



Eduskunnan talousvaliokunnalle

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Finanssivalvonnan lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 123/2016 vp.). Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön ns. perusmaksutilidirektiivi. Lausuntonaan Finanssivalvonta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

### Yleistä

Finanssivalvonta tukee hallituksen esityksen tavoitteita lisätä asiakkaalle maksutilistä annettavia tietoja ja maksutilien vertailukelpoisuutta, helpottaa maksutilin siirtämistä palveluntarjoajalta toiselle sekä tarjota asiakkaille yhdenvertaista mahdollisuutta käyttää perusmaksutiliä.

Yleisenä huomiona Finanssivalvonta toteaa, että hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut ovat monelta osin niukat, eivätkä tarjoa riittävästi taustaa uuden lainsäädännön noudattamiselle. Perusteluissa on monessa kohdin tyydytty lähinnä toistamaan direktiivin käännökseen tekstiä, joka ei välttämättä riitä avaamaan sitä, mitä ehdotettu säännös käytännössä tarkoittaa. Perusteluissa ei ole myöskään otettu kantaa siihen, mikä on ehdotetun säännöksen ja sen kanssa mahdollisesti ristiriidassa olevaa sääntelyä sisältävän muun lainsäädännön (kuten maksupalvelulain) suhde.

Finanssivalvonta pitää valitettavana sitä, että lakiehdotus valmisteltiin kii-reellisellä aikataululla. Finanssivalvonta toivoo, että tämän kaltaiset laaja-vaikutteiset säädöshankkeet valmisteltaisiin mahdollisimman tiiviissä ja avoimessa yhteistyössä viranomaisten ja toimialan edustajien kanssa.

### Vertailusivusto

Direktiivin mukaan jäsenvaltiossa tulee olla vähintään yksi verkkosivusto, jossa vertaillaan yleisimpiä maksupalveluita. Verkkosivuston tulee olla kulluttajille maksuton. Esityksen mukaan Finanssivalvonnan tehtävänä on huolehtia siitä, että vertailusivusto on olemassa ja sitä ylläpidetään.



Finanssivalvonta vastustaa edellä mainitun tehtävän säätämistä Finanssivalvonnalle. Säännös on muotoiltu niin, että käytännössä Finanssivalvonnalla on itse huolehdittava vertailusivuston rakentamisesta ja ylläpitämisestä, mikäli muut tahot eivät suostu vertailusivuston ylläpitäjäksi.

Vertailusivuston ylläpitotehtävä ei kuulu Finanssivalvonnan ydintehtäviin. Finanssivalvonnan toiminnan keskeisenä tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottavien vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen ja yleisen luottamuksen säilyminen finanssimarkkinoiden toimintaan.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös vertailusivustoa koskevan luottolaitoslain 15 luvun 6 d §:n 4 momenttiin, jossa säädetään vertailusivuston ylläpitäjän oikeudesta veloittaa maksupalveluntarjoajilta sivuston rakentamisesta ja ylläpidosta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset. Esityksessä on toisaalla tuotu esiin se, että vertailusivustoa voi ylläpitää yksityinen tai julkinen toimija ja on mahdollista, että Suomeen syntyy yksityisten toimijoiden ylläpitämiä vertailusivustoja.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan hallituksen esitys mahdollistaa lukuisten vertailusivustojen perustamisen ja antaa mahdollisuuden kaikille sivustojen ylläpitäjille veloittaa palveluntarjoajilta kohtuulliset kustannukset sekä sivuston rakentamisesta että ylläpidosta. Finanssivalvonta esittää huolen siitä, onko kyseinen säännös tarpeettoman laaja ottaen huomioon asiakkaille useammasta vertailusivustosta aiheutuva vähäinen hyöty. Myös yleisesti ottaen tällainen kustannusten veloittamiseen oikeuttava varsin avoin säännös on finanssimarkkinasääntelyssä poikkeuksellista.

