

Asia: VN/19967/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle luotonostajia ja luotonhallinnoijia koskevaksi lainsäädännöksi ja laiksi arvopaperimarkkinalain 7 luvun 5 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot esitysluonnoksen 1. lakiehdotukseen (Laki luotonostajista ja luotonhallinnoijista)

4 §

Lain 4 §:n mukaan luotonhallinnointia saa harjoittaa vain, jos on lain mukainen toimilupa. Laissa tulisi olla lisäksi rangaistussäännös ja/tai Finanssivalvonnan kielto-oikeus sekä mahdollisuus tehostaa kieltoa uhkasakolla sellaisten tilanteiden varalle, jossa luotonhallinnointia harjoitetaan lain vastaisesti ilman toimilupaa.

5 §

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että vastaanottavan valtion määritelmä voi tarkoittaa direktiivin määritelmän mukaista viittausta velallisen kotipaikkaan. Laissa puhutaan ilmoituksista vastaanottavaan jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille. Tällä voitaneen tarkoittaa direktiivin mukaisesti myös luotonottajan kotivaltion viranomaisia. Alla 7 ja 11 §:ssä on käsitelty näitä ilmoituksia tarkemmin.

7 §

Pykälän 4 momenttia on tarpeen täsmentää ainakin perusteluiden osalta. Finanssivalvonnan velvollisuus tietojen ilmoittamiseen eteenpäin toisille toimivaltaisille viranomaisille koskee tilannetta, jossa Finanssivalvonta on toimivaltainen viranomaisen luotonostajan kotimaan perusteella (direktiivin 18 artiklan mukaisesti). Finanssivalvonnalle jää direktiivin ja momentin perusteella epäselväksi, missä tilanteessa se on velvollinen ilmoittamaan luotonhallinnoijan tiedot vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja mistä vastaanottavasta valtioista on kyse (mihin luotonhallinnoija on notifioinut ja/tai velallisen?). Momentissa viitattu kotivaltion toimivaltainen viranomaisen tarkoittanee puolestaan luotonhallinnoijan kotivaltion viranomaista, jos se on muu kuin Suomi. Finanssivalvonta toteaa lisäksi, että pelkästään luotonhallinnoijan nimen

ja osoitteen ilmoittamisesta Finanssivalvonta ei voi päätellä, että jokin luotto on myönnetty toisessa jäsenvaltiossa, jonne luotonhallinnoijan tiedot pitäisi momentin mukaan ilmoittaa.

8 §

Pykälän 3 momentissa on viittaus kuluttajansuojalakiin. Jos viittauksella on tarkoitettu sitä, että kuluttajalle myönnettyjen KSL 7 luvun kuluttajaluottojen tai 7 a luvun asunto-omaisuuteen liittyvien järjestämättömien kuluttajaluottojenkin osalta noudatetaan KSL 7:25 §:n säännöstä luotonantajan velvollisuudesta ilmoittaa kuluttajalle siirrosta luotonostajan tai -hallinnoijan sijasta, Finanssivalvonta katsoo, että säännöstä tulisi selkeyttää näiltä osin. Nyt momentti jättää epäselväksi, kuka taho on velvollinen ilmoittamaan järjestämättömän kuluttajaluoton siirtämisestä kuluttajalle.

8 §:stä voisi siirtää perusteluihin viittaukset ilmoittamisesta paperilla tai muulla pysyvällä tavalla ja ilmoituksessa käytettävästä selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä.

9 §

Direktiivin mukaan yhteydenpitoa velallisten kanssa koskevat velvollisuudet koskevat luotonostaja tai sen nimeämää luotonhallinnoijaa, eli velvollisuus noudattaa pykälää ei koske kumpaakin samanaikaisesti (ja-sanalla korvaaminen tai-sanalla direktiivin 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti).

11 §

Direktiivin 20 artiklan 3 kohdan mukaan Finanssivalvonnan tulisi välittää saamansa tiedot vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja uuden luotonostajan kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille. Pykälässä tämän kohdan implementointi ei vastaa direktiiviä. Kuten 7 §:n kohdalla, jää myös epäselväksi, missä tilanteessa Finanssivalvonta on velvollinen välittämään tiedot vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja mistä vastaanottavasta valtioista on kyse.

