

Asia: VM119:00/2018

Selvitys keinoista ehkäistä kotitalouksien velkaantumista

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot mietinnöstä

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (jälj. ESAVI) kannattaa mietinnössä esiintuvia ehdotuksia keinoista ehkäistä kotitalouksien liiallista velkaantumista. Kotitalouksien velkaantuminen ei ole pelkästään yksilötason uhka vaan se voi muodostaa vakavan uhan myös kansantaloudellisesti. Muun muassa tämän vuoksi ESAVI kannattaa mietinnössä ehdotettua kotitalouksien luotonsaamisen ehtojen kiristämistä ja Finanssivalvonnan valvontavastuun laajentamista luottopalvelun tarjoajiin. ESAVI kannattaa myös mietinnössä esitettyä Finanssivalvonnan rahanpesulain valvontavastuun laajentamista kaikkiin finanssilaitoksiin.

Lausunto on laadittu rahanpesuvalvontaa koskevilta osiltaan ESAVIN rahanpesuvalvonnan ryhmässä, ryhmän vetäjän, ylitarkastaja Asta Mykkäsen johdolla.

Huomiot keskeisistä ehdotuksista

ESAVI pitää mietinnössä esitettyjä näkökohtia lähtökohtaisesti kannatettavina. ESAVI kannattaa luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnin ja valvonnan siirtämistä Finanssivalvonnalle. ESAVI on todennut jo eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain valmisteluvaiheessa, että sopivin taho valvomaan luotonantajia olisi Finanssivalvonta. Muutos olisi omiaan tuomaan selkeyttä nykytilanteeseen, jossa sekä kuluttajat että yritykset ovat usein epätietoisia siitä, mikä taho Suomessa luotonantajia ja luotonvälittäjiä valvoo. ESAVI katsoo, että kahden valvojan viranomaisen (Finanssivalvonta ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto) toiminta olisi tehokkaampaa kuin kolmen valvojan. Näin hallinnollista tehokkuutta saataisiin parannettua ja asia olisi selkeä sekä kuluttajille että valvottaville.

Mietinnön s. 18 mukaan, ESAVI valvoo rekisterilainsäädännön noudattamista, mutta sen mahdollisuudet puuttua yritysten lainvastaiseen toimintaan ovat hyvin rajalliset. Kuten mietinnössä on todettu, on ESAVIN mahdollista antaa toimijalle varoitus tai jopa määräaikainen toimintakielto. Viimesijaisena keinona ESAVIN on mahdollista poistaa toimija luotonantaja- ja vertaislainvälittäjärekisteristä. ESAVILLA on siten verrattain vaikuttavat keinot puuttua lainvastaiseen toimintaan, mutta aiemmin on katsottu, että virasto voi puuttua vain selkeisiin

lainrikkomuksiin ja tulkinnanvaraisissa kysymyksissä virasto on yhteydessä Kilpailu- ja kuluttajavirastoon. Lisäksi on huomautettava, että ESAVI:ssa pikaluottoyriyten valvontaan on kohdennettu yhden henkilötyövuoden verran resursseja. Tehokkaan valvonnan toteutuminen vaatii kuitenkin huomattavaa lisäresurssia.

ESAVI katsoo, että olisi tarkoituksenmukaista, että sama taho olisi vastuussa rekisterilainsäädännön noudattamisen valvonnasta sekä valvoisi edellä mainittuja toimijoita myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain noudattamisen osalta.

Mietinnössä ehdotetaan lisäksi, että muidenkin rahoituspalveluja sekä sijoituspalvelulaissa määritellyjä oheispalveluja tarjoavien yritysten rahanpesulain valvontavastuu tulisi siirtää aluehallintovirastolta Finanssivalvonnalle lukuun ottamatta perintätoimintaa harjoittavia ilmoitusvelvollisia. ESAVI kannattaa mietinnön mukaista ehdotusta.

ESAVI on jo aiemmin esittänyt, että rahanpesulakia tulisi selkeyttää siten, että Finanssivalvonta valvoisi kaikkia neljännen rahanpesudirektiivin tarkoittamia finanssilaitoksia. Finanssivalvonta on rahoitusvalvontaviranomainen ja rahoitusmarkkinoiden asiantuntija. Finanssivalvonnalla olisi tämän johdosta paremmat edellytykset arvioida harjoitettavan toiminnan luonnetta, mahdollisia toimilupavelvollisuuksia sekä rahanpesulain mukaista ilmoitusvelvollisuutta. Muutos selkeyttäisi myös valvottavien ajoittaista epä tietoisuutta siitä, kumpi taho heidän liiketoimintaansa valvoo.

1. Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta

ESAVIlla ei ole huomauttamista tältä osin.

2. Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

ESAVIlla ei ole huomauttamista tältä osin.

3. Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

ESAVIlla ei ole huomauttamista tältä osin.

4. Laki eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä

ESAVI:n näkemyksen mukaan luotonantajien ja luotonvälittäjien valvonta tulee olla sellaisen viranomaisen tehtävänä, jolla on siihen laajin valvonnan keinovalikoima. ESAVI kannattaa luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnin ja valvonnan siirtämistä Finanssivalvonnalle.

5. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 5 luvun 1 §:n ja 7 luvun 1 §:n muuttamisesta

Mietinnön johtopäätöksissä (s.97) on esitetty selkeästi, että jatkossa Finanssivalvonta vastaisi kaikkien rahoituspalveluja tarjoavien yritysten ja sijoituspalvelulain 2 luvun 3 §:n 1 momentin 1–8 kohdassa tarkoitettua palvelua liike- tai ammattitoimintana tarjoavien valvonnasta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ja torjunnassa lukuun ottamatta perintätoiminnan harjoittajia. Mietinnön sisältämät lakiehdotukset ovat kuitenkin osittain ristiriidassa johtopäätösten

kanssa eikä johtopäätösten vaatimia lakimuutoksia ole tarkasteltu kokonaisuudessaan. Mietinnön lakimuutosehdotukset eivät kata kaikkia johtopäätöksissä esitettyjä aloja, eikä valvontavastuun siirron edellyttämiä muutoksia muun muassa rahanpesulain rekisteröintiä, hallinnollisia seuraamuksia ja tiedonvaihtoa koskeviin säännöksiin ole huomioitu.

Nykyisessä tilanteessa ESAVI valvoo sijoituspalvelulain (747/2012) 2 luvun 3 §:n 1 momentin 1-8 kohdissa tarkoitettua palvelua liike- tai ammattitoimintana harjoittavia toimijoita. Näitä palveluja ovat sijoituspalvelulain mukaisesti rahoituksen tarjoaminen sijoituspalveluun liittyen, rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskun takaamiseen ja järjestämiseen liittyvät palvelut, sijoitustutkimuksien, rahoitusanalyysien sekä muiden rahoitusvälineillä käytävään kauppaan liittyvien yleisten suositusten tekeminen ja levittäminen. Lisäksi joukkoon kuuluu yrityskonsultointipalvelun tarjoaminen eli yritysten pääomarakenteita, yritysten sulautumista, yritysostoja ja muita yritysjärjestelyjä koskeva neuvonta. Mietinnössä ehdotetaan myös näiden toimijoiden siirtämistä Finanssivalvonnan valvottavaksi. ESAVIN mielestä mietinnössä ehdotettu valvojan siirto on kannatettava. Finanssivalvonnalla on rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskua tai rahoitusvälineillä käytävää kauppaa koskeva asiantuntemus.

Sekä sijoitus- että rahoituspalvelun tarjoajien osalta tilanne voi nykyisellään olla se, että esimerkiksi konserniyhtiössä emoyhtiö on Finanssivalvonnan valvonnassa ja tytäryhtiön toiminta taas aluehallintoviraston valvonnassa. Kaikkien finanssilaitosten valvontavastuun keskittäminen Finanssivalvonnalle olisi johdonmukaista ja selkeyttäisi tilannetta valvottavien suuntaan.

Rahoituspalvelujen tarjoajien rahanpesulain mukaisen valvonnan siirtämistä ESAVI:ltä Finanssivalvonnalle puoltaa myös hallinnollisten sanktioiden näkökulma. Rahanpesudirektiivin mukaisesti luotto- ja finanssilaitoksiin kohdistuvat hallinnolliset sanktiot ovat huomattavasti muita ilmoitusvelvollisia suuremmat. Rahanpesulain mukaan Finanssivalvonnan valvomille luotto- ja rahoituslaitoksille sekä aluehallintoviraston valvomille rahoituspalvelun tarjoajille määrättävä seuraamusmaksu voi olla enintään joko kymmenen prosenttia valvottavan tekoa tai laiminlyöntiä edeltävän vuoden liikevaihdosta tai viisi miljoonaa euroa, sen mukaan kumpi on suurempi. Muiden ESAVIN valvomien ilmoitusvelvollisten kohdalla seuraamusmaksu saa olla enintään joko kaksi kertaa niin suuri kuin teolla tai laiminlyönnillä saavutettu hyöty, jos se on määritettävissä, tai miljoona euroa, sen mukaan kumpi on korkeampi. ESAVI katsoo, että suurempien hallinnollisten sanktiomaksujen päätöksenteon keskittäminen Finanssivalvonnalle olisi lainkäytön yhdenmukaisuuden näkökulmasta parempi ratkaisu.