### **Perusmaksutilihakemuksen hylkäämisperusteet**

Direktiivin 16 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat määritellä rahanpesulainsäädännön lisäksi rajoitetun määrän muitakin erityistapauksia, joissa luottolaitos voi päättää hylätä perusmaksutilihakemuksen, esimerkiksi jos tarkoituksena on välttää sitä, että kuluttajat käyttävät väärin oikeuttaan käyttää perusmaksutiliä. Hallituksen esityksessä tätä mahdollisuutta on käytetty ainoastaan sallimalla luottolaitokselle oikeus hylätä perusmaksutilihakemus pakotelistallaolosta johtuvan syyn vuoksi.

Finanssivalvonta ehdottaa, että luottolaitoksille sallittaisiin oikeus hylätä perusmaksutilihakemus myös silloin, kun on syytä epäillä, että perusmaksutiliä tai siihen kuuluvia palveluita käytetään oikeudettomasti tai vilpillisesti.

Finanssivalvonta tuo esiin jo aiemmin esittämänsä huolen mahdollisten väärinkäytöstilanteiden lisääntymisestä, mikäli edellä mainittua hylkäysperustetta ei hyväksytä. Lisäys olisi tärkeää erityisesti siksi, että ehdotukseen sisältyy perusmaksutiliin liittyvä oikeus vahvaan sähköiseen tunnistusvälineeseen.



Finanssivalvonnan esittämä lisäperuste on yhteneväinen maksupalvelulain 57 §:ssä säädetyn perusteen kanssa, joka oikeuttaa palveluntarjoajan sulkemaan maksuvälineen (maksukortti, verkkopankkitunnukset) esimerkiksi siinä tapauksessa, että palveluntarjoajalla on objektiivisesti perusteltu syy epäillä maksuvälineen haltijan käyttävän maksuvälinettä vilpillisellä tavalla. Vastaavasti laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009) mahdollistaa tunnistusvälineen (verkkopankkitunnukset) sulkemisen tällä syyllä.

Finanssivalvonta pitää perusteltuna, että vastaava peruste, joka mahdollistaa maksuvälineen sulkemisen, olisi käytössä myös tilin avaamistilanteissa.

### Hallinnolliset seuraamukset

Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (Fivalaki) ehdotetaan muutosta, jonka mukaan rikemaksua koskevaa lain 38 §:ää täydennettäisiin direktiivin täytäntöönpanon johdosta.

Finanssivalvonta toteaa, että finanssisektoria koskevan lainsäädännön asiakkaansuojaa koskevien säännösten rikkomuksia ei ole pääsääntöisesti säädetty rikemaksun alaisiksi, vaan mahdollinen sanktio on Fivalain 39 §:ssä tarkoitettu julkinen varoitus tai joissakin erityistilanteissa 40 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu. Finanssivalvonta toteaa myös, että rikemaksu on tarkoitettu käytettäväksi lähinnä rikkomuksissa, joita voidaan arvioida "summaarisessa" menettelyssä, kuten tilanteessa, jossa säännösten noudattamiselle on asetettu selkeä määräaika tai joissa säännöksen rikkomus on muuten yleensä selvästi todettavissa.

Edellä todetun johdosta Finanssivalvonta katsoo, että nyt ehdotettuja rikemaksua koskevia säännöksiä ei tulisi sisällyttää lakiin, jolloin direktiivin 26 artiklan tarkoittama hallinnollinen seuraamus olisi Fivalain 39 §:ssä tarkoitettu julkinen varoitus.

Mikäli rikemaksua koskeva sääntely kuitenkin jäisi lakiin, ehdotettuja säännöksiä tulee täsmentää, jotta ne täyttävät perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä hallinnollisille seuraamuksille asetetut tarkkaraajuuden vaatimukset. Sen lisäksi Finanssivalvonta pitää erityisen ongelmallisena seuraavia ehdotuksia, jotka tulee poistaa.

