



Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
mia.aronen@vm.fi

Uudistetun maksupalveludirektiivin muutokset maksulaitoslakiin ja eräisiin muihin lakeihin

VM037:00/2017

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Finanssivalvonnalta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maksulaitoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksellä on tarkoitus panna täytäntöön toisen maksupalveludirektiivin II osasto sekä vähäisessä määrin IV ja VI osaston säännöksiä.

Finanssivalvonta toteaa, että sillä on ollut ennen lausuntokierrosta mahdollisuus kommentoida lakiehdotusta ja osa sen kommentteista on jo otettu huomioon asian valmistelussa. Finanssivalvonta lausuu asiassa seuraavaa.

Keskitetty yhteyspiste direktiivin artiklassa 29.4

Esitysluonnoksen kappaleessa 3.2.1 on kerrottu kansallisen liikkumavaran käytöstä. Sen mukaan ns. keskitetyn yhteyspisteen sääntelylle, joka koskee sijoittautumisoikeuden nojalla toimivia ulkomaisia maksulaitoksia, ei ole nähty tarvetta. Finanssivalvonta näkee keskitetyn yhteyspisteen sääntelylle tarpeen ja ehdottaa sääntelyn lisäämistä lakiehdotukseen. Keskitetty yhteyspiste varmistaisi niiden maksulaitosten, joiden pääasiallinen toimipaikka sijaitsee toisessa jäsenvaltiossa, asianmukaisen yhteydenpidon valvovaan viranomaiseen. Yhteyspiste ja sen tapauskohtainen tarve määritetään Euroopan Pankkiviranomaisen valmistelemassa alemman asteisessa sääntelyssä annettujen kriteerien mukaan.

Maksulaitoslain 2 §:n ja 3 §:n poikkeussäännökset

Finanssivalvonnan yleisenä periaatteena on, että se myöntää palveluntarjontaan tarvittavan luvan vain sellaiselle toimijalle, joka tosiasiallisesti tulee harjoittamaan tietyllä lainsäädännöllä säädeltyä toimintaa, ja johon se tarvitsee Finanssivalvonnan luvan. Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 26 §:n 2 momentin 3 kohdan säännös siitä, että myönnetyn toimiluvan voi perua, jos valvottava ei ole aloittanut liiketoimintaansa 12 kuukauden kuluessa toimiluvan myöntämisestä myös osaltaan tukee tätä periaatetta.



Maksulaitoslain 2 §:ssä ja 3 §:ssä säädetään niistä poikkeuksista, joiden vallitessa harjoitettavaan toimintaan ei tarvitse hakea lupaa Finanssivalvonnalta. Finanssivalvonta pitäisi selkeämpänä, jos lainsäädännössä mainittaisiin, että näiden poikkeusten vallitessa, toimilupaa tai rekisteröintiä *ei voi hakea*, edellyttäen että muut tarjottavat palvelut eivät sisällä maksulaitoslaissa säänneltyä lupaa edellyttävää toimintaa. Finanssivalvonta katsoo, että säännöksellä olisi markkinoita selkeyttävä vaikutus, sillä Finanssivalvonnan julkisessa maksulaitosrekisterissä olisi tällöin vain lupaa edellyttäviä maksupalveluja tosiasiasa harjoittavia yhtiöitä eikä lupaa voisi hakea pelkästään ns. imagosyistä.

Maksulaitoslain 8 a §:n 2 momentin mukainen tarkastuslausunto

Ehdotetun maksulaitoslain 8 a §:n 2 momentin mukaan 3 §:n 2 momentissa tarkoitetun teleyrityksen tulee antaa Finanssivalvonnalle vuosittainen tarkastuslausunto soveltamisalapoikkeuksen piiriin kuulumisen varmistamiseksi. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että direktiivissä ei ole tarkemmin määritelty tällaisen tarkastuslausunnon sisällöstä tai siitä kenen tekemä sen tulisi olla. Tämän johdosta todetaan, että tämä jää valvontakäytännöllä ratkaistavaksi.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan asian jättäminen valvontakäytännön varaan ilman tarkempia säännöksiä lausunnon sisällöstä ja tekijästä ei ole riittävä ratkaisu, vaan tehokkaan valvontatyön mahdollistamiseksi lain tai sen perusteluiden tulisi olla tämän osalta tarkemmat alla esitetyllä tavalla.

