

## Arviomuistio kuluttajaluottojen markkinoinnista

### Johdanto

Kuluttajaluottoja koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu jo useaan otteeseen viimeisen kymmenen vuoden aikana erityisesti kalleimpien kuluttajaluottojen aiheuttamien ongelmien vähentämiseksi. Viimeisimmällä uudistuksella laajennettiin korkokatto koskemaan myös määrältään suurempia kuluttajaluottoja, jotka on nykyisin rajattu kokonaan hintasääntelyn ulkopuolelle. Samalla hintasääntelymalli muutettiin nykyisestä todelliseen vuosikorkoon sidotusta mallista erikseen korkoa ja muita luottokustannuksia sääntelevään malliin. Uudistuksella rajoitettiin myös oikeutta periä kuluttajalta kuluja maksuajan pidentämisestä. Sääntely tulee näillä näkymin voimaan 1.9.2019.

Mainitussa uudistuksessa huomio kiinnittyi ennen muuta luotonantajan ja luotonottajan välisen sopimussuhteen sääntelyyn, ja mahdolliset toimet kuluttajaluottojen markkinointia koskevan sääntelyn tiukentamiseksi jäivät selvitettäväksi erikseen oikeusministeri Antti Häkkäsen antaman toimeksiannon mukaisesti. Korkeariskisten vakuudettomien kuluttajaluottojen markkinoinnin kieltämisestä tehtiin myös kansanedustajan lakialoite (LA 24/2018 vp), jonka allekirjoitti 119 kansanedustajaa. Mainittu aloite hylättiin edellä mainitun kuluttajaluottoesityksen (HE 230/2018 vp) käsittelyn yhteydessä, mutta samassa yhteydessä eduskunta edellytti ponnessaan, että valtioneuvosto selvittää korkeakorkoisten vakuudettomien kuluttajaluottojen mainonnan rajoittamista.

Tässä selvityksessä kartoitetaan luottojen markkinointikäytänteitä ja niihin liittyviä ongelmia sekä arvioidaan sääntelyvaihtoehtoja kuluttajaluottojen markkinoinnin asianmukaisuuden turvaamiseksi.

### Nykyinen tilanne

Erityisesti vakuudettomien kuluttajaluottojen markkinointi on nykyisin erittäin voimallista, ja siinä hyödynnetään useita eri markkinointikanavia. Luottoja markkinoidaan ensinnäkin ulkomainoksissa, lehdissä, televisiossa ja radiossa. Tämän lisäksi luottojen markkinointi verkossa on aktiivista. Verkkomainonnassa hyödynnetään sosiaalisen median ohella esimerkiksi hakukonemarkkinointia, verkkomedioiden ja -julkaisujen kanssa tehtävää kaupallista yhteistyötä sekä erilaisia vertailusivustoja.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston helmikuussa 2019 toteuttamaan pikaluottojen mainontaa koskevaan kyselyyn<sup>1</sup> vastanneista lähes kaikki ilmoittivat kohdanneensa pikaluottomainontaa kolmen edellisen kuukauden aikana. Mainontaa ilmoitettiin kohdatun muun muassa sosiaalisessa mediassa (83 %), televisiossa (80 %), verkkosivustolla (79 %) ja radiossa (59 %).

Yleismarkkinoinnin lisäksi luottojen suoramarkkinointi on yleistä. Luottoja markkinoidaan kuluttajille lähetettävällä osoitteellisella markkinointimateriaalilla sekä ennen muuta sähköisesti esimerkiksi sähköpostitse tai tekstiviesteillä. Sähköpostimarkkinoinnin suosiota selittää erityisesti sen edullisuus ja laajojen ihmisjoukkojen tavoittaminen kerralla.

Suoramarkkinoinnin eräs keskeinen kohderyhmä ovat alan yritysten nykyiset tai entiset asiakkaat. Tällöin kyse voi olla esimerkiksi eräpäivänsiirtomahdollisuuden taikka järjestelylainan tai muun uuden luoton markkinoinnista. Ainakin jotkut luotonantajat myös tietävästi lähettävät asiakkailleen muistutuksia siitä, että myönnettyä luottoa on vielä nostamatta.

Edellä mainittuun Kilpailu- ja kuluttajaviraston kyselyyn vastanneista 150 eli noin 90 % ilmoitti erikseen kysyttäessä saaneensa suoramarkkinointia pikaluotoista tekstiviestillä tai sähköpostilla. Kysyttäessä, mitä suoramainonnassa kuluttajalle tarjottiin, kysymykseen vastanneista 150 henkilöstä 143 eli noin 95 % ilmoitti markkinoinnin koskeneen uutta luottoa, 108 henkilöä eli 72 % uutta järjestelylainaa ja 31 henkilöä eli noin 21 % vanhan luoton maksuajan pidentämistä.

Luotoilla voi olla pitkäaikaisia ja merkittäviä seuraamuksia kuluttajien talouteen, ja käräjäoikeuksien velkomustuomiotilastojenkin perusteella voidaan havaita, että luotot myös tosiasiaissa aiheuttavat kuluttajille merkittäviä velkaongelmia (ks. tilastotiedoista esim. HE 230/2018 vp, s. 4-7). Tätä taustaa vasten keskeisenä ongelmana luottojen markkinoinnissa on, että luotto saatetaan esittää huolettomana tai riskittömänä ja nopeana ratkaisuna kuluttajan taloudellisiin ongelmiin. Luottojen markkinointi on toisinaan myös hyvin tunteisiin vetoavaa, ja siinä hyödynnetään usein erilaisia kuluttajien käyttäytymisvääristymiä. Näitä ovat muun muassa nykyhetken tyydytyksen painottaminen pidemmän tähtäimen hyvinvoinnin sijaan, sosiaalinen vaikuttaminen esimerkiksi siten, että rahaa lainataan, jotta voidaan kuluttaa yhtä paljon kuin toiset, sekä liiallinen itsevarmuus, millä tarkoitetaan taipumusta yliarvioida omat kykynsä jonkin tehtävän suorittamiseen tai pätevän arvion tekemiseen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteutti helmikuun puolivälissä 2019 kyselyn pikaluottojen mainonnasta, joka oli suunnattu etenkin pikaluottoja ottaneille kuluttajille (ks. kyselyä koskeva tiedote: <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2019/oletko-ottanut-pikavipin-vastaa-kkvn-kyselyyn-pikaluottojen-mainonnasta-24.2.-mennessa/>). Tavoitteena oli saada esimerkkejä siitä, minkälaista suoramarkkinointia ja mainontaa kuluttajaan kohdistuu sen jälkeen, kun hän on ottanut pikaluoton. Kysely oli avoinna 15.-24.2.2019, ja siihen saatiin 167 vastausta. Vastaajista 135 eli noin 80 % ilmoitti ottaneensa joskus pikaluottoa.