13 §

1 mom.: Luotettavuusvaatimus koskee säännöksen mukaan muun ohella hallitusta ja muuta vastaavaa päättävää elintä. Jos suomalaisesta yhteisöläinsäädännöstä on tunnistettu sellaisia elimiä, jotka olisivat säännöksessä tarkoitettuja muita vastaavia päättäviä elimiä olisi hyvä, että ne avattaisiin suoraan lakiin. Muussa tapauksessa maininta muusta vastaavasta päättävästä elimestä voitaisiin ottaa kokonaan pois.

Laista taikka sen säännöskohtaisista perusteluista tulisi käydä selvästi ilmi, tarkoitetaanko säännöksessä luotettavuusvaatimuksen perusteena olevan huomattavan omistuosuuden osalta ainoastaan luonnollisia henkilöitä vai myös oikeushenkilöitä. Mikäli vaatimus luotettavuudesta koskee myös oikeushenkilöitä, tulisi laista vastaavasti käydä ilmi, miten edellytyksen täytyminen tässä tapauksessa tutkitaan.

1 momentin 6. kohta: toimiluvan edellytykseksi on asetettu riittävät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaiset menettelyt, mutta HE luonnoksessa ei ole käsitelty sitä, onko tarkoitus sisällyttää uuden toimiluvan mukaiset toimijat rahanpesulain tarkoittamien ilmoitusvelvollisten joukkoon. Direktiivi jättää tämän kansallisen harkinnan varaan ja kansallinen ratkaisu tulee perustella. Asiaa avattu enemmän lopussa ”Kansallista liikkumavaran käyttämistä koskevat huomiot” -kohdassa.

4 mom.: Vaikka vastaavanlainen toteutustapa toimii luottolaitoslaissa, johon sisältyy erinäistä sääntelyä muutoksista ilmoittamista koskien vastaavan yleissäännöksen lisäksi (mm. omistajavalvonta), jää säännös kuitenkin tässä yhteydessä ja yksinään melko yleiseksi ohjeeksi, jota valvottavien voi olla hankala tulkita. Vaatisi Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan joko selkeämpää lakitekstiä, kattavampaa esimerkkiluetteloa hallituksen esityksen perusteluissa, taikka määräyksenantovaltuutta Finanssivalvonnalle siitä, mitkä muutokset olisivat olennaisia.

14 §

Muutoksenhakumahdollisuus edellyttäisi nähdäksemme hallintopäätöstä. Jos hylkääminen johtuu suoraan laista, liittyykö tähän kuitenkin päätöksentekovelvoite Finanssivalvonnalle?

15 §

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan olisi tärkeää, että tällä hetkellä vain hallituksen esityksen perusteluista ilmenevä Finanssivalvonnan oikeus perua luotonhallinnoijan toimilupa toimijan ilmoittaessa luopuvansa toimiluvasta kävisi ilmi suoraan laista.

17 §

Finanssivalvonta toteaa, että on tärkeää, että luotonostajista ja luotonhallinnoijista annetun lain mukaiset luotonostajat varmistavat luotonhallinnointisopimuksissaan luotonhallinnoijien kanssa, että positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain mukaisina siirronsaajina ne pystyvät täyttämään ko. lain mukaiset ilmoitusvelvollisuudet kuluttajaluottojen ja vastaisuudessa myös elinkeinoharjoittajille myönnettyjen luottojen osalta.

21 §

Finanssivalvonta toteaa, että arvopaperialaa (ESMA) ja pankkialaa (EPV) koskevat ohjeet valitusten käsittelystä (JC/2018/35) ulotetaan luotonhallinnoijiin vuoden 2025 aikana.

23 §

Finanssivalvonta tuo esiin, että tulevassa valtiovarainministeriön asetuksessa olisi otettava huomioon GL/EBA/2024/02, jossa on harmonisoitu toimivaltaisten viranomaisten välinen tiedonvaihto notifikaatioissa.

