttajia varoittavat mainosten tekstit voivat vaikuttaa luoton ottamisessa sangen vähän. Arviomuistiossa on todettu näitä kysymysmerkkejä toimenpidevaihtoehtojen vaikuttavuudesta.

Tässä kohdassa on syytä todeta se, etteivät kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:n erityissäännökset luottojen markkinoinnista ole käytännössä olleet mukana Etelä-Suomen aluehallintoviraston (ESAVI) päätöksissä, kun virasto on tehnyt sille kuuluvia valvontatoimia pikaluottoyhtiöiden ja vertaislainanvälittäjien osalta. Virastolle kuuluvassa valvonnassa on ollut se näkemys ja käsitys, ettei viraston valvontatoimivaltaan kuulu soveltaa näitä säännöksiä, ellei Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) ole tehnyt selvää linjausta siitä, miten tiettyä säännöstä sovelletaan näiden yritysten toiminnassa. On katsottu, ettei valvontaviranomainen voi lähteä tulkitsemaan ja linjaamaan kuluttajansuojalain säännösten soveltamista, kun se kuuluisi Kilpailu- ja virastolle. Tämä asiantila on todettu myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston taholta, jonka kanssa aluehallintovirasto käy tarpeen mukaan keskusteluja pikaluottoyhtiöiden valvontaan liittyen. Viime aikoina aluehallintoviraston valvonnassa on kuitenkin pohdittu, olisiko puututtava esimerkiksi pikaluottoyhtiöiden kohtuuttoman korkeisiin korkoihin yli 2000 euron luotoissa, kun kohtuuttomista koroista on olemassa oikeuksien päätöksiä ja kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuosituksia.

Erillisenä tehtävänä ESAV:lle kuuluvasta pikaluottoyhtiöiden valtakunnallisesta valvonnasta kuuluu kaikille aluehallintovirastoille alueillaan sen valvominen, että kuluttajaluoton mainonnassa annetaan kuluttajansuojalain 7 luvun 8 §:n mukaiset tiedot. Vuosittain on aluehallintovirastoissa tehty tätä koskeva valvontakampanja KKV:n esityksestä ja valmistelusta. Kyse on ollut lähinnä sen valvomisesta, että tiedot on annettu hyödykesidonnaisten luottojen mainonnassa kuten autokaupassa. Siten tämä valvonta ei ole kohdistunut siihen osaan kuluttajaluotoista, joihin nykyiset ongelmat lähinnä liittyvät. KKV:n ohjaamien kampanjoiden yhteydessä aluehallintovirastoja on pyydetty kiinnittämään huomiota siihen, korostetaanko markkinoinnissa jotain tiettyä luotosta kertovaa tietoa esimerkiksi alhaista korkoprosenttia tai kk-erää. Yhden tietyn tiedon korostaminen markkinoinnissa ei välttämättä kerro luoton kokonaiskustannuksista ja saattaa vääristää kuluttajan käsitystä lopullisesta luottohinnasta. Markkinoinnista tehtyjä huomioita ei ole liitetty mahdollisiin aluehallintovirastojen valvontakohdeyhteyksille suunnattuihin yhteydenottoihin, vaan ne on raportoitu tiedoksi KKV:lle sen mahdollisia toimenpiteitä varten.

Arviomuistiossa on yhtenä vaihtoehtona tuotu esiin se, että luottojen mainonnassa tulisi pitäytyä yksinomaan tosiasiatiedoissa, jotka tiedot olisivat esimerkiksi KSL 7 luvun 8 §:n mukaiset tiedot. Tämän mallin etuna arvioidaan olevan yksinkertaisuus ja selkeys sekä helpompi noudattaminen. Kuitenkin mm. avien valvontahankkeiden yhteydessä on todettu, että jossain määrin myös KSL:n 7 luvun 8 §:n mukaisten tietojen esittämisessä on jouduttu erilaisiin rajanvetokysymyksiin, joita KKV ja kuluttajasiames on tulkinut. Kyse on ollut esimerkiksi siitä, onko tiedot annettu mainoksessa selkeästi, näkyvästi ja tiiviisti.

Yhtenä vaihtoehtona arviomuistiossa on pohdittu kalleimpien kuluttajaluottojen markkinoinnin täyskieltoa. Täyskiellolla olisi varmasti suurehkoja vaikutuksia nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Toisaalta täyskiellon rajanveto esimerkiksi some-viestintään

nähdessä voi olla ongelmallinen ja arviomuistiossa on pohdittu muitakin rajanvetokysymyksiä.

Sähköisen suoramarkkinoinnin rajoittaminen arviomuistiossa kaavailluilla tavoilla voisi olla osaltaan yksi keino vähentää kuluttajien joutumista ongelmiin. Toisaalta nämä keinot näyttävät kohdistuvan lähinnä nykyisiin tai entisiin luotonottaja-asiakkaisiin. Siten rajoitukset eivät kohdistuisi niihin, jotka ovat ottamassa ensimmäistä kuluttajaluottoaan, joka sitten voi johtaa luotonottamiskierteeseen. Kierteen alkamista sähköisen suoramarkkinoinnin rajoittaminen ei välttämättä estäisi. Muistiossa on tuotu esiin myös sähköisen suoramarkkinoinnin täyskielto, mikä olisi kattava toimenpide.

Muistion yhteenvedossa on päädytty edellä mainittuihin neljään vaihtoehtoon siinä, miten kuluttajaluottojen markkinointia säänneltäisiin entistä tiukemmin. Kaikkia näitä voidaan puoltaa tarkemman selvittämisen kohteiksi. Jatkotyön perusteella sitten valittaisiin yksi tai useampi vaihtoehto. Mahdollisia muitakin vaihtoehtoja voitaisiin ottaa tarkasteluun, jos sellaisia ilmenee esimerkiksi arviomuistiosta annetuista lausunnoista.

Ylitarkastaja

Risto Pennanen