<sup>2</sup> Ks. käyttäytymisvääristymistä esim. Chuah & Devlin 2010 (Research note: Behavioural Economics and the Financial Services Consumer: A Review. Financial Services Research Forum. Nottingham University Business School); Erta et al 2013 (Applying behavioural economics at the Financial Conduct Authority. Occasional Paper 1, Financial Conduct Authority (FCA); Lefevre & Chapman 2017 (Behavioural economics and financial consumer protection. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 42, OECD Publishing, Paris) sekä Tooth 2012 (Behavioural economics and the regulation of consumer credit. Sapere research group. Published with the assistance of the New Zealand Law Foundation).

Tämän lisäksi kuluttajaluottojen päällekyvä markkinointi koetaan usein häiritseväksi ja jopa moraalisesti arveluttavana luottojen aiheuttamien yhteiskunnallisten ongelmien vuoksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston kyselyssä tiedusteltiin vastaajien ajatuksia pikaluottojen mainonnasta. Avoimeen tekstikenttään annettiin vastauksia 137 kappaletta. Jotkut vastaajat suhtautuivat mainontaan myönteisesti tai neutraalisti, mutta valtaosa vastaajista piti mainontaa häiritseväksi ja päällekyväksi. Useassa vastauksessa tuotiin esiin vastaajan negatiivinen suhtautuminen markkinointiin, jossa yllytetään lainan ottamiseen taikka annetaan harhaanjohtavia tietoja luottotuotteesta. Myös sähköisen suoramarkkinoinnin peruuttaminen oli koettu joissakin tapauksissa kohtuuttoman hankalaksi.

Markkinoinnin massiivisuuden ja valvontaviranomaisten rajallisten resurssien vuoksi selviinkään lainrikkomuksiin ei ole aina mahdollisuutta puuttua. Koska markkinointi tapahtuu osin suoramarkkinointina kuluttajille, valvontaviranomaisella ei myöskään välttämättä ole tietoa markkinointiin liittyvistä epäkohdista, jos tällaisen markkinoinnin kohteena olevat kuluttajat eivät ilmoita asiasta. Tilannetta vaikeuttaa se, että markkinoinnin sääntely on joiltakin osin yleisluonteisuudesta johtuen tulkinnanvaraista, minkä lisäksi valvontaviranomaisten valvontakeinot ovat puutteelliset. Valvontakeinojen osalta voidaan todeta, että oikeusministeriössä valmistellaan tällä hetkellä uudistusta, jossa tarkoituksena on laajentaa kuluttaja-asiamiehen käytössä olevaa keinovalikoimaa<sup>3</sup>. Keinovalikoiman parantamista voidaan pitää tärkeänä erityisesti luottojen osalta, sillä pikaluottojen valvonnasta tehdyn tutkimuksen mukaan pikaluottoyrityksillä on suuri valmius kiertää kuluttajansuojalainsäädännön vaatimuksia, mikä johtuu puutteista viranomaisten seuraamuskeinoissa ja kuluttajien vähäisestä kiinnostuksesta sitä kohtaan, että alan yritykset laiminlyövät säännösten noudattamista.<sup>4</sup>

## 2 Voimassa oleva markkinointiin liittyvä lainsäädäntö

### Markkinoinnin sallittavuus

Lainsäädäntöön ei sisälly luottojen yleismarkkinointia koskevia kieltoja vastaavaan tapaan kuin esimerkiksi tupakka- ja alkoholilainsäädäntöön.

Suoramarkkinoinnin sallittavuudesta yleisesti säädetään laissa sähköisen viestinnän palveluista (917/2014; jäljempänä *SVPL*). Mainitun lain 200 §:n 1 momentin mukaan automatisoitujen soittojärjestelmien sekä telekopiolaitteiden, sähköpostiviestien, tekstiviestien, puheviestien, ääniviestien tai kuvaviestien avulla toteutettua suoramarkkinointia saa kohdistaa vain sellaisiin luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat antaneet siihen ennalta suostumuksensa (opt-in). Pykälän 2 momentin mukaan muuta kuin edellä tarkoitettua suoramarkkinointia luonnolliselle henkilölle saa harjoittaa, jollei tämä ole sitä nimenomaisesti kieltänyt (opt-out). Luonnollisen henkilön on voitava helposti ja maksutta kieltää tällainen suoramarkkinointi.

<sup>3</sup> ks. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM043:00/2018>.

<sup>4</sup> Keinänen ja Vartiainen 2016. Pikaluottojen valvonta: Miten lainsäädännön valvonta toteutuu käytännössä? Edilex 2016/23.

Jos palvelun tarjoaja tai tuotteen myyjä saa asiakkaana olevalta luonnolliselta henkilöltä sähköpostiviestiin, tekstiviestiin, puheviestiin, ääniviestiin tai kuvaviestiin liittyvän yhteystiedon tuotteen tai palvelun myynnin yhteydessä, sama palvelun tarjoaja tai tuotteen myyjä voi kuitenkin käyttää tätä yhteystietoa omien samaan tuoteryhmään kuuluvien tai muuten vastaavien tuotteiden ja palvelujen suoramarkkinoinnissa. Palvelun tarjoajan tai tuotteen myyjän on annettava asiakkaana olevalle luonnolliselle henkilölle mahdollisuus ilman erillistä maksua ja helposti kieltää yhteystiedon käyttö tiedon keräämisen ja jokaisen sähköpostiviestin, tekstiviestin, puheviestin, ääniviestin ja kuvaviestin yhteydessä. Palvelun tarjoajan tai tuotteen myyjän on selkeästi tiedotettava kieltomahdollisuudesta (3 mom.).

