

19.4.2016

OM 61/43/2016

Valtiovarainministeriö
VM/026:00/2016

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI LUOTTOLAITOSTOIMINNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (PERUSMAKSUTILIDIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANO)

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jolla pantaisiin täytäntöön ns. perusmaksutilidirektiivi 2014/92/EU. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1 Maksupalvelulakiin ehdotettavat muutokset

Esitysluonnoksen mukaan direktiivin keskeiset säännökset pantaisiin suu- relta osin täytäntöön lailla maksupalvelulain muuttamisesta (4. lakiehdotus), joka kuuluu oikeusministeriön toimialaan. Tällaisia olisivat mm. keskeiset maksutileihin liittyvien maksujen (kuluja) avoimuutta ja vertailukelpoisuutta koskevat säännökset sekä maksutilien siirtämistä ja rajat ylittävää maksutilin avaamista koskevat säännökset. Maksupalvelulain soveltamisalaa ja siihen kuuluvien maksupalvelujen luetteloa laajennettaisiin vastaavasti.

Maksupalvelulain (290/2010) soveltamisalaan kuuluvat nykyään varsinaiset maksupalvelut siten kuin ne on määritelty maksupalveluista sisämarkkinoilla annetussa direktiivissä 2007/64/EY. Maksutilien siirtämistä ja rajat ylittävää maksutilin avaamista koskevat säännökset (perusmaksutilidirektiivin III luku) poikkeavat tästä olennaisesti, eikä monia maksupalvelulain maksupalveluja yleisesti koskevia säännöksiä voida niihin soveltaa. Esitysluonnoksen mukaan velvollisuus maksutilin siirtämistä koskevan palvelun tarjoamiseen olisi vain luottolaitoksilla. Oikeusministeriö katsoo, että kyseiset säännökset olisi syytä sijoittaa maksupalvelulain sijasta luottolaitos-

toiminnasta annettuun lakiin (610/2014), jonka säännöksiin voidaan viitata maksulaitoksia koskevassa lainsäädännössä tarvittavassa laajuudessa (eli sikäli kuin säännöksiä sovelletaan maksulaitoksiin, jotka tarjoavat vastaavaa palvelua).

Maksujen (kulujen) avoimuutta ja vertailukelpoisuutta koskevan sääntelyn osalta oikeusministeriö katsoo, että ne ovat luontevasti sijoitettavissa maksupalvelulakiin vain siltä osin kuin kyse on maksupalveluntarjoajien velvollisuuksien sääntelystä. Tällaisia ovat maksuja koskevaa tietoasiakirjaa ja sanastoa (perusmaksutilidirektiivin 4 artikla), maksuerittelyä (5 artikla), kuluttajille tiedottamista yleisesti (6 artikla) ja ns. paketoituihin palveluihin liittyvää tiedonantovelvollisuutta (8 artikla) koskevat säännökset. Sen sijaan Finanssivalvonnan velvollisuudet, jotka liittyvät direktiivissä tarkoitettun edustavimpien maksutilien liittyvän luettelon ja yhteisen käsitteistön laatimiseen ja julkaisemiseen (3 artikla) sekä maksuja koskevaan vertailusivustoon (7 artikla) olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan syytä sijoittaa Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008).

Riitojen ratkaisun osalta oikeusministeriö toteaa, että kuluttajariitalautakuntaa koskeva sääntely täyttää direktiivissä (24 artikla) asetetut vaatimukset, joten luonnoksessa maksupalvelulain 86 a §:ään ehdotetut muutokset eivät ole direktiivin täytäntöön panemiseksi tarpeen.

Ehdotetun voimaantulosäännöksen osalta oikeusministeriö toteaa, että lain voimaantuloa ei voida sitoa suoraan Euroopan unionin säädökseen voimaantuloon (PeVL 24/2009). Sen sijaan kytköstä Euroopan unionin säädökseen voidaan pitää sellaisena erityisenä syynä, että lain voimaantulosta voidaan säätää asetuksella.

Oikeusministeriö toteaa myös, että maksupalvelulakiin sijoitettava sääntely edellyttää vielä lisävalmistelua, jossa arvioidaan mm. säännösten sijoittelua sekä käytettävää terminologiaa ja muuta kirjoitustapaa. Tämä on syytä tehdä oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön välisenä yhteistyönä. Esitysluonnos on myös syytä tarkastuttaa oikeusministeriön lain-tarkastusyksikössä.

2 Valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia

Esitysluonnokseen sisältyvässä 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan laajennettavaksi maksupalveluita tarjoavien luottolaitosten velvollisuutta peruspankkipalvelujen tarjoamiseen edellyttämällä, että talletuspankkien tulee tarjota euromääräisiä perusmaksutilejä ja niihin liittyviä maksupalveluita kaikille ETA-alueella laillisesti asuville luonnollisille henkilöille. Peruspankkipalveluihin kuuluisi ehdotuksen mukaan talletuspankkien velvollisuus tarjota vahvan sähköisen tunnistamisen palveluita myös perusmaksutiliasiakkailleen, jos se tarjoaa näitä muille asiakkailleen. Perusmaksutilin avaamisesta saisi kieltäytyä vain rahanpesun ja terrorismin estämisestä ja

selvittämisestä annetusta laista johtuvasta syystä. Vaatimuksen todetaan vastaavan perusmaksutilidirektiivin 16 artiklaa. Esityksellä pyritään perusmaksutilidirektiivin edellyttämällä tavalla edistämään maksupalvelujen saatavuutta sekä kuluttajien yhdenvertaisuutta ja liikkuvuutta maksupalveluntarjoajien välillä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt talletuspankeille voimassa olevassa luotolaitostoiminnassa annetussa laissa säädettyä velvoitetta peruspankkipalvelujen tarjoamisesta valtiosääntöoikeudellisesti sinänsä ongelmattomana ottaen huomioon tarkoitettujen pankkipalvelujen suuri merkitys nykyajan yhteiskunnassa (PeVL 24/2002 vp). Ehdotettu uudistus ei esitysluonnoksen perusteluista mainituista syistä oikeusministeriön näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti vaikuta käsitykseen sääntelyn valtiosääntöoikeudellisesta hyväksyttävyydestä, vaikka se jossain määrin laajentaisi peruspankkipalvelujen sisältöä ja entisestään kaventaisi pankin valtaa päättää uusista sopimussuhteista. Perusteluissa on selvyuden vuoksi syytä mainita, missä tilanteissa rahanpesulaki saattaa estää peruspankkipalvelujen tarjoamisen.