Esityksen mukaan rikemaksu määrättäisiin muun muassa sille, joka laininlyö tai rikkoo luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 a luvun 2 §:ssä tarkoitetun korvausvelvollisuuden. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan esitetty säännös voisi johtaa siihen, että se joutuisi tekemään arvion korvausvelvollisuuden olemassaolosta. Finanssivalvonta pitää tätä ongelmallisena, koska yksittäisten riita-asioiden ratkaisu kuuluu yleisille tuomioistuimille ja vaihtoehtoisille riidanratkaisuelimille. Finanssivalvonta valvoo asi-



akkaansuojasäännösten noudattamista asiakaskollektiivin hyväksi. Finanssivalvonta toteaa myös, että vastaavaa säännöstä ei ole muualla finanssimarkkinalainsäädännössä.

Finanssivalvonta pitää myös ongelmallisena ehdotusta, jonka mukaan rikemaksu määrättäisiin sille, joka laiminlyö tai rikkoo luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 6 b §:ssä tarkoitettuja perusmaksutilin irtisanomista koskevia velvollisuuksia. Finanssivalvonta toteaa, että kyseisen säännöksen 2 momentissa olevat irtisanomisperusteet eivät ole kaikilta osin yksiselitteisiä ja tarkkarajaisia. Niiden arvioiminen edellyttäisi tapauskohtaista harkintaa eikä tämä kohta sen vuoksi sovellu rikemaksuseurauksen perusteeksi. Yksittäisiä irtisanomistilanteita koskevat riita-asiat kuuluvat niin ikään yleisten tuomioistuinten ja vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten toimivaltaan eivätkä Finanssivalvonnan ratkaistavaksi. Säännöksestä jää joka tapauksessa myös epäselvyys sen osalta, mihin pykälän momentteihin se viittaa.

### Määräystenantovaltuudet

Hallituksen esityksessä Finanssivalvonnalle ehdotetaan useita määräystenantovaltuuksia. Luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 19 a §:ssä esitetään Finanssivalvonnalle määräystenantovaltuuksia muun muassa ehdotetun 15 luvun 6 §:ssä ja 6 a §:ssä tarkoitetusta perusmaksutilistä, sen ominaisuuksista ja tarjottavista palveluista. Finanssivalvonta katsoo, että perusmaksutili, sen ominaisuudet ja tarjottavat palvelut on jo kattavasti määritelty ehdotetussa laissa ja sen perustana olevan direktiivin 16–17 artikloissa. Tarve lakia täydentävälle alemman tasoiselle sääntelylle jää siten epäselväksi, kun ottaa myös huomioon hallituksen esityksen niukat perustelut.

Finanssivalvonta toteaa lisäksi, että perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädetään edellytyksistä, joilla viranomaisille voidaan säätää määräystenantovaltuuksia. Viranomaiselle laissa säädettävän määräystenantovaltuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Säännöksessä tarkoitettu erityinen syy voi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun kyseessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon liittyy ainoastaan vähäistä harkintavallan käyttöä. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan edellä todettua määräystenantovaltuutta voidaan pitää varsin avoimena, kun se kattaa yleisesti perusmaksutilin, siihen liittyvät palvelut ja sähköisen tunnistamisen palvelut. Finanssivalvonta pitää siten mahdollisena, että määräystenantovaltuus ylittää ainakin osin perustuslain 80 §:ssä säädetyt rajoitukset. Mikäli näin olisi, tulisi mahdollisesti tarvittavat, lakia täydentävät alemman asteiset säännökset antaa Finanssivalvonnan määräysten sijaan valtiovarainministeriön asetuksella.

Jos Finanssivalvonnalle kuitenkin jää lakiin määräystenantovaltuus edellä todetuista seikoista, Finanssivalvonta esittää, että sen määräystenantovaltuutta täsmennetään.



## Turvapaikanhakijoiden oikeus perusmaksutiliin

Suomessa turvapaikanhakijoiden pankkiasioinnin järjestämisessä on esiintynyt viime vuosina lukuisia haasteita erityisesti turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden todentamisessa. Pankin velvollisuudesta todentaa asiakkaan henkilöllisyys säädetään luottolaitoslaisissa sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä säädettyissä laissa. Rahanpesulaissa säädetään, että asiakkaan henkilöllisyys on todennettava luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevilla asiakirjoilla tai tiedoilla.

Nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen mukaan perusmaksutilin avaamisesta voi kieltäytyä rahanpesulaista johtuvasta syystä. Säännöksestä seuraa, että turvapaikanhakijoiden on jatkossakin vaikea saada perusmaksutiliä ja siihen kuuluvia palveluita, mikäli heillä ei ole rahanpesulainsäädännön edellyttämiä luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevia henkilöllisyysasiakirjoja.

Esityksen vaikutusten arviointia koskevissa kappaleissa on kerrottu, että esitetyt säännökset edistävät yhdenvertaisuuden toteutumista. Säännöksillä on todettu olevan myönteisiä vaikutuksia henkilöihin, joilla on ollut vaikeuksia saada avattua maksutiliä tai saada verkkopankkitunnuksia. Tällaisia henkilöitä ovat esityksen mukaan olleet muiden ohella turvapaikanhakijat.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei Finanssivalvonnan käsityksen mukaan ole ratkaistu turvapaikanhakijoiden oikeutta saada avattua perusmaksutiliä.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa on kerrottu, että maahanmuuttovirasto on toteuttamassa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa turvapaikanhakijoiden maksukorttihankkeen. Sen mukaan turvapaikanhakijoille voidaan myöntää ennakkoon maksettu niin sanottu prepaid-kortti, jonka avulla henkilö voi nostaa varoja kortilta ja jota hän voi käyttää maksuvälineenä. Finanssivalvonta huomauttaa, että prepaid-kortti ei vastaa toiminnallisuuksiltaan pankissa avattavaa maksutiliä. Prepaid-kortti mahdollistaa vain ostosten maksamisen, mutta ei esimerkiksi laskujen maksamista tilisiirtoina tai verkkomaksamista.

## Lakitekniset huomiot

### *Tilisiirtopalveluita koskevien säännösten soveltaminen ulkomaisiin luottolaitoksiin ja maksulaitoksiin*

Tilisiirtopalveluita sääntelevä luottolaitoslain uusi 15 a luku on esityksessä säädetty koskemaan vain kotimaisia luottolaitoksia ja maksulaitoksia. Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että tilisiirtopalveluita koskevat säännökset ulotetaan koskemaan myös ulkomaisten luottolaitosten ja maksulaitosten sivuliikkeitä ja mahdollisesti vapaan tarjonnan toimijoita. Sen vuoksi luot-



tolaitoslain ulkomaisten luottolaitosten erityissäännöksiä sisältävään lukuun tulee lisätä viittaus ehdotettuun luottolaitoslain 15 a lukuun. Vastava täydennys tulee tehdä ulkomaisten maksulaitosten osalta.

#### *Puitesopimuksen irtisanominen ja purkaminen*

Finanssivalvonta pitää ongelmallisena, että perusmaksutilin puitesopimuksia ja irtisanomista koskevassa säännösehdotuksessa (luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 6 b §) tai sen perusteluissa ei ole lainkaan käsitelty sitä, mikä ero on perusmaksutilin käytön mahdollistavan puitesopimuksen irtisanomisella ja purkamisella ja onko näiden puitesopimusten purkaminen mahdollista maksupalvelulain 37 §:n perusteella. Lain sanamuotoa tulisi selkeyttää tältä osin.

#### *Vaihtoehtoista riidanratkaisuelintä koskeva säännös*

Vaihtoehtoista riidanratkaisumenettelyä koskeva säännös (7 §) on sijoitettu esityksessä luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 a lukuun, joka koskee lähtökohtaisesti pelkästään tilinsiirtopalveluja (15 a luku Tilinsiirtopalvelut). Kyseinen 7 § kuitenkin käsittelee muutoksenhakua myös muiden kuin tilinsiirtopalvelujen osalta. Finanssivalvonta katsoo, että tarkoituksenmukainen paikka vaihtoehtoista riidanratkaisumenettelyä koskevalle säännökselle olisi luottolaitoslain 15 luku, missä ovat useimmat yleiset menettelytapasäännökset.