Edellä mainittu suoramarkkinointia koskeva sääntely perustuu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin (2002/58/EY), joka on ehdotettu kumottavaksi uudella asetuksella (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityiselämän ja henkilötietojen suojaamisesta sähköisessä viestinnässä ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kumoamisesta; COM/2017/010 final; ns. ePrivacy-asetus). Tämänhetkisen EU-puheenjohtajavaltion Romanian tavoitteena on saada asetustekstistä yleisnäkemys omalla kaudellaan, mutta liikenne- ja viestintäministeriöstä saadun tiedon mukaan asian käsittely on vielä täysin kesken. On siis epäselvää, minkä sisältöisenä sääntely tältä osin hyväksytään ja mikä on kansallinen liikkumavara asiassa. Asiaan pyritään saamaan neuvottelujen kuluessa selvyttä. Rahoituspalvelujen, mukaan lukien luottojen suoramarkkinoinnin osalta merkityksellinen on myös rahoituspalvelujen etämyyntidirektiivi (2002/65/EY). Kyseisen direktiivin 10 artiklan perusteella jäsenvaltioilla on ainakin jonkin verran liikkumavaraa luottojen suoramarkkinoinnin osalta.<sup>5</sup>

### **Markkinoinnin sisältöä koskevat säännökset**

Markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevat yleissäännökset sisältyvät kuluttajansuojalain (38/1978) 2 lukuun, joka perustuu nykyisin monilta osin sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (2005/29/EY). Mainittu direktiivi on rahoituspalvelujen, kuten luottojen, osalta minimiharmonisoiva, eli direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta antaa direktiiviä tiukempia säännöksiä kuluttajien taloudellisten etujen suojelemiseksi. Lisäksi hyvää tapaa koskeva sääntely on kokonaan jäsenvaltioiden toimivallassa. Kuluttajansuojalain 2 luvussa säädetään muun muassa hyvän tavan vastaisen markkinoinnin ja sopimattoman menettelyn kiellosta (1 §), kiellosta antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja (6 §), olennaisten tietojen antamatta jättämisestä (7 §) sekä kiellosta käyttää aggressiivisiä menettelyjä (9 §). Lisäksi luku sisältää säännöksen, jonka mukaan markkinoinnista on käytävä selkeästi ilmi sen kaupallinen tarkoitus sekä se, kenen lukuun markkinoidaan (4

<sup>5</sup> Mainitun direktiivin 10 artiklan (Yhteydenotto, jota ei ole pyydetty) 1 kohdan mukaan kuluttajan ennakolta antama suostumus tarvitaan siihen, että palvelujen tarjoaja käyttää seuraavia etäviestintävälineitä: a) automaattiset soittojärjestelmät, joissa ei tarvita ihmistä välittäjänä; b) telekopiolaitteet. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että muut kuin 1 kohdassa mainitut etäviestintävälineet, joilla voidaan ottaa kuluttajaan henkilökohtaisesti yhteyttä, a) eivät ole sallittuja, jos niiden käyttöön ei ole saatu kyseisten kuluttajien suostumusta; tai b) ovat sallittuja ainoastaan, jos kuluttaja ei ole niitä nimenomaisesti kieltänyt.

§). Luvun 15 §:n 3 kohdan nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa kuluttajien kannalta sopimattomasta menettelystä markkinoinnissa ja asiakassuhteessa (601/2008) säädetään menettelytavoista markkinoinnissa ja asiakassuhteissa, joita pidetään kaikissa olosuhteissa harhaanjohtavina ja aggressiivisina. Esimerkkinä asetuksessa mainituista harhaanjohtavista menettelytavoista voidaan mainita tiedotusvälineen toimituksellisen sisällön käyttäminen kulutushyödykkeen myynnin edistämiseen siten, että elinkeinonharjoittaja on maksanut myynninedistämisen, mutta siitä ei ilmoiteta selvästi sisällössä tai kuluttajalle selkeästi tunnistettavin kuvin tai äänin (1 §:n 22 kohta). Esimerkkinä asetuksessa mainituista aggressiivisista menettelytavoista voidaan puolestaan mainita sinikkäät ja ei-toivotut myyntiyhteydenotot puhelimitse, telekopiolaitteella, sähköpostitse tai muulla etäviestimellä (2 §:n 3 kohta).

Lain esitöissä todetun mukaisesti markkinoinnin käsite kuluttajansuojalain 2 luvussa on laaja. Sillä tarkoitetaan kaupallista viestintää kuten mainontaa, kaupanteon yhteydessä muuten annettuja tietoja sekä erilaisia myynninedistämiskeinoja, kuten alennuksia, lisäetuja ja markkinointiarpajaisia (HE 32/2008 vp, s. 19).

Kuluttajansuojalakiin sisältyy myös erityissäännöksiä luottojen markkinoinnista. Keskeinen on tältä osin kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevaan 7 lukuun sisältyvä säännös hyvästä luotonantotavasta (luvun 13 §). Vuonna 2010 lakiin lisätyn ja vuonna 2013 edelleen tiukennetun säännöksen mukaan luotonantajan on luotonannossa meneteltävä vastuullisesti. Erityisesti edellytetään, että luotonantaja:

- 1) ei markkinoi luottoa siten, että markkinointi on omiaan selvästi heikentämään kuluttajan kykyä harkita luoton ottamista huolellisesti;
- 2) ei käytä luoton myöntämistä pääasiallisena markkinointikeinona markkinoidessaan muita kulutushyödykkeitä;
- 3) ei käytä luottoa markkinoitaessa, sitä myönnettäessä eikä muussa luottosuhteeseen liittyvässä asiainnissa lisämaksullista tekstiviestipalvelua tai muuta vastaavaa viestipalvelua;
- 4) antaa kuluttajalle ennen luottosopimuksen tekemistä riittävät ja selkeät selvitykset sen arvioimiseksi, soveltuuko luotto ja mahdollisesti tarjotut lisäpalvelut kuluttajan tarpeisiin ja hänen taloudelliseen tilanteeseensa, sekä tiedon siitä, voiko kuluttaja irtisanoa lisäpalvelua koskevan sopimuksen erikseen ja mitä seuraamuksia irtisanomisesta kuluttajalle aiheutuu;
- 5) antaa kuluttajalle maksuviivästystilanteissa tietoa ja neuvoja maksuvaikeuksien syntymisen tai syvenemisen estämiseksi ja maksukyvyttömyystilanteiden hoitamiseksi sekä suhtautua vastuullisesti maksujärjestelyihin.

Edellä mainitut säännökset koskevat pääosin myös luotonvälittäjiä (13 §:n 3 mom.).

Kuluttajaluottoja koskevan 7 luvun 8 §:ssä säädetään kuluttajaluoton mainonnassa annettavista tiedoista silloin, kun mainonnasta ilmenee luoton korko tai muu luotosta perittäviä kustannuksia kuvaava luku taikka muu luottosopimuksen ehtoja koskeva tieto. Näitä ovat muun muassa luoton todellinen vuosikorko, luoton korko ja muut luottokustannukset sekä luoton ja luottokustannusten yhteismäärä ja maksuerien määrä. Nämä

tiedot on ilmoitettava mainonnassa selkeästi, näkyvästi ja tiiviisti, ja niiden on vastattava luotonantajan tavanomaisesti tarjoamia luottoehtoja.

Lisäksi luotonvälittäjän on 7 luvun 48 §:n mukaan markkinoinnissa ilmoitettava valtuuksistaan välittää kuluttajaluottoja, erityisesti siitä, toimiiko hän tietyn tai tiettyjen luotonantajien asiamiehenä vai riippumattomana luotonvälittäjänä.

