



Oikeusministeriölle

Viite / Dnro: OM 1/471/2014

KULUTTAJASUOJAVIRANOMAISTEN TOIMIVALTUUDET

FK kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. FK haluaa nostaa lausunnossaan esille erityisesti finanssisektorin sääntelyyn ja valvontaan liittyviä erityiskysymyksiä.

Finanssisektori on ollut varsinkin finanssikriisin jälkeen ennennäkemättömän kattavan ja yksityiskohtaisen sääntelyn kohteena. Finanssisektorin toiminta on usein luonteeltaan rajat ylittävää toimintaa. Sääntelyä tehostamaan on rakennettu Euroopan laajuinen tiivis, ylikansallinen valvontarakente, jolle finanssisektorin valvontaa pyritään edelleen keskittämään. Finanssisektorin eurooppalaisille valvojille pyritään antamaan myös yhä enemmän normantovaltaa. FK toteaaakin, että:

- Finanssialaan kohdistuva eurooppalainen ja kansainvälinen erityissääntely on otettava huomioon menettelytapojen asianmukaisuuden ja lainmukaisuuden arvioinnissa. Finanssisektorilla kuluttajansuoja ei ole kansallinen eikä yksin kuluttajansuojalain mukaan määräytyvä ilmiö.
- Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteistyö on ensiarvoisen tärkeä edellytys tehokkaalle valvonnalle.
- Aluehallintovirastojen valvontavaltuuksien laajentaminen ei ole perusteltua. Usean viranomaisen rinnakkainen toimivalta on omiaan lisäämään valvonnan tehottomuutta ja valvontakäytäntöjen epäyhtenäisyyttä.
- Kansallisesti pyritään säilyttämään ja myös lisäämään eri viranomaisten rinnakkaista ja päällekkäistä toimivaltaa. Keskeinen kysymys onkin, mikä on kansallisen rinnakkaisen ja päällekkäisen valvonnan merkitys finanssisektoriin kohdistuvan sääntelyn ja valvonnan painopisteen siirtyessä yhä enemmän EU-tasolle.

FK yhtyy Elinkeinoelämän Keskusliiton ja Suomen Yrittäjien eriävään mielipiteeseen. Nykytilan ja muutostarpeiden arviointi on keskeinen osa hyvää lainvalmistelua. Työryhmän mietinnöstä ilmenevän selvityksen perusteella ei ilmene perusteita, miksi nykyinen kuluttajasiaviamiehen käytössä oleva keinovalikoima olisi riittämätön ottaen huomioon kuluttajansuojaan liittyvät tosiasialliset ongelmat. Lisäsääntelyn vaikutuksia tulisi arvioida paitsi sääntelyn tarpeellisuuden myös kotimaisten yritysten kilpailukyvyyn näkökulmasta.

1 Yleistä

1.1 Finanssisektorin sääntely eriytyy ja kuluttajansuojalaki soveltuu harvoin yksin

Verrattuna moneen muuhun kuluttajapalveluja tarjoavaan toimialaan finanssisektori on varsin yksityiskohtaisesti säänneltyä sekä elinkeinotoiminnan että asiakkaille tarjottavien palvelujen osalta. Sääntely on pääosin EU-alkuperää ja jakaantuu normihierarkian eri tasolle.

Finanssisektorilla sovellettava sääntelykokonaisuus kattaa ns. 1-tason eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten ohella myös

- komission antamat täytäntöönpanosäädökset,
- Euroopan valvontaviranomaisten päätökset, ohjeet ja suositukset,



- Euroopan keskuspankin säädökset, päätökset, ohjeet ja suositukset,
- Euroopan järjestelmäriskikomitean suositukset ja
- Finanssivalvonnan antamat määräykset ja ohjeet.

Valtaosa toimialaan kohdistuvasta asiakkaansuojasääntelystä on erityissääntelyä, jolloin kuluttajansuojalain itsenäiselle soveltamiselle jää tosiasiallisesti melko vähän tilaa. Myös finanssisektoria koskevaan kansalliseen erityislainsäädäntöön sisältyy finanssipalveluita koskevia erityissäännöksiä muun muassa sopimattomasta menettelystä, markkinoinnista ja sopimusehdoista.

Asiakkaan- ja kuluttajansuojan kannalta yleissäännöksinä toimivat laissa säädetyt nimenomaiset velvoitteet noudattaa hyvää pankkitapaa, hyvää vakuutustapaa ja hyvää arvopaperimarkkinatapaa.¹ Yleinen velvoite hyvän tavan mukaiseen ja asianmukaiseen menettelyyn sisältyy Finanssivalvonnasta annetun lain 45 §:ään.² Finanssivalvonnan yksi keskeisistä tehtävistä onkin valvoa menettelytapoja, joita palveluntarjoajat noudattavat niin asiakassuhteissaan kuin keskinäisissä suhteissaan. Menettelytapojen tulee olla lainsäädännön, kansainvälisten vaatimusten ja hyvän tavan mukaisia. Asiakkaiden tulee puolestaan voida luottaa siihen, että palveluntarjoajat noudattavat hyvää tapaa markkinoinnissaan, sopimusehdoissaan ja muussa asiakastoiminnassa. Valvonnan yhtenä tavoitteena on lisätä asiakkaiden luottamusta markkinoiden ja niillä toimivien palveluntarjoajien toimintaan.³

1.2 Finanssisektorin valvonta on siirtymässä Euroopan valvontaviranomaisille ja Euroopan keskuspankille

Suuren muutoksen valvontaan myös kuluttaja-asioissa on tuonut Euroopan valvontaviranomaisten toimivalta antaa paitsi velvoittavia säännöksiä myös ohjeita ja suosituksia. Euroopan valvontaviranomaisilla tarkoitetaan Euroopan pankkiviranomaista (EBA), Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA) ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA).

Euroopan valvontaviranomaisten toimivallasta säädetään asianomaisissa Euroopan parlamentin ja neuvoston antamissa ns. finanssivalvonta-asetuksissa. Esimerkiksi Euroopan pankkiviranomaisen toimivaltaan kuuluvat nimenomaisesti luottolaitosääntelyn ohella muun muassa rahoituspalvelujen etämyyntidirektiivi, rahanpesudirektiivi ja varainsiirtojen mukana välitettäviä tietoja koskeva asetus. Valvontaviranomaisen nimenomaisena tehtävänä on muun muassa edistää kyseisten säädösten johdonmukaista, tehokasta ja tosiasiallisen soveltamisen varmistamista ja valvontakäytäntöjen lähentymistä.⁴

¹ Luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 1 §, vakuutusyhtiölain 25 luvun 1 § ja arvopaperimarkkinalain 1 luvun 2 §

² Finanssivalvonta valvoo, että valvottavat ja vakuutusedustajat noudattavat niihin sovellettavia markkinointia ja sopimusehtojen käyttöä sekä kuluttajan kannalta hyvän tavan vastaista tai muutoin sopimatonta menettelyä asiakassuhteessa koskevia säännöksiä. Säännöksiä sovelletaan myös ulkomaiseen sivuliikkeeseen, muuhun ulkomaiseen valvottavaan, joka tarjoaa Suomeen palveluja sivuliikettä perustamatta, ja ulkomaiseen vakuutusedustajaan siltä osin kuin Finanssivalvonta on toimivaltainen viranomainen valvomaan niihin sovellettavien säännösten noudattamista.

³ Monissa EU-jäsenvaltioissa toimialavalvonta myös kuluttaja-asioissa on uskottu finanssialan valvontaviranomaiselle tai kansalliselle keskuspankille, joten rinnakkainen toimivalta näyttäisikin olevan lähinnä pohjoismainen ilmiö kuluttajaoikeudellisista perinteistä johtuen.

⁴ Asetus (EU) N:o 1093/2010 1(2) artikla. Ks. myös asetuksen 1(5) artikla. – Kuluttajaluottoihin liittyen kuluttajaluottodirektiivin (2008/48/EY) sääntelyä ja valvontaa koskevan 20 artiklan mukaan sillä



Finanssivalvonnan on tehtäviään hoitaessaan otettava huomioon sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, Euroopan keskuspankin säädökset, päätökset, suositukset ja ohjeet, Euroopan järjestelmäriskikomitean suositukset ja Euroopan valvontaviranomaisten päätökset, ohjeet ja suositukset sekä komission antamat täytäntöönpanosäädökset. Jollei ohjeen tai suosituksen noudattaminen ole mahdollista, Finanssivalvonnan on esitettävä perustelut ohjeesta tai suosituksesta poikkeamiseen ja toimitettava ne kyseisen ohjeen tai suosituksen antaneelle Euroopan valvontaviranomaiselle tai Euroopan järjestelmäriskikomitealle.⁵ Euroopan valvontaviranomaisten toimivallan ulkopuolelle ei ole suljettu asiakkaansuojaa ja kuluttajansuojaa.

Euroopan valvontaviranomaisten toimivalta antaa tarkempia ohjeita ja suosituksia voi perustua joko direktiiviin tai asetukseen tai finanssivalvonta-asetuksen toimivaltasääntöihin. Valvottavan ja muun finanssimarkkinoilla toimivan on pääsääntöisesti tarkoituksenmukaista noudattaa Finanssivalvonnan ja Euroopan valvontaviranomaisten ohjeita ja suosituksia, jos ne perustuvat voimassa olevasta EU-sääntelystä esitettyyn tulkintaan. Ohjeilla voi olla tulkintavaikutuksen lisäksi myös tosiasiallisesti sitova merkitys, jos niissä esimerkiksi linjataan sellaista hyvää menettelytapaa tai käytäntöä, jota ohjeen soveltamisalaan kuuluvassa toiminnassa on noudatettava. Ohjeilla ja suosituksilla on vähintään *de facto* tulkintavaikutus. Yksin ohjeen tai suosituksen noudattamatta jättämisestä ei kuitenkaan voida määrätä hallinnollista sanktiota, kuten seuraamusmaksua, jollei kyse ole samalla velvoittavan säännöksen rikkomisesta. Sekä Euroopan valvontaviranomainen että Finanssivalvonta voi puuttua sekä velvoittavan säännöksen että ohjeen tai suosituksen vastaiseen menettelyyn. Jos Euroopan valvontaviranomaisen antamassa ohjeessa esimerkiksi suositellaan tiettyä toimintatapaa, suosituksesta poikkeava menettely voi suhteellisuusperiaatteen soveltumisen vuoksi tai muusta perustellusta syystä olla mahdollista, kunhan velvoittavan sääntelyn vaatimukset sinänsä täytetään.

Myös Finanssivalvonta on antanut valvottavilleen menettelytapoja koskevia ohjeita ja suosituksia⁶. Esimerkiksi **finanssipalvelujen ja -tuotteiden markkinointia** koskevien menettelytapaohjeiden säädöspohja kattaa sekä kansallisen että eurooppalaiseen sääntelyyn. Ohjeissa otetaan kantaa muun muassa markkinointia koskeviin periaatteisiin (ohjeen 4 luku), jotka sisältyvät myös kuluttajansuojalain 2 lukuun ja joiden rikkomiseen voisi kohdistua työryhmän ehdotuksen mukaisesti kuluttaja-asiamiehen ehdottama seuraamusmaksu.

1.3 Euroopan keskuspankin toimet voivat heijastua myös asiakasrajapintaan

Suomessa toimivista pankeista ja pankkiryhmistä Danske Bank, Nordea Pankki Suomi ja OP Ryhmä ovat suoraan Euroopan keskuspankin valvonnassa vakavaraisuus- ja muiden riskien hallinnan osalta. Kuluttajansuoja, maksuliikenne ja rahanpesulainsäädäntö ovat kansallisen valvonnan piirissä

Esimerkiksi operatiivisten riskien hallinnassa on kyse muun muassa prosesseihin, tietojärjestelmiin, tietoturvaan ja maksuliikenteeseen liittyvien riskien hallinnasta. Euroopan kes-

ei rajoiteta pankkiviranomaisen toimivaltaan kuuluvan luottolaitosdirektiivin (2006/48/EY) soveltamista.

⁵ Tarkemmin laki Finanssivalvonnasta 3 a §. Säädösten, päätösten, ohjeiden ja suositusten valmisteluun osallistuu Finanssivalvonta (laki Finanssivalvonnasta 3 b §). Ks. myös asetus (EU) N:o 1093/2010 16 ja 17 artiklat, asetus (EU) N:o 1095/2010 16 ja 17 artiklat sekä asetus (EU) N:o 1094/2010 16 ja 17 artiklat.

⁶ Määräykset ja ohjeet, menettelytapoja koskeva pääjakso 6,

<http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Saantely/Maarayskokoelma/Uusi/Pages/paajaksoittain.aspx>



kuspankki on käytännössä kohdistanut valvottavilleen myös näiltä osin eräitä suoria valvontavaateita. Sama koskee luonnollisesti myös muita riskilajeja, kuten luottoriskin hallintaa.

Selkeää rajanvetoa kansallisen valvonnan piiriin kuuluvien ja riskienhallintaa koskevien vaatimusten osalta ei voida käytännössä tehdä. Euroopan keskuspankki voi antaa riskienhallintavaatimuksiin perustuen suoraan myös asiakasrajapinnassa noudatettavaan menettelytapoihin vaikuttavia määräyksiä, päätöksiä, suosituksia ja ohjeita.⁷ Euroopan keskuspankki voi luonnollisesti määrätä valvottavilleen myös hallinnollisia sanktioita.

1.4 Euroopan valvontaviranomaisen päätöksen oikeusvaikutuksista

Tilanteissa, joissa Euroopan valvontaviranomainen antaa Euroopan finanssivalvonta-asetuksissa säädetyn menettelyn mukaisesti finanssimarkkinoilla toimivalle osoitetun yksittäisen päätöksen asiassa, josta Finanssivalvonta on aiemmin antanut päätöksen, Finanssivalvonnan päätöksen asemesta noudatetaan Finanssivalvonnasta annetun lain 74 a §:n mukaisesti Euroopan valvontaviranomaisen antamaa päätöstä. Muutoksenhausta Euroopan valvontaviranomaisen antamaan päätökseen säädetään tällöin Euroopan finanssivalvonta-asetuksissa. *Finanssivalvonnan yksittäistapauksessa antama lainvoimainenkaan päätös ei ole siis aina lopullinen.*

2 Työryhmän mietintöä koskevat kommentit

2.1 Seuraamusmaksun määrääminen ja muut seuraamukset

Kuluttajansuojasäännöksillä, joiden vastaisesta menettelystä voisi mietinnön mukaan seurata seuraamusmaksu, on useimmiten vastineensa finanssisektoriin kohdistuvassa erityissääntelyssä. Niihin voi liittyä myös Euroopan valvontaviranomaisten antamia suosituksia ja ohjeita (ks. edellä).

Finanssivalvonnan valvottavien asiakassuhteissaan noudattamia menettelytapoja ei voida arvioida yksin kuluttajansuojalain näkökulmasta. Menettelytapojen lainmukaisuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon erityissääntely ja ylikansallinen valvontajärjestelmä. Toimivaltaisten valvontaviranomaisten tehokas ja tarkoituksenmukainen yhteistyö on tästä syystä ensiarvoisen tärkeä edellytys tehokkaalle valvonnalle.

Finanssivalvonnalla on käytettävissään muun muassa toimeenpanokiello, oikaisukehoitus, uhkasakko ja julkinen varoitus. Koska kyse on myös luvanvaraisesta elinkeinotoiminnasta, kyseeseen voi tulla myös toimiluvan peruuttaminen⁸, vaikka seuraamusmaksun määrääminen ei olisi mahdollista. *FK ei pidä perusteltuna sitä, että kuluttajansuojalain nojalla voisi seurata ankarampi seuraamus kuin tapaukseen sovellettavan erityissääntelyn nojalla.*

⁷ Euroopan keskuspankki on antanut esimerkiksi internet-maksamista koskevan turvallisuussuosituksen (https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr130131_1.en.html). Suositus on pantu täytäntöön Euroopan pankkiviranomaisen antamalla suuntaviivoilla, jotka tulevat voimaan 1.8.2015 alkaen (<http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/consumer-protection-and-financial-innovation/guidelines-on-the-security-of-internet-payments>). Suositus on huomioitu Finanssivalvonnan antamassa operatiivisten riskien hallintaa koskevassa määräys- ja ohjekokoelmassa 8/2014 (http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Saantely/Maarayskokoelma/Uusi/Pages/08_2014.aspx).

⁸ Finanssivalvonta voi Finanssivalvonnasta annetun lain 26.2 § 1 kohdan mukaan perua valvottavan toimiluvan tai esittää toimiluvan perumista myös, jos valvottavan toiminnassa on olennaisesti rikottu finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä tai viranomaisen niiden nojalla antamia säännöksiä tai määräyksiä, toimiluvan ehtoja tai valvottavan toimintaa koskevia sääntöjä.



Kuten edellä on todettu, Finanssivalvonnan yksittäistapauksessa antama lainvoimainena päätös ei ole aina lopullinen. Koska Euroopan valvontaviranomaisten toimivalta ja päätösten oikeusvaikutukset perustuvat suoraan sovellettaviin finanssivalvonta-asetuksiin, kansallisessa lainsäädännössä ei liene mahdollista sivuuttaa päätösten oikeusvaikutuksia myöskään silloin, kun päätöksen on tehnyt kuluttaja-asiamies tai markkinaoikeus Finanssivalvonnan sijasta. Koska Euroopan valvontaviranomaisen päätökseen sovelletaan asianomaisessa finanssivalvonta-asetuksessa säädettyä muutoksenhakumenettelyä, olisi vaikutukset arvioitava myös tästä näkökulmasta.

Kuluttaja-asiamiehen tai markkinaoikeuden päätöksen tulisi olla samassa asemassa kuin vastaavan Finanssivalvonnan päätöksen. Kuluttaja-asiamiehen tai markkinaoikeuden päätös tulisi siis samaistaa Finanssivalvonnan antamaan päätökseen, jolloin päätökseen tulisi soveltaa tarvittaessa Finanssivalvonnasta annetun lain 74 a §:ää. Toimialasääntely ja ylikansallinen valvonta huomioon ottaen olisi arvioitava, olisiko selkeintä, että seuraamuksen määräisi aina Finanssivalvonta pyydettyään kuluttaja-asiamieheltä lausunnon Finanssivalvonnasta annetun lain 47 §:n mukaisesti.

FK huomauttaa lisäksi, että Finanssivalvonnan määräämään toimeenpanokielttoon ja uhkasakkoon