26 §

Säännöksen mukaan Finanssivalvonta valvoo ETA-luotonhallinnoijan Suomessa olevan sivuliikkeen toimintaa sekä luotonhallinnointipalvelujen tarjoamista rajan yli Suomessa. Säännöksestä (tai muualta laista) tulisi käydä selvästi ilmi, mitkä ovat ne säännökset, jotka velvoittavat ETA-luotonhallinnoijaa, ja joiden noudattamista Finanssivalvonta valvoo.

Pykälän 4 ja 5 momentin mukaan Finanssivalvonta voi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin muun muassa Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luvun hallinnollisia seuraamuksia koskevien säännösten nojalla. Hallinnollisia seuraamuksia koskevan lainsäädännön täsmällisyysvaatimuksen (ks. HE-luonnoksen säätämisyjärjestysperustelut) johdosta tulee lainsäädännön olla yksiselitteinen siinä, minkä lain säännösten rikkominen on ETA-luotonhallinnoijien kohdalla seuraamusmaksun tai muun hallinnollisen seuraamuksen alaista.

Huomiot esitysluonnoksen 2. lakiehdotukseen (Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun muuttamisesta)

16 §

Pykälällä on tarkoitus panna täytäntöön direktiivin 15 artiklan 1 ja 2 kohdat. Pykälän 1 momentilla on kuitenkin rajattu koko pykälän sisältö vain direktiivin 19 artiklan 1 kohdassa viitattuun kolmannen maan luotonostajaan. Säännöksen 1 momentti tulisi ulottaa kattamaan 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti ne tilanteet, että luottolaitos siirtää luotonostajan velvollisuudet muullekin kuin kolmannen maan luotonostajalle. Finanssivalvonta jättää harkittavaksi, tulisiko direktiivin 16 artiklan 8 kohta sisällyttää ko. pykälään tai täsmentää pykälän 2 momentin perusteluita näiltä osin, eli että 2 momentissa säädetty koskee myös tilanteita, joissa luottolaitos siirtää luotonantajan oikeuksia tai itse sopimuksen toiselle luottolaitokselle.

Finanssivalvonta katsoo, että pykälän 3 momenttiin tietojen ilmoittamisesta Finanssivalvonnalle lisättäisiin, että kyse on direktiivin mukaisesti puolivuositaisesta ilmoittamisesta. Finanssivalvonta katsoo, että on epätarkoituksenmukaista, että se antaisi käytännössä määräyksen vain tästä puolivuositaisesta raportoinnista. Tarvittaessa Finanssivalvonta voi aina antaa ohjeistusta muista sille toimitettavista tiedoista. Pykälän 4 momentin osalta Finanssivalvonta esittääkin, että Finanssivalvonnan velvollisuus antaa määräyksiä muutetaan muotoon ”voi antaa” ja määräyksen pääasiallinen sisältö rajataan direktiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti puolivuositaisen raportoinnin määräämiseen neljännesvuositaiseksi. Pykälän 3 momentin 1 kohdan osalta voidaan perusteluissa myös täsmentää, mitä yksilöintitiedoilla direktiivin 15 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan tarkoitetaan.

Huomiot esitysluonnoksen 3. lakiehdotukseen (Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta)

5 §

16 kohdassa on väärä viittaus luotonostajista ja luotonhallinnoijista annetun lain 20 §:ssä tarkoitettuun luotonhallintopalvelujen tarjoajaan (tulisi olla 18 §).

40 §

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi 14–16 kohdat, joissa säänneltäisiin niistä luotonostajista ja luotonhallinnoijista annetun lain rikkomuksista, jotka ovat seuraamusmaksun alaisia. Ehdotettu sääntelytapa poikkeaa muun finanssimarkkinalainsäädännön osalta omaksutusta sääntelytavasta, joissa seuraamusmaksun alaiset rikkomukset on todettu kussakin laissa (ks. pykälän 1 momentissa viitatu säännökset). Finanssivalvonta esittää, että lait kirjoitetaan tältä osin vastaavalla tavalla.

14–16 kohtien viittaukset luotonostajista ja luotonhallinnoijista annetun lain pykäliin on syytä jatkovalmistelussa tarkistaa, sillä viittaukset ovat osin väärä.