### 3 Kansainvälinen vertailu

Monissa Euroopan maissa yleinen markkinointia koskeva sääntely on EU-sääntelyn vuoksi samankaltaista kuin Suomessa. Kuluttajaluottojen aiheuttamien ongelmien vuoksi luottoja koskevaa sääntelyä, myös markkinointisääntelyä, on kuitenkin tiukennettu erityisesti viime vuosina useassa maassa.<sup>6</sup>

**Ruotsissa** kuluttajaluotoista säädetään kuluttajaluottolaissa (konsumentkreditlagen 2010:1846, KKrL), jonka mukaan korkeakuluisten luottojen (högkostnadskredit) markkinoinnissa elinkeinonharjoittajan on muiden markkinoinnissa ilmoitettavien tietojen ohella ilmoitettava eräitä erityistietoja (KKrL 7 b §). Näitä ovat tieto siitä, että kyse on korkeakuluisesta luotosta, tieto velkaantumisen riskeistä ja siitä, mistä kuluttaja voi saada tukea talouden suunnittelu- ja velka-asioissa. Korkeakuluisilla luotoilla tarkoitetaan määritelmän mukaan luottoja, joiden todellinen vuosikorko on vähintään korkolain (räntelagen, 1975:635) 9 §:ssä tarkoitettu viitekorko lisättynä 30 prosenttiyksiköllä ja joka ei ole pääasiasaissa hyödykesidonnainen luotto tai asuntoluotto (2 §). Näiden luottojen korkokatoksi on säädetty korkolain 9 §:ssä tarkoitettu viitekorko lisättynä 40 prosenttiyksiköllä (19 a §).

Kuluttajaluottojen markkinoinnin on oltava hillittyä (KKrL 6 a §). Lain perustelujen (Prop. 2017/18:72) mukaan markkinointia tulisi arvioida kokonaisuutena ottaen huomioon markkinoinnin kohdeyleisö, käytetty markkinointikanava ja markkinoinnin sisältö. Markkinointi ei saa olla päällekkäystä (påträngande), kuten toistuvaa muistuttamista luotonhakumahdollisuudesta tai lainamäärän lisäämisestä tai laina-ajan pidentämisestä. Sen on oltava myös asiallista ja neutraalia, minkä lisäksi eri tietojen tulisi olla tasapainossa keskenään. Markkinointi, joka ei ole hillittyä, katsotaan sopimattomaksi, ja siihen voidaan puuttua siten kuin laissa säädetään.

Edellä selostettu kuluttajaluottoja koskeva sääntely tuli voimaan 1.9.2018. Uudistusten taustalla oli tavoite lisätä kuluttajien tietoisuutta yhtäältä lainantarpeen arvioinnista ja toisaalta korkeakuluisten lainojen riskeistä. Niin ikään tavoitteena oli vähentää harkitsemattoman velkaantumisen todennäköisyyttä.

Markkinoinnissa yleisesti noudatettavista säännöistä säädetään markkinointilaissa (marknadsföringslagen, 2008:486), joka koskee myös kuluttajaluottojen markkinointia. Sähköinen suoramarkkinointi edellyttää Ruotsin lain mukaan, kuten Suomessa, kuluttajan suostumusta, paitsi jos yhteystiedot on saatu hyödykkeen myynnin yhteydessä (19

<sup>6</sup> Ks. myös OECD:n raportti lyhytaikaisista korkeakorkoisista luotoista, erityisesti s.33-35 (<https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Short-term-consumer-credit-report.pdf>).

§). Tällöin edellytyksenä on se, ettei kuluttaja ole kieltäytynyt sähköisestä suoramarkkinoinnista, markkinointi koskee elinkeinonharjoittajan omia, vastaavanlaisia tuotteita kuin aiempi sopimussuhde ja kuluttajalle tarjotaan selkeällä ja maksuttomalla tavalla mahdollisuus yksinkertaisella tavalla kieltää tietojensa käyttö sähköisessä suoramarkkinoinnissa sekä tietojen keräämisen että jokaisen myöhemmän markkinointiviestin yhteydessä. Elinkeinonharjoittaja saa käyttää muitakin etämyynnin keinoja kuin 19 §:ssä mainittuja, jollei kuluttaja ole nimenomaisesti kieltänyt tällaisen menetelmän käyttöä (21 §).

**Norjassa** on vuonna 2017 annettu asetus luottojen markkinoinnista (forskrift om markedsføring av kreditt, 2017-0345), jonka tavoitteena on hillitä kuluttajaluottojen markkinointia ja luotoista kuluttajille aiheutuvia velkavaikeuksia. Asetuksen mukaan luottojen markkinoinnissa on noudatettava markkinoinnista yleisesti säädetyn lisäksi eräitä erityisedellytyksiä (2 §). Luottosopimusten kotimyynti (dørsalg) on ensinnäkin erikseen kielletty (3 §). Luottosopimuksiin mahdollisesti liittyviä lisäetuja ei myöskään saa korostaa enempää kuin niitä tietoja, joita markkinoinnissa on lain mukaan annettava (4 §). Luottojen markkinoinnissa on 5 §:n mukaan kiellettyä mainita siitä, kuinka nopeasti luotto voidaan myöntää, kuinka nopeasti luottotiedusteluun vastataan, kuinka matala luoton myöntämisen kynnyks on taikka että luotonhakuprosessi on yksinkertainen ja että luotto on muuten helposti saatavilla. Neutraalisti ja oikeasuhtaisesti esitettyjä tietoja luotonhakuprosessista voidaan pykälän mukaan kuitenkin esittää.

Norjan markkinointilaissa (lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv, markedsføringsloven, LOV-2009-01-09-2) edellytetään, että kaikessa markkinoinnissa noudatetaan hyvää markkinointitapaa (2 §) sekä kielletään sopimattomat, harhaanjohtavat ja aggressiiviset kauppatavat (6–9 §). Lain 12–14 §:ssä rajoitetaan puhelin- ja postimarkkinointia. Tällainen markkinointi ei ole sallittua, jos kuluttaja on kieltänyt sen ilmoittamalla kiellosta erityiseen kieltorekisteriin (Reservasjonsregisteret) tai ilmoittamalla kiellosta kyseiselle elinkeinonharjoittajalle. Markkinointi on kiellosta huolimatta kuitenkin sallittua, jos kuluttaja on sitä nimenomaisesti pyytänyt, mutta pyyntö on voitava peruuttaa milloin tahansa. Niin ikään markkinointi elinkeinonharjoittajan omien vastaavien tuotteiden osalta on sallittua aiemman sopimussuhteen perusteella. Puhelinmarkkinointi on kielletty viikonloppuisin, pyhäpäivinä ja arkisin klo 21–09 sekä salatusta tai rekisteröimättömästä puhelinnumerosta. Lain 15 §:ssä on rajoitettu tiettyjen menetelmien käyttöä markkinoinnissa. Sähköinen suoramarkkinointi esimerkiksi sähköpostilla tai tekstiviestillä edellyttää kuluttajan ennakollista suostumusta tai aiempaa asiakassuhdetta sekä sitä, että suostumus tällaiseen markkinointiin on helposti ja maksuttomasti peruutettavissa.