Lisäksi on huomattava, että samaisen säännöksen 2 momentissa puhutaan vapaaehtoisesta riidanratkaisuelimestä kun siinä pitäisi lukea vaihtoehtoinen riidanratkaisuelin.

Finanssivalvonta ehdottaa, että 15 a luvun 7 § tulisi siirtää ja muotoilla uudelleen 15 luvun yleissäännökseksi muutoksenhausta tai riidanratkaisumenettelystä, jolloin siinä voisi ottaa huomioon myös 6 §:ssä ja 6 b §:ssä olevat samankaltaiset sisällöt.

#### *Fivalain siirtymäsäännös*

Fivalain hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevaa siirtymäsäännöstä tulee selventää. Finanssivalvonta ehdottaa, että säännös voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”Lain 39 §:ää [38 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohtaa] sovelletaan tekoon ja laiminlyöntiin, joka on tehty kuuden kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta tai sen jälkeen.”.

#### *Palveluntarjoajan velvollisuus toimittaa tietoja vertailusivuston ylläpitäjälle*

Esityksessä on uusi säännös, joka velvoittaa maksupalveluntarjoajan viipymättä ilmoittamaan vertailusivuston ylläpitäjälle tiedot maksupalveluitaan ja niiden hinnoittelusta sekä mahdollisista muutoksista.



Säännös on esityksessä sijoitettu maksupalvelulain 83 §:ään, jossa säädetään maksupalvelulain noudattamista valvovista viranomaisista. Finanssivalvonta pitää valittua lainkohtaa vääränä kyseiselle velvoitteelle, jossa on kyse palveluntarjoajan tietojen toimittamisveloitteesta vertailusivuston ylläpitäjälle, joka voi olla yksityinen toimija. Finanssivalvonta ehdottaa, että kyseinen säännös sijoitetaan omaksi pykäläksi maksupalvelulakiin.

#### *Vertailusivuston ylläpitäjä Fivalain mukaiseksi toimijaksi*

Luottolaitoslain 15 luvun 6 d §:ssä säädetään maksupalveluiden hintoja vertailevasta sivustosta ja sen vähimmäissisällöstä. Lisäksi pykälässä asetetaan Finanssivalvonnalle velvollisuus ylläpitää verkkosivuillaan luetteloa vertailusivustoista, jotka täyttävät tämän pykälän vaatimukset. Näin ollen Finanssivalvonnalla on valvontatehtävä vertailusivuston ylläpitäjien osalta. Lisäksi Finanssivalvonnalla on ehdotetun luottolaitoslain 15 luvun 19 a §:n mukaan määräysenantovaltuus näitä toimijoita kohtaan.

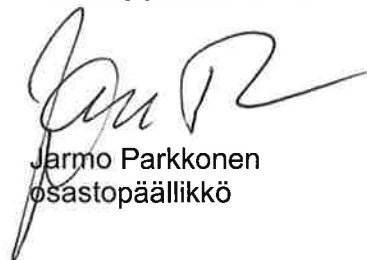
Tästä johtuen Finanssivalvonta ehdottaa, että vertailusivuston ylläpitäjä lisätään Fivalain 5 §:n tarkoittamaksi muuksi finanssimarkkinoilla toimivaksi. Tällä turvataan riittävät valvontavaltuudet säännösten noudattamiselle.

#### *Maksulaitoslain muutosehdotukset*

Esityksen 2 §:n 1 momentissa viitataan 9 §:n 3 momenttiin kun viittauksen pitänee olla 9 §:n 2 momenttiin.

Esityksen 9 a §:ssä viitataan luottolaitoslain 15 a luvun 2 – 7 §:iin. Finanssivalvonta ehdottaa, että pykälä tarkennetaan koskemaan vain kuluttajille tarjottavia tilinsiirtopalveluita.

FINANSSIVALVONTA



Jarmo Parkkonen  
osastopäällikkö



Sanna Atrila  
lakimies