Huomiot esitysluonnoksen 4. lakiehdotukseen (Laki Finanssivalvonnan valvontamaksuista annetun lain muuttamisesta)

1 § ja 10 §

Finanssivalvonta kannattaa luotonhallinnoijalle ja ETA-luotonhallinnoijan sivuliikkeille asetettuja perusmaksuja. Finanssivalvonta katsoo kuitenkin, että valvontamaksu tulisi voida periä myös luotonostajalta, joka ei harjoita luotonhallintointia, ja luotonostajan edustajalta, koska Finanssivalvonta on velvollinen valvomaan luotonostajista ja luotonhallinnoijista annettavan uuden lain mukaan myös näitä toimijoita. Finanssivalvonta pitää näiden toimijoiden osalta kohtuullisena perusmaksuna 3 500 euroa.

Huomiot esitysluonnoksen 5. lakiehdotukseen (Laki kuluttajansuojalain 7 ja 7a luvun muuttamisesta)

Ei kommentteja.

Huomiot esitysluonnoksen 6. lakiehdotukseen (Laki perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta)

Finanssivalvonta kannattaa 6. lakiehdotusta.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä säädetyn lain (444/2017) 7 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Finanssivalvonta valvoo lain noudattamista kun kyse on lain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista toimilupavaltavista, joihin Fivalain 4 §: 2 momentin 9 kohdassa tarkoitettut maksulaitokset kuuluvat.

Saman rahanpesulain 7 luvun 1 §:n 1 momentin Etelä-Suomen aluehallintovirasto valvoo puolestaan rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 13, 14, 16–18 ja 20–26 kohdassa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia siltä osin kuin ne eivät ole momentin 1 kohdan nojalla Finanssivalvonnan valvomia ilmoitusvelvollisia. Kohdan 20 mukaan rahanpesulain ilmoitusvelvollisia ovat perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä annetussa laissa (411/2018) tarkoitettut perintätoiminnan harjoittajat.

Kun 6. lakiehdotuksen mukaan jatkossa maksulaitosten tulisi rekisteröityä ESAVI:n perintätoiminnan harjoittajien rekisteriin siitä huolimatta, että ne ovat Finanssivalvonnan toimilupavalvottavia, tulisi sääntelyssä tai edes hallituksen esityksessä ottaa kantaa siihen, kuka valvoo rahanpesulain noudattamista perintätoiminnassa. Fivan rahanpesulain mukainen toimivalta valvoa on edellä kuvatun valvontapykälän mukaan sidottu toimilupaan, ei harjoitettavaan toimintaan.

Tässä tulee huomioida se, että perintätoiminnan harjoittajien kuuluminen rahanpesulain soveltamisalaan on kansallista lisäsääntelyä, joka ei perustu EU:n rahanpesudirektiiviin (2015/849). Perintätoimintaa ei myöskään ole sisällytetty 10.7.2027 sovellettavaksi tulevaan rahanpesuasetuksen (2024/1624) 3 artiklan ilmoitusvelvollisten joukkoon. Kansallisen lisäsääntelyn antamiselle rahanpesuasetuksen voimaan tulon /soveltamisen aloittamisen jälkeen on säädetty edellytykset direktiivin 1640/2024 3 artiklassa.

Huomiot esitysluonnoksen 7. lakiehdotukseen (Laki arvopaperimarkkinalain 7 luvun 5 §:n muuttamisesta)

Ei kommentteja.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioita koskevat huomiot

Ei kommentteja.

Kansallisen liikkumavaran käyttämistä ja vaihtoehtoisia toteuttamistapoja koskevat huomiot

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, tulisiko 1. lakiehdotuksessa tarkoitettut, toimiluvalliset luotonhallinnoijat sisällyttää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lain (444/2017) (jälj. rahanpesulaki) soveltamisalan piiriin.