**Tanskassa** markkinoinnista säädetään markkinointilaissa (lov om markedsføring, LOV 42/2017). Luottosopimuksista ja niiden sisältämistä tiedoista on lisäksi erityissäännöksiä luottosopimuslaissa (lov om kreditaftaler, 7a – 8 §, LBK 1336/2015). Markkinointilain 18 §:ssä säädetään muita kuin asuntoluottoja koskevien luottosopimusten markkinoinnista ja niissä annettavista tiedoista silloin, kun markkinoinnissa mainitaan luoton korko tai muita kuluja. Laissa on säädetty sallituista ja kielletyistä markkinointitavoista (4–9 §) sekä lueteltu ne tiedot, jotka markkinoinnissa on annettava. Tiedonantovelvollisuus on 18 §:n mukaan erityinen silloin, kun luoton markkinoinnissa ilmoitetaan koron tai kulujen määrä. Tanskan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemän selvityksen (2015) mukaan

käytännössä nämä tiedonantösäännökset ovat johtaneet siihen, että markkinointi voi olla hyvin yleisluontoista ("rahaa, kun sitä tarvitet"), jotta erityistä tiedonantovelvollisuutta ei tarvitsisi täyttää (s. 47–48). Sähköisestä suoramarkkinoinnista säädetään markkinointilain 10 §:ssä, ja suoramarkkinointisääntely on pitkälti samanlaista kuin Ruotsin osalta on edellä esitetty.

Markkinointilain 24 §:ssä säädetään luotonantajan tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä sekä korvausvelvollisuudesta lainvastaisen toiminnan perusteella. Jos luotonantaja on laiminlyönyt luottosopimuksissa (8 §) edellytettyjen luoton korkoja ja kuluja koskevien tietojen antamisen luottosopimusta tehtäessä, tämä saattaa rajoittaa kuluttajan maksuvelvollisuutta. Lain 23 §:n mukaan kuluttajan on tällöin maksettava korkeintaan luottosumma ja laissa säädetty viitekorko lisättynä enintään viidellä prosentilla.

Vuonna 2017 voimaan tulleiden lakimuutosten (637/2016) myötä lyhytaikaisten käyttöluottojen myöntäminen edellyttää 48 tunnin harkinta-aikaa (obligatorisk betækningsperiode, luottosopimuslain 8 c §). Sääntely koskee rahaluottoja, jotka myönnetään enintään kolmeksi kuukaudeksi ilman vakuutta ja joissa luotonmyöntäjä ei ole rahoituslaitos (lain 3 §:n 17 kohta). Lisäksi alalla on ehdotettu esimerkiksi kieltoa markkinoida lainaa henkilölle, jolla on maksuhäiriömerkintä. Tanskan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemän selvityksen (2015) mukaan pikaluottomarkkinat ovat Tanskassa varsin nuori ilmiö verrattuna moniin muihin Euroopan maihin, ja monet Tanskassa toimivista pikaluottoyrityksistä ovat muissa Pohjoismaissa perustettujen yritysten tytäryhtiöitä. Saman selvityksen mukaan pikaluottojen määrät ovat käytännössä olleet 100 ja 7000 kruunun välillä ja laina-aika on ollut enintään 45 päivää.

**Viron** markkinointilaissa (reklaamiseadus, Advertising Act, RT I 2008, 15, 108) säädetään markkinoinnin yleisistä edellytyksistä ja markkinoinnissa kielletyistä menettelyistä. Lain 3 luvussa kielletään eräiden tuotteiden ja palveluiden markkinointi kokonaan ja 4 luvussa säädetään tiettyjen tuotteiden, kuten kuluttajaluottojen, markkinoinnin rajoituksista. Lain 29 §:ssä on erityissääntelyä kuluttajaluotoista ja siitä, että niiden markkinoinnissa saa esittää vain laissa säädettyjä tietoja sekä että tietyt tiedot on aina esitettävä. Luottojen markkinointi televisiossa ja radiossa on ollut kiellettyä vuodesta 2016 lukien (RT I, 17.03.2015, 2). Tämä rajoitus ei koske kuitenkaan asunto-omaisuuteen liittyviä luottoja (residential property consumer credit) tai kansainvälisesti käytettäviä luottokortteja (credit card credit which can be used as a cross-border means of payment). Kulutusluottoja ei saa markkinoida riskittömänä tai helppona ratkaisuna taloudellisiin ongelmiin. Markkinoinnin on oltava vastuullista ja esitettyjen tietojen tasapainossa keskenään.

Kuluttajaluottosopimus on pätemätön, jos luoton todellinen vuosikorko ylittää Eestin Pankin julkaiseman kuluttajaluottojen keskimääräisen vuosikoron yli kolminkertaisesti (võlaõigusseadus, Law on Obligations, RT I 2001, 81, 487, § 406.2). Nämä keskimääräiset korot ovat vuosina 2016–2018 vaihdelleet 18,81 %:n ja 20,01 %:n välillä.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Eesti Pankin verkkosivut: <http://statistika.eestipank.ee/#/en/p/979/r/2273>



**Isossa-Britanniassa** yleiset kuluttajaluottoja koskevat säännökset sisältyvät kuluttajaluottolakiin (Consumer Credit Act 1974). Tarkempia määräyksiä kuluttajaluottoihin liittyvästä toiminnasta antaa Financial Conduct Authority (FCA). Sen määräyskokoelman (Consumer Credit Sourcebook) kohdassa CONC 3.4.1 edellytetään, että lyhytaikaisten, korkeakorkoisten (high-cost short-term credit, enintään 12 kk ja luoton todellinen vuosikorko vähintään 100 prosenttia)<sup>8</sup> luottojen markkinointiin on sisällyttävä riskivaroitus siitä, että luoton ottaminen saattaa aiheuttaa ongelmia, minkä lisäksi markkinoinnissa on esitettävä velkaneuvonnan verkkosivuosoite. Merkinnän on oltava seuraava: *“Warning: Late repayment can cause you serious money problems. For help, go to moneyadvice.service.org.uk”*. Verkkosivun sijaan mainonnassa voi käyttää Money Advice Service -palvelun logoa. Lisäksi edellytetään, että varoitus merkitään mainokseen näkyvällä tavalla. Luottoa ei myöskään saa markkinoida kuluttajalle, jos elinkeinonharjoittajan tiedossa on tai on syytä uskoa, että luotto on sopimaton kuluttajan taloudelliseen tilanteeseen (CONC 3.8.2–3.8.3). Markkinoinnissa ei myöskään saa harhaanjohtavasti käyttää termejä, jotka viittaavat siihen, että luotto olisi korotonta, kulutonta tai että sopimukseen liittyy tietty lahja (3.5.12). Tehtäessä sopimusta lyhytaikaisesta, korkeakorkoisesta kuluttajaluotosta on mainittava, ettei kyseinen luotto sovellu kestäväksi pitkäaikaiseksi ratkaisuksi ja voi muodostua kalliiksi (CONC 4.2.8).

