



Valtiovarainministeriölle

Lausuntopyyntönnä 24.7.2017
VM037:00/2017

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI MAKSULAITOSLAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Hallinnolliset sanktiot

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 48 a §:ään lisättäisiin Finanssivalvonnalle mahdollisuus määrätä seuraamusmaksu 26 a ja 26 b §:n laiminlyönnistä tai rikkomisesta. Kyse on palveluntarjoajan velvollisuudesta vakuutukseen tai muuhun vastaavaan vakuuteen. Lisäksi 4. lakiehdotuksen 38 §:n mukaan Finanssivalvonta voisi määrätä rikemaksun sille, joka laiminlyö tai rikkoo maksulaitoslain 8 a §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettua kuvauksen, ilmoituksen tai tarkastuslausunnon toimittamisvelvollisuuden.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ei ole perustuslain 81 §:n mukainen vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut tällaiset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Hallinnollisen seuraamuksen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, joten sen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla. Laissa on valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.

Vaikka perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvä täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten, kuten hallinnollisten rangaistusmaksujen tai kurinpitoseuraamusten, sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa. Sanktioita koskevista säännöksistä tulee näin ollen ilmetä, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Sanktioita koskevan sääntelyn tulee myös olla oikeasuhtaista. Oikeasuhtaisuuteen liittyvät kysymykset lievien laiminlyöntien sanktioinnista ja seuraamusten porrastamisesta rikkomuksen vakavuuden perusteella. Edelleen sääntelyssä on arvioitava, onko hallinnollisella seuraamuksella tarkoitus sanktioida sellaista käyttäytymistä, joka täyttää myös jonkin rikoksen tunnusmerkistön. (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, osio 12.10)

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, perustuuko uusien sanktioitavien tekojen rikemaksun ja seuraamusmaksun suuruus suoraan direktiiviin. Oikeusministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallituksen esityksestä laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. Lausunnossa valiokunta totesi, että *”lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa jää jossakin määrin epäselväksi, miltä osin seuraamussääntelyssä on kansallista liikkumavaraa seuraamusten laadun ja esimerkiksi rikemaksun suuruuden osalta. Hallintovaliokunnan on syytä direktiivisääntelyn mahdollistamissa rajoissa vielä arvioida seuraamusten laadun ja suuruuden oikeasuhtaisuutta.”* (ks. PeVL 2/2017 vp) Oikeusministeriö kehottaa jatkovalmistelussa kiinnittämään samaan asiaan huomiota.

Toimiluvan peruuttaminen

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 18 § on erikoisesti muotoiltu. Sen mukaan *”Finanssivalvonta voi rajoittaa toimintaa tai peruuttaa maksulaitoksen toimiluvan, jos maksulaitos jättää ilmoittamatta Finanssivalvonnalle toimiluvan ehtojen täyttämisen kannalta olennaisesta kehityksestä, jos se jatkamalla maksupalvelutoimintaansa muodostaisi uhan maksujärjestelmän vakaudelle tai siihen kohdistuvalle luottamukselle taikka jos se nimenomaan luopuu toimiluvasta.”* Toimiluvasta luopuminen olisi syytä erottaa omaksi virkkeeksi, ja tällöin lienee kyse pikemminkin siitä, että toimilupa peruutetaan. Edelleen Finanssivalvonnan toimenpiteitä ei ole sidottu siihen, että luvan peruuttaminen sidotaan vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönnteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (esim. PeVL 11/2016 vp, PeVL 34/2012 vp, PeVL 17/2012 vp). Luonnoksesta ei käy ilmi, perustuuko ehdotettu sääntely näiltä osin suoraan direktiiviin.

Oikeusturvakeinot

Esitysluonnos vaikuttaa sisältävän useita uusia valituskelpoisia päätöksiä, joita ovat esimerkiksi 24 §:n 5 momentti: *"Finanssivalvonnan on ilmoitettava rekisteröinnistä kieltäytymisestä maksulaitokselle ilman aiheetonta viivytystä."* ja 30 §:n 3 momentti: *"Finanssivalvonta voi määrätä menettelmän muutettavaksi, jos sen perusteella lasketut omat varat eivät riittävällä tavalla turvaa maksulaitoksen vakavaraisuutta tai luotettavuutta."* Perusteluissa ei ole näistä ja toimijoiden oikeussuojakeinoista mitään mainintaa. Muutoksenhaku tapahtunee Finanssivalvonnasta annetun lain mukaisesti.

Säädösteknisiä huomioita

Esitysluonnos sisältää useita säädösteknisesti ongelmallisia muotoiluja, joita olisi syytä jatkovalmistelussa täsmentää. Lisäksi säännösten virkkeet ovat paikoin hyvin pitkiä, kankeita ja vaikeaselkoisia. Lisäksi yhdessä momentissa saatetaan säätää useasta asiasta, mikä tekee sääntelystä entistä kankeampaa. Oikeusministeriö muistuttaa toimittamaan ehdotuksen hyvissä ajoin laintarkastukseen.

- 1. lakiehdotuksen 4 §: *"Finanssivalvonnan on lykättävä päätöksiään kunnes asia on ratkaistu kyseisen artiklan mukaisesti"*. Säännöksestä ei käy ilmi, mitä Finanssivalvonnan päätöksiä tässä yhteydessä tarkoitetaan.
- 1. lakiehdotuksen 8 a §:n 1 momentti on muotoilu erikoisesti: *"Finanssivalvonnan on päätettävä tapahtuuko toiminta rajatussa verkossa ja jos ei, ilmoitettava päätöksestään kyseiselle henkilölle"*.
- 1. lakiehdotuksen 19 a §:n 1 momentti on hyvin epäselvä. Säännöksen 2 momentti on muotoiltu erikoisesti: *"Arvio on toimitettava useammin kuin vuosittain Finanssivalvonnan niin vaatiessa"*. Selkeämpi olisi säätää siten, että Finanssivalvonta voi vaatia arvion toimitettavaksi useammin.
- 1. lakiehdotuksen 22 §:ssä säädettäisiin, että *"maksulaitoksen on harjoitettava ainakin osaa maksupalvelutoiminnastaan Suomessa"*. Säännös kaipaava tarkentamista, erityisesti koska kyseessä on yksityisiin toimijoihin kohdistuva velvoittava sääntely. Yksityiskohteisissa perusteluissa on todettu, että *"riittävä maksupalveluiden tarjonnan määrä tulee arvioida tapauskohtaisesti"*.
- Säädöstekstissä käytetään hallintomenettelyyn liittyen termiä *"näyttö"*, jota hallintomenettelyssä ei yleisesti käytetä ja se tulisi korvata pikemminkin sanalla selvitys. (esim. 1. lakiehdotuksen 52 §)

- 1. lakiehdotuksen 52 §:ssä on myös epäselviä ilmaisuja: Säännöksellä veloitetaan toimijoita toimittamaan viranomaiselle ”riittävät tiedot” kuitenkin yksilöimättä, mistä asioista. Lisäksi 52 §:ssä säädettäisiin, että ”jos toimilupaa ei myönnetä, oikeushenkilön on lopetettava maksupalvelun tarjoaminen.” Selkeämpi ja yleisempi ilmaisutapa lienee: maksupalveluiden tarjoamiseksi on oltava voimassaoleva toimilupa.
- ”Soveltuvien osin” -ilmaisua tulisi välttää (esim. 2. lakiehdotuksen 5 §).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan Finanssivalvonnasta annettua lakia ollaan muuttamassa ainakin kahdella esityksellä. Tarvittaessa näistä tulisi mainita Riippuvuus muista esityksistä -osiossa.

Oikeusministeriö muistuttaa lausuntopalvelu.fi -sivustosta ja suosittelee, että myös valtiovarainministeriö käyttäisi palvelua lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

osastopäällikkö, ylijohaja



Sami Manninen

erityisasiantuntija



Heini Färkkilä