Oikeusministeriö pitää kuitenkin aiheellisena kiinnittää huomiota 6 a §:n 3 momenttiin, jonka mukaan asiakkailta velvoitettavien maksujen tulee olla kohtuullisia ja vastattava niistä talletuspankille aiheutuvia todellisia kustannuksia. Momentilla on tarkoitus panna täytäntöön perusmaksutilidirektiivin 17 artiklan 5 ja 6 kohta ja 18 artikla. Sääntely rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta, joten se muodostuu merkitykselliseksi etenkin perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuksi omaisuuden suojan näkökulmasta. Sääntelytasoon ja tarkkuuteen kohdistuvien vaatimusten kannalta huomioon on otettava myös perustuslakivaliokunnan käytännössä toistettu kanta perusoikeuksien käyttämisen kannalta keskeisten kysymysten sääntelemisestä lailla (esim. PeVL 55/2002 vp).

Oikeusministeriön mielestä vaatimusta peruspankkipalveluista perittävien maksujen kohtuullisuudesta ja kustannusvastaavuudesta voidaan ehdotuksessa yhteydessä pitää sinänsä asianmukaisena ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä keinona välttää peruspankkipalvelujen ylihinnoittelua. Kustannussuuntautuneen hinnoittelun edistämiseen tähtääviä velvoitteita ei ole myöskään perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty julkisten palveluvelvoitteiden toteuttamiseen liittyvissä sääntelyyhteyksissä omaisuudensuojan kannalta lähtökohtaisesti ongelmallisena (esim. PeVL 61/2002 vp), vaikka yksityisoikeudellisten yritysten toimintaan kohdistetun hintasääntelyn onkin katsottava olevan hyvin poikkeuksellinen keino puuttua julkisessa intressissä olevien palvelujen hintatasoon tai kilpailuoikeudellisiin ongelmiin.

Jonkinasteiseksi ongelmaksi muodostuu sen sijaan se, että sisällöltään varsin yleisluontoisen hinnoitteluelvoitteen laiminlyönti tai rikkominen

on 2. lakiehdotuksen 38 §:ssä ehdotettu sanktioitavaksi Finanssivalvonnan määräämällä rikemaksulla. Ehdotus merkitsee asiallisesti sitä, että rikemaksun määrääminen perustuisi viime kädessä Finanssivalvonnan tapauskohtaiseen harkintaan palvelumaksujen kohtuullisuudesta. Sääntely ei ole täysin ongelmitta sovittavissa rangaistusluonteisten taloudellisten seuraamusten sääntelyltä vaadittuun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimukseen (esim. PeVL 9/2012 vp, PeVL 32/2005 vp, PeVL 55/2005 vp). Esitysehdotukseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 6 a §:ää on vähintään syytä täydentää perustelumainintoja vastaavin säännöksiin kansallisen tulotason ja maksutilipalveluista keskimäärin veloittettavien maksujen huomioon ottamisesta palvelumaksujen kohtuullisuutta arvioitaessa.

On syytä todeta, että muussa lainsäädännössä mahdollisten hintatasoa yleisesti määrittävien vaatimusten lisäksi on usein säädetty joko suoraan lailla tai sen nojalla annetulla asetuksella määräytyvästä enimmäishinnasta. Tämänäköisestä sääntelystä on kyse muun ohella säätämisyjärjestysperusteluissakin viitatuissa lääkkeiden hinnoittelua ja kuluttajasaatavien perintäkulojen korvaamista koskevassa sääntelyssä (Läkelaki 395/1987, L saatavien perinnästä 513/1999). Erityislaissa on saatettu säätää myös viranomaisen päätöksellä asettavasta hintakatosta, jota voidaan käyttää viimesijaisena keinona hinnoitteluun puuttumiseksi (esim. tietoyhteiskuntakaari 917/2014). Toisaalta kohtuullisen hinnan määrittämiseen ei välttämättä ole kaikkiin tilanteisiin soveltuvaa laskentakaavaa.

Jatkovalmistelussa on aiheellista harkita, onko rikemaksu ehdotetussa yhteydessä ylipäättään tarkoituksenmukainen keino reagoida palvelumaksujen ylihinnotteluun vai onko Finanssivalvonnalla mahdollisesti jo voimassa olevan sääntelyn perusteella käytettävissään muita tehokkaita keinoja palvelumaksujen tasoon puuttumiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Finanssivalvonnalla on sitä koskevan lain 3 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan jo nykyisin velvollisuus seurata ja arvioida peruspankkipalvelujen saatavuutta ja niiden hinnoittelua. Tässä tarkoituksessa Finanssivalvonta tekee vuosittain pankkipalveluita koskevan selvityksen, jonka avulla seurataan muun ohella sitä, ettei asiakkaan oikeutta peruspankkipalveluihin vaikeuteta kohtuuttomalla hinnoittelulla.

Ylijohtaja

Lainsäädäntöneuvos

Sami Manninen

Pekka Pulkkinen