Lisäksi mainosalan riippumaton itsesääntelyelin The Committee of Advertising Practice on antanut ohjeen<sup>9</sup> lyhytaikaisten, korkeakorkoisten kuluttajaluottojen mainonnasta ja painottanut sitä, että mainonnan tulisi olla yhteiskunnallisesti vastuullista. Ohjeen mukaan kuluttajia ei saisi rohkaista velkaantumaan kevytmielisesti, eikä luottoja tulisi mainostaa nopeana, helppona tai kestäväenä ratkaisuna taloudellisiin ongelmiin. Vastuutottomana mainontana on pidetty esimerkiksi pikaluoton hankkimista lomamatkaa varten, so. muuhun kuin välttämättömyystuotteisiin. Auton korjaaminen puolestaan voisi olla välttämätöntä, ja luoton mainostaminen siihen sallittua. Asiaton voisi olla myöskin luonteeltaan liian kevyttunnelmainen tai huumoripitoinen mainos. Ohjeen mukaan mainoksia tulisi arvioida aina tapauskohtaisesti ja kokonaisuutena. Komitea ei käytä julkista valtaa, mutta se näkee yhtenä vaikuttamiskeinonaan sen, että ohjeita noudattamattoman toimijan julkisuuskuva voi kärsiä. Lisäksi se voi viedä asian eteenpäin muihin, virallisempiin prosesseihin.

**Alankomaissa** on vireillä lainsäädäntöuudistus kuluttajaluottojen markkinoinnin kieltämiseksi tai rajoittamiseksi. Hanke on osa laajempaa kokonaisuutta, joka koskee myös eräiden sijoitustuotteiden markkinoinnin rajoittamista, ja sen valmistelu on vielä kesken.

<sup>8</sup> High-cost short-term credit on määritelty FCA:n käsikirjassa (Handbook) (<https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/glossary/G3328.html>)

<sup>9</sup> Guidance on the trivialisation of short-term, high-cost credit in ads. Advertising guidance (4.1.2016).

## 4 Kuluttajaluottojen markkinointia koskevan sääntelyn tiukentaminen

### 4.1 Yleistä

Luottojen hintasääntelyä koskeva uudistus ei ole tullut vielä voimaan, eikä tarkkaa tietoa sen vaikutuksista luottomarkkinoihin siis ole. Vaikka hintasääntely rajoittaakin luotonantajien mahdollisuuksia periä kuluttajilta kohtuuttomia luottokustannuksia ja siten myös mahdollisuuksia harjoittaa luotonantoa nykyisenkaltaisella luottoriskitasolla, ei ole oletettavaa, että luotonanto vähenisi uudistuksen myötä ainakaan merkittävästi. Ei ole myöskään oletettavaa, että uudistus vähentäisi luottojen markkinointia, vaan vaikutus voi olla jopa päinvastainen.

Luottoihin on jo pitkään liittynyt velkaongelmia, ja myös kotitalouksien yleinen velkaantumiskehitys on ollut huolestuttavaa. Luottoja koskevan markkinoinnin päälletunkevuus, markkinoinnin sisältöön liittyvät epäkohdat sekä nykyisen markkinointia koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuus ja sen aiheuttamat haasteet valvonnalle puoltavat niin ikään sitä, että jo tässä vaiheessa harkitaan myös luottojen markkinointia koskevan sääntelyn tiukentamista.

Kuluttajaluottojen markkinointia koskevan sääntelyn mahdolliset tiukennukset voidaan jaotella karkeasti yhtäältä markkinoinnin sisältöön puuttuviin keinoihin ja toisaalta eriasteisiin markkinointikieltoihin. Jäljempänä esitettävien mahdollisten tiukentamiskeinojen ei välttämättä tarvitse olla vaihtoehtoisia, vaan useampi tapa voisi olla sovellettavissa rinnakkain.

### 4.2 Markkinoinnin sisältöön kohdistuvat keinot

#### 4.2.1 Sisällön rajoittaminen

Eräs vaihtoehto olisi rajoittaa markkinoinnin sisältöä nykyistä huomattavasti yksityiskohteisemmilla säännöksillä vastaavaan tapaan kuin esimerkiksi alkoholilaissa (1102/2017) on säädetty mietojen alkoholijuomien markkinoinnin osalta (lain 50 §:n 2 mom.) ja lääkeasetuksessa (693/1987) on säädetty väestöön kohdistettavan markkinoinnin osalta (asetuksen 25 b §).

Nimenomaisesti kiellettyinä kuluttajaluottojen markkinointina voitaisiin pitää esimerkiksi markkinointia, jossa:

- vähätellään rahan lainaamisen vakavuutta;
- markkinointi kohdistuu henkilöihin, joilla on maksuhäiriömerkintä;
- luotonoton esitetään ratkaisevan kuluttajan taloudelliset ongelmat tai vähentävän niitä;
- yhdistetään luoton käyttö ei-välttämättömiin hankintoihin, kuten lomamatkoihin, sosiaalisen elämän menoihin tai pelaamiseen;
- mainitaan luotonsaannin nopeus tai helppous;
- korostetaan mahdollisuutta lykätä luoton takaisinmaksua;
- luodaan vaikutelma, että luotonotto edistää sosiaalista tai muuta menestystä;

- markkinoidaan mahdollisuutta luottorajan nostamiseen;
- kuluttajaa muistutetaan käyttämättä olevasta luotosta.

Tämänkaltaisen sääntelyn etuna olisi, että se olisi mahdollista pitää soveltamisaltaan laajana kattaen kaikenlaiset kuluttajaluotot. Vaikka useat edellä listatuista esimerkeistä voitaisiin tulkita jo nykyisin hyvän luotonantotavan vastaiseksi markkinoinniksi, nykyistä täsmällisempi sääntely helpottaisi sääntelyn noudattamisen valvontaa ja mahdollistaisi tehokkaampien sanktioiden hyödyntämisen sääntelyn rikkomistilanteissa.