Direktiivin englanninkielisessä versiossa tarkastuslausuntoa on kuvailtu termeillä "...an annual audit opinion, testifying that..." ja ruotsinkielisessä versiossa puolestaan "...med ett årligt revisionsuttalande i vilket det bekräftas att...". Näistä määrittelyistä voisi päätellä, että tarkoituksena olisi edellyttää tilintarkastajan antamaa tarkastuslausuntoa.

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että tarkastuslausunnon antajasta ja sen sisällöstä säädettäisiin nyt ehdotettua tarkemmin lainsäädännössä. Lainkohdassa olisi tarpeellista mainita, että lausunnon tulisi olla tilintarkastajan tai muun riippumattoman asiantuntijan antama ja tarkastuslausunnossa lausunnonantajan tulisi perustellusti vahvistaa palveluntarjoajan toimivan lain soveltamisalapoikkeuksen piirissä.

Toimipaikka ja pääkonttori

Maksulaitoslakia koskevaa 22 §:n 2 momenttia ehdotetaan luonnoksessa muutettavaksi siten, että Suomessa pääkonttorin omaavan maksulaitoksen on harjoitettava ainakin osaa maksupalvelutoiminnastaan



Suomessa. Finanssivalvonta pitää ehdotettua muutosta hyvänä. Finanssivalvonta kuitenkin katsoo, että ehdotetun säännöksen tulisi koskea myös ilman toimilupaa maksupalvelua tarjoavia toimijoita eli lain 7 §:n, 7 a §:n ja ehdotetun uuden 7 b §:n mukaisia ns. rekisteröityneitä toimijoita.

Ehdotetulla 22 §:n 2 momentin muutoksella on Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tarkoitus säännellä asiantilaa jäsenvaltioiden välillä. Edellä mainitut ns. rekisteröidyt toimijat eivät voi tarjota palvelujaan toisiin jäsenvaltioihin, mutta ne voivat tarjota palvelujaan kotimaan sisällä sekä kolmansiin valtioihin. Näiden toimijoiden tarjoamien maksupalvelujen kokonaismäärää on myös lainsäädännöllä rajoitettu.

Finanssivalvonta pitää kuitenkin valvonnan kannalta ongelmallisena tilannetta, että toimija voisi rekisteröityä palveluntarjoajaksi Suomeen ilman, että toiminnalla olisi mitään liityntää Suomeen. Toiminnan valvontaa heikentää automaattisesti se, mitä kauempana varsinaista toimintaa harjoitetaan valvojasta. Samoin valvontaan liittyvien tietojen saamista kolmansista maista voi pitää selkeästi hankalampana kuin niiden saamista yhteisön sisältä. Toimintatavat näissä kolmansissa valtioissa voivat myös erota merkittävästikin siitä, mihin yhteisön sisällä on totuttu. Nämä seikat ovat omiaan hankaloittamaan tehokkaan valvonnan toteuttamista. Lisäksi tällainen rekisteröitymispyrkimys voi antaa aiheen epäillä koko rekisteröitymisen tosiasiallista tarkoituspäätettä, toimijalla voi ehkä olla tarkoituksena vain hankkia varsin luotettavasta maasta virallinen todistus toimintansa luvallisuudesta, mikä puolestaan voi toimia hyvänä markkinointikeinona varsinaisella markkina-alueella.