Rahanpesulain 8 luvun 11 § mukaisesti ESAVIN on toimitettava Finanssivalvonnalle tiedot rahoituspalvelujen tarjoajille annetuista hallinnollisista seuraamuksista, joka edelleen välittää tiedon eteenpäin Euroopan valvontaviranomaiselle. ESAV:lla on myös rahanpesulain 9 luvun 3 §:n mukaisesti tiedonvaihto-oikeudet rahoituspalveluja tarjoavien yritysten osalta myös muiden ETA-valtioiden ja ulkopuolisten valtioiden valvontaviranomaisten ja vakavaraisuusvalvontatehtäviä tekevien kanssa mukaan lukien Euroopan keskuspankki. Jos kaikkien finanssilaitosten valvonta olisi kokonaisuudessaan Finanssivalvonnalla, se hoitaisi siten kaiken rahoitusalaan liittyvän

tiedonvaihdon kansainvälisten valvontaviranomaisten ja muiden valvontaa hoitavien tahojen kanssa. Valvontavastuun siirto edellyttäisi muutoksia myös tiedonvaihtoa koskeviin pykäliin.

Edelleen ESAVI katsoo, että perintätoiminnan harjoittajien jäädessä mietinnön mukaisesti ESAVIN valvontavastuulle sekä perintätoiminnan rekisteröinti- että rahanpesulain valvonnan näkökulmasta, tulisi rahoituspalveluja tarjoavien määritelmästä poistaa luottolaitoslain (610/2014) 5 luvun 1 §:n 1 momentin 7 kohta, maksujen periminen. Perintätoiminnan harjoittajat ovat jo rahanpesulain soveltamisalassa 1 luvun 2 §:n kohdan 20 perusteella, joten päällekkäinen soveltaminen hankaloittaa esimerkiksi sanktioprosessin määrittämistä perintäliikkeille. ESAVI on jo useammassa kohtaa rahanpesulain muutosten yhteydessä tuonut esiin ongelman, joka liittyy siihen, että rahoituspalveluja tarjoavien määrittely viittauksella luottolaitoslakiin laajentaa rahanpesulain soveltamisalaa direktiivin edellyttämää laajemmaksi. Luottolaitosviittauksen johdosta rahanpesulain soveltamisalan piiriin tulee maksujen periminen, jolle ei löydy direktiivistä vastinetta. Voidaan todeta, että Suomen tilanne eroaa tältä osin suhteessa valtaosaan muita EU-maita. Edelleen tämä johtaa siihen, että perintätoiminnan harjoittajat katsotaan myös rahoituspalvelun tarjoajiksi ja perintätoiminnan harjoittajia koskevat siten myös rahanpesudirektiivin mukaisesti finanssilaitoksia koskevat vaatimukset suuremmista sanktiomaksuista. Lainsäädännöstä tulisivatkin käydä yksiselitteisemmin ilmi, millä perusteella hallinnolliset sanktiot määräytyvät perintätoiminnan harjoittajille.

ESAVI katsoo, että jos mietinnön pohjalta kaikkien rahanpesudirektiivin mukaisten finanssilaitosten valvontavastuu siirtyisi Finanssivalvonnalle, mahdollistaisi se ESAVIN jäljelle jäävien toimijoiden tehokkaamman ja jatkuvan valvonnan sekä rahanpesulain tavoitteiden paremman saavuttamisen. ESAVILLA on nykyisen lainsäädännön mukaisesti hyvin moninainen ja lukuisia eri toimialoja edustava valvottavajoukko. Valvottavajoukon erilaiset ominaispiirteet ja rahanpesun riskit tekevät valvontatyöstä usean erityyppisen alan erityisasiantuntijuutta vaativaa, jolloin toimialojen syvempi ymmärrys vaatii nykyresursseilla valvontaresurssien kohdentamista. Finanssitoimijoiden siirtyminen kokonaan pois aluehallintovirastolta mahdollistaisi paremmin jäljelle jäävien toimialojen valvonnan.

6. Laki kuluttajansuojalain muuttamisesta

Kuluttajansuojalakiin ehdotetut muutokset koskien luottokelpoisuuden arviointia ja enimmäistakaisinmaksuaikaa ovat kannatettavia ja niiden oletetaan vaikuttavan kuluttajien asemaan myönteisesti.

Oikeusministeriön asetus kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävistä oletuksista

ESAVILLA ei ole huomauttamista tältä osin.

Pennanen Risto

Kapraali Mirja
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Elinkeinovalvontayksikkö