Sääntelyn kielteisenä puolena olisi puolestaan tietynlainen kasuistisuus. Joka tapauksessa selvää on, että mahdollisen luettelon ei olisi syytä olla tyhjentävä, vaan se voisi täsmentää esimerkiksi hyvää luotonantotapaa koskevaa yleissäännöstä, jonka nojalla voitaisiin puuttua markkinointiin silloinkin, kun tapaukseen ei soveltuisi mikään nimenomaisista kielloista.

Eräänä vaihtoehtona voisi olla myös, että luottojen mainonnassa<sup>10</sup> tulisi pitäytyä yksinomaan tosiasiatiedoissa esimerkiksi siten, että kuluttajansuojalain 7 luvun 8 §:ssä säädetty tiedot, jotka mainonnasta tulee käydä ilmi, kun siitä ilmenee luoton korko tai muu luotosta perittäviä kustannuksia kuvaava luku taikka muu luottosopimuksen ehtoja koskeva tieto, olisivat samalla ne enimmäistiedot, jotka luotosta saisi antaa mainonnassa. Tämän mallin etuna olisi yksinkertaisuus ja selkeys. Sen voidaan arvioida rajoittavan mainonnan mahdollisuuksia ensiksi esitettyä mallia enemmän. Tällaisen sääntelyn noudattamisen voidaan arvioida myös olevan helpompaa.

#### 4.2.2 Varoitusten antaminen

Lisäksi voisi harkita, että kuluttajaluoton markkinoinnissa tai ainakin mainonnassa tulisi antaa varoitus luoton mahdollisista haitallisista vaikutuksista kuluttajan talouteen sekä muistuttaa kuluttajan velvollisuudesta maksaa luotto kaikkine luottokustannuksineen takaisin. Tämänkaltaisten varoitusten antamista kalleimpien luottojen osalta edellytetään edellä todetun mukaisesti ainakin Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa. Varoitusten avulla voitaisiin mahdollisesti vähentää joidenkin käyttäytymisvääristymien, kuten nykyhetken painottamisen, vaikutuksia. Varoitusten vaikutukset voivat kuitenkin joidenkin kuluttajien kohdalla olla varsin rajalliset.

#### 4.3 Markkinointikielto

##### 4.3.1 Yleinen markkinointikielto

Eräänä keinona puuttua kuluttajaluottojen markkinointiin on edellä todetun mukaisesti esitetty myös kalleimpien kuluttajaluottojen markkinoinnin täyskieltoa. Markkinointikiel-

---

<sup>10</sup> Kuluttajaluoton mainonnalla tarkoitetaan lain esitöiden (HE 24/2010 vp, s. 30) mukaan samaa kuin yleismarkkinoinnilla eli esimerkiksi joukkotiedotusvälineiden avulla tai niihin rinnastettavalla tavalla tapahtuvaa markkinointia sekä muuta yleisölle suunnattua markkinointia, kuten jaettavia mainoslehtiä, verkossa tapahtuvaa markkinointia tai liikkeen ikkunoihin kiinnitettäviä mainoksia.

losta on säädetty esimerkiksi tupakkalaissa (549/2016), jonka 68 §:n mukaan tupakka-tuotetta, tupakan vastiketta, tupakointivälinettä, tupakkajäljitelmiä, sähkösavuketta tai nikotiininesettä ei saa markkinoida<sup>11</sup> tietyin laissa erikseen säädettyin poikkeuksin. Niin ikään alkoholilaissa on säädetty markkinointikiellosta väkevien alkoholijuomien osalta (50 §:n 1 mom.). Markkinointia on rajoitettu olennaisesti myös rahapelien osalta muun muassa siten, että yksinoikeus markkinoida rahapelejä Suomessa on Veikkaus Oy:llä (arpajaislain (1047/2001) 14 b §)<sup>12</sup>.

Erotuksena nykyisiin markkinointikiellon alaisiin hyödykkeisiin on todettava, että lain mukaan luotonantajalla on velvollisuus antaa kuluttajalle tietyt ennakkotiedot hyvissä ajoin ennen luottosopimuksen tekemistä. Ottaen huomioon, että markkinoinnin käsite kattaa myös esimerkiksi kaupanteon yhteydessä annetut tiedot, olisi ensinnäkin selvitettävä, mitä markkinoinnilla tässä yhteydessä tarkoitettaisiin, ja tarkoitettaisiinko sillä esimerkiksi yksinomaan mainontaa.

Määritelmästä riippumatta luottojen markkinoinnin täyskielto olisi niin merkittävä rajoitus, että se olisi välttämätöntä rajata vain niihin luottoihin, joihin ongelmat ennen muuta liittyvät. Erilaisten luottoehtoihin, kuten luoton hintaan, perustuvien rajausten haasteena puolestaan on, että soveltamisalan tulisi olla riittävän laava, jotta sääntely olisi tehokasta, ja samaan aikaan sääntely ei saisi rajoittaa luottojen markkinointia kohtuuttomasti. Erityisesti siltä osin kuin kyse on syksyllä 2019 voimaan tulevan uuden hintasääntelyn piiriin kuuluvista luotoista, joissa luoton korko saa jatkossa olla enintään 20 prosenttia ja muuna kuin korkona perittäviä luottokustannuksiakin koskee erityinen rajansa, on kysymyksenalaista, miten mahdollisen markkinointikiellon piiriin kuuluvat luotot olisi perusteltua tällöin rajata, jos tarkoituksena olisi kattaa nimenomaan kalleimmat kuluttajaluotot<sup>13</sup>. Muun muassa näistä rajanveto-ongelmista johtuen markkinoinnin täyskielto vaikuttaisikin jo sääntelyteknisesti ongelmalliselta. Jos tällaista kieltoa kuitenkin pidettäisiin tarkoituksenmukaisena, olisi tarpeen myös selvittää tarkemmin sitä, olisiko tämänkaltainen kansallinen raja EU-oikeuden kanssa sopusoinnussa.

#### 4.3.2 Tiettyihin markkinointikanaviin kohdistuvat kiellot

Markkinointikielto voisi olla mahdollista rajata esimerkiksi siten, että kuluttajaluottojen markkinointi olisi kiellettyä tietyissä paikoissa tai tiettyjä välineitä käyttäen. Esimerkkeinä tämänkaltaisista rajauksista voidaan mainita alkoholijuomien markkinointikielto yleisellä paikalla tai tiettyinä aikoina televisio- ja radiotoiminnassa (ks. tarkemmin alkoholilain 50 §:n 2 mom.) sekä matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikielto (SVPL 201 §).