NPL-direktiivin 5 artiklan (toimiluvan myöntämistä koskevat edellytykset) 1 kohdan h) alakohdan mukaan toimiluvan myöntämisen edellytyksenä on se, että hakijalla on käytössään riittävät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaiset menettelyt silloin, jos kansallisissa säännöksissä, joilla direktiivi (EU) 2015/849 (jälj. rahanpesudirektiivi) saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, nimetään luotonhallinnoijat ilmoitusvelvollisiksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi ja torjumiseksi. NPL-direktiivi jättää siis kansallisesti päätettäväksi sen, sovelletaanko rahanpesun estämisen kansallista sääntelyä näihin toimijoihin vaiko ei. Asiaa tulisi arvioida kriittisesti huomioiden se, että perintätoiminnan sisällyttäminen rahanpesulain soveltamisalan piiriin on kansallista lisäsääntelyä eli rahanpesudirektiivi ei edellytä perintätoiminnan harjoittajien sisällyttämistä rahanpesusääntelyn ilmoitusvelvollisten joukkoon.

NPL-direktiivin 30 artiklassa todetaan, että komissio toteuttaa viimeistään 29 päivänä joulukuuta 2026 arvioinnin, joka pitää sisällään mm. luotonhallintojen ja luotonostajien harjoittamiin toimintoihin liittyvän rahanpesua ja terrorismin rahoitusta koskevan riskin arviointi. On oletettavaa, että tämän arvion johtopäätöksissä esitetään komission näkemys mahdollisista lainsäädäntömuutoksista liittyen siihen, tulisiko em. toimijat ottaa mukaan rahanpesusääntelyn mukaisten ilmoitusvelvollisten joukkoon.

Muut mahdolliset huomiot hallituksen esityksestä

Ehdotamme muutosta s. 12 neljännen kappaleen kolmanteen virkkeeseen, joka on hallituksen esitysluonnoksessa muotoiltu seuraavasti:

”Myös perintätoimistojen ennen erääntyneen saatavan perintää tarjoamaa laskutuspalvelua voidaan pitää maksulaitoksen toimiluvan- tai maksupalvelun tarjoamista koskevan rekisteröinnin varaisena maksupalveluna, jos toimija ottaa väliaikaisesti haltuunsa toiselle kuuluvia varoja välittääkseen ne eteenpäin.”

Finanssivalvonnan muutosehdotus:

”Myös perintätoimistojen ennen erääntyneen saatavan perintää tarjoamaa laskutuspalvelua voidaan lähtökohtaisesti pitää luvanvaraisena maksupalveluna, jos toimija ottaa väliaikaisesti haltuunsa toiselle kuuluvia varoja välittääkseen ne eteenpäin.”

Hallituksen esitysluonnoksen s. 27 kolmannen kappaleen kolmannessa virkkeessä on kirjoitusvirhe ”toimintaan” kun ko. kohdassa tulisi lukea ”toimintaa”.

Ehdotamme muutosta s. 52 perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä annetun lain 2 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin.

Muotoilu hallituksen esityksen luonnosversiossa:

”Jos laskutuspalvelua tarjotaan siten, että toiminta sisältää toisille kuuluvien varojen vastaanottamista niiden eteenpäin välittämiseksi, on se lähtökohtaisesti katsottava maksulaitoslain mukaisesti lupaa edellyttäväksi toiminnaksi.

Rajaus tehtäisiin kattamaan kaikkien maksulaitosten harjoittama perintätoiminta, mutta markkinoilla ei tietyvästi toimi laskutuspalvelua harjoittavien maksupalvelun tarjoajien lisäksi muita

maksulaitosrekisterissä jo olevia toimijoita, jotka harjoittaisivat maksupalvelun tarjoamisen lisäksi perintätoimintaa.”

Finanssivalvonnan muutosehdotukset:

”Jos laskutuspalvelua tarjotaan siten, että toiminta sisältää toisille kuuluvien varojen vastaanottamista niiden eteenpäin välittämiseksi, voidaan se lähtökohtaisesti katsoa maksulaitoslain mukaisesti lupaa edellyttäväksi toiminnaksi.

Rajaus tehtäisiin kattamaan kaikkien maksulaitosten harjoittama perintätoiminta, mutta markkinoilla ei tiettävästi toimi laskutuspalvelua harjoittavien maksupalvelun tarjoajien lisäksi muita maksulaitoksia, jotka harjoittaisivat maksupalvelun tarjoamisen lisäksi perintätoimintaa.”

Myller Marko
Finanssivalvonta

Hietala Antti
Finanssivalvonta