Näistä tehokkaan valvonnan turvaamissyistä Finanssivalvonta pitää toivottavana, että kyseinen 22 §:n säännös ulotetaan koskemaan myös em. rekisteröityneitä toimijoita. Finanssivalvonta myös toteaa, että kysymys ei ole pelkästään teoreettinen, vaan valvontakäytännössä jo esiin tullut asetelma.

Omien varojen vähennyssäännös maksulaitoslain 28.2 §:ssä

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota maksulaitoksen omien varojen ns. vähennyssäännöksen kirjoitusasuun. Säännös perustuu ensimmäiseen maksupalveludirektiiviin eikä sitä ole muutettu nyt täytäntöön pantavassa toisessa maksupalveludirektiivissä. Säännöksen tarkoituksena on estää omien varojen moninkertainen hyväksi lukeminen. Lainkohdan nykyinen kirjoitusasu antaa ymmärtää, että MLL 9 §:n 2 momentin mukaista muuta liiketoimintaa harjoittavan maksulaitoksen omista varoista tulee vähentää määrä, joka vastaa maksupalveluiden osuutta maksulaitoksen liikevaihdosta. Säännöksen kirjoitusasu on ongelmallinen sellaisen maksulaitoksen kannalta, joka harjoittaisi minimaalisesti puheena olevaa muuta liiketoimintaa. Tuolloin maksulaitoksen omista varoista tulisi vähentää maksupalveluja vastaava osuus eli valtaosa, vaikka minimaalinen muu liiketoiminta ja sen tuottama riski laitoksen toiminnalle ei itsessään antaisi siihen aihetta.



Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tämä ei ole ollut direktiivien tarkoituksena ja ehdottaa, että kirjoitusasua muutettaisiin siten, että esitetyltä ongelmalta vältyttäisiin.

Hallinnolliset seuraamukset

Finanssivalvonta katsoo, että seuraamusmaksua koskevan MLL 48 a §:n soveltamisalaan tulisi lisätä ehdotettu 19 a § operatiivisten ja turvallisuusriskien hallinnasta ja 19 b § poikkeamista ja petoksista ilmoittamisesta. Kyseiset säännökset täydentävät voimassa olevan lain 19 §:ää (toiminnan järjestäminen), jonka rikkominen on säädetty seuraamusmaksun alaiseksi.

Tämän johdosta myös luottolaitostoiminnasta annetun lain 20 luvun 1 §:ää tulisi täydentää vastaavasti, sillä MLL 19 a ja b §:ää sovelletaan myös luottolaitoksiin.

Finanssivalvonnan resurssit

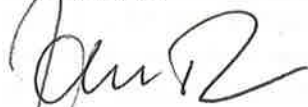
Esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa on tuotu esiin, että esitetyt säädökset tulevat lisäämään Finanssivalvonnan tehtäviä pitkäaikaisesti noin kahden henkilötyövuoden verran ja noin vuoden muutosvaiheen aikana lisäksi yhden henkilötyövuoden verran.

Finanssialan rakenteelliset muutokset jatkuvat, mikä tulee edelleen supistamaan Finanssivalvonnan jo nyt hyvin tiukkaa rahoituspuskuria. Samalla Finanssivalvonnan resurssien lisäämiselle aiheutuu eneneviä paineita paitsi lainsäätäjän myös Euroopan keskuspankin toimesta. Finanssivalvonta on todennut valtiovarainministeriölle MiFID2-sääntelyyn liittyneessä lausunnossaan, että Finanssivalvonta pitää välttämättömänä, että valvontamaksulaki turvaa jatkossakin Finanssivalvonnan rahoituspohjan ja siten uskottavan valvonnan. Tämä voi edellyttää Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain pikaista muuttamista Finanssivalvonnan rahoituspohjan turvaamiseksi.

Lakitekniset kommentit

Finanssivalvonta toimittaa erikseen valtiovarainministeriölle eräitä lakitekniisiä kommentteja hallituksen esityksen luonnokseen.

FINANSSIVALVONTA



Jarmo Parkkonen
osastopäällikkö



Sanna Atrila
lakimies