<sup>11</sup> Tupakkalain 2 §:n 35 kohtaan sisältyvän määritelmän mukaan markkinoinnilla tarkoitetaan tupakkalaissa mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistä sekä tupakkasponsorointia.

<sup>12</sup> Arpajaislakiin sisältyvän markkinoinnin määritelmän (4 §:n 8 kohta) mukaan markkinointina ei pidetä, arpajaissivustossa käytetystä kielestä riippumatta, pelkkää ulkomaisen tai ahvenanmaalaisen arpajaissivuston saatavillaoloa sähköisessä tietoverkossa, jos arpajaissivustoon ei ole liitetty muuta arpajaisiin Suomessa tai valtakunnassa osallistumista edistävää.

<sup>13</sup> Pakottavan lainsäädännön vastaisten luottojen markkinointiin voidaan puuttua jo esimerkiksi kuluttajansuojalain 2 luvun säännösten nojalla.

Ottaen huomioon, että sähköistä suoramarkkinointia käytetään erityisesti niiden luottojen markkinoinnissa, jotka ovat aiheuttaneet merkittävässä määrin velkaongelmia kuluttajille samaan aikaan kun sähköinen suoramarkkinointi on valvonnallisesti erityisen ongelmallista, voisi harkita esimerkiksi:

- luotonantajan nykyisten asiakkaiden osalta sähköistä suoramarkkinointia koskevan mallin vaihtamista opt-out -mallista opt-in -malliin;
- luotonantajan entisten asiakkaiden osalta sähköistä suoramarkkinointia koskevan mallin vaihtamista opt-out -mallista opt in -malliin taikka näihin kohdistuvan sähköisen suoramarkkinoinnin kieltämistä esimerkiksi tietyn lyhyehkön ajanjakson jälkeen;
- kuluttajaluottoja koskevan sähköisen suoramarkkinoinnin täyskieltoa edellyttäen, että tämä olisi EU-oikeudellisesti mahdollista.

#### **4.4 Mahdollisen sääntelyn vaikutukset**

Markkinoinnin sisältöön kohdistuvilla rajoituksilla voitaisiin pyrkiä hillitsemään nykyisenkaltaista luotonottoon yllyttävää ja luotonoton kielteisiä vaikutuksia vähättelevää markkinointia ja siten vähentämään harkitsematonta luotonottoa. Erityisesti markkinointikielloilla mutta myös merkittäväillä markkinoinnin sisältöön kohdistuvilla rajoituksilla voi – niiden sisällöstä riippuen – olla vaikutuksia paitsi luonnollisesti luotonantajien asemaan myös eri medioihin mainostulojen mahdollisesti pienentyessä. Selvää on, että tiettyihin markkinointikanaviin kohdistuvat kiellot saattaisivat ohjata markkinointia muihin kanaviin, jolloin ongelmat siirtyisivät toisaalle.

#### **4.5 Markkinoinnin sääntely perustuslakivaliokunnan käytännön valossa**

Markkinoinnin rajoituksia on arvioitava myös perustuslain, ennen muuta perustuslain 12 §:ssä säädetyn sananvapauden suojan ja 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden, näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti käytännössään katsonut, että perustuslain 12 §:ssä säädetty sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joskaan valiokunta ei ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunnan käytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 18/2014 vp, s. 3/II, PeVL 6/2012 vp, s. 2/I, PeVL 3/2010 vp, s. 2/I ja PeVL 54/2006 vp, s. 2/I). Mainonnan rajoituksilla tulee siten olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tavoite, ja rajoitusten tulee olla oikeasuhtaisia näihin tavoitteisiin nähden.

Kuluttajaluottojen markkinoinnin rajoittaminen vaikuttaisi jossakin määrin myös kuluttajaluottoja koskevan elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksiin tulevaisuudessa, millä seikalla on erityistä merkitystä nykyisin jo harjoitettavan elinkeinotoiminnan kannalta. Tältä kannalta rajoitukset ovat merkityksellisiä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatuksi elinkeinovapauden kannalta. Myös tältä kannalta tarkasteltuna markkinoinnin rajoitusten on

oltava sopusoinnussa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kanssa. (ks. PeVL 28/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena mainonnan rajoittamiselle esimerkiksi kansanterveyden edistämistä ja lasten suojelua (alkoholin televisio- ja radiomainonnan rajoittaminen (PeVL 40/2013 vp) ja rahapeliä markkinoinnin rajoitukset (PeVL 15/2010 vp)). Lisäksi perustuslakivaliokunta on matkapuhelinliittymiä koskevan puhelinmarkkinointikiellon osalta todennut, että kuluttajien suojaamista puhelinmarkkinoinnin aiheuttamilta erityisiltä ongelmilta voitiin siinänsä pitää hyväksyttävänä perusteena markkinointikiellon asettamiselle (PeVL 6/2012 vp). Perustuslakivaliokunta on niin ikään pitänyt ylivelkaantumisen estämistä ja ylivelkaantumiseen liittyvien haittojen vähentämistä hyväksyttävänä perusteina rajoittaa elinkeinovapautta ja sopimusvapautta (PeVL 28/2012 vp). Rajoitusten on kuitenkin aina oltava oikeasuhtaisia niillä tavoiteltaviin päämääriin nähden.

## 5 Yhteenveto

Luottoihin on jo pitkään liittynyt velkaongelmia, ja myös kotitalouksien yleinen velkaantumiskehitys on ollut huolestuttavaa. Luottoja koskevan markkinoinnin päälletunkevuus, markkinoinnin sisältöön liittyvät epäkohdat sekä nykyisen markkinointia koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuus ja sen aiheuttamat haasteet valvonnalle puoltavat niin ikään sitä, että luottojen markkinointia koskevaa sääntelyä tiukennetaan nykyisestä.

Edellä on esitetty harkittavaksi ennen muuta seuraavia sääntelyvaihtoehtoja joko yhdessä tai erikseen:

- kuluttajaluottoja koskevan markkinoinnin sisällön rajoittaminen huomattavasti nykyistä yksityiskohtaisemmilla säännöksillä, esimerkiksi ottamalla kantaa laissa nykyistä tarkemmin siihen, minkälaista markkinointia ainakin olisi pidettävä kiellettynä;
- kuluttajaluottojen mainonnan rajoittaminen yksinomaan tosiasiatietoihin;
- varoituksen antaminen luoton mahdollisista haitallisista vaikutuksista kuluttajan talouteen sekä muistuttaminen velvollisuudesta maksaa luotto kaikkine kustannuksineen takaisin;
- tiettyihin markkinointikanaviin (esimerkiksi tietyt paikat, tietyt välineet) kohdistuvat mahdolliset kiellot tai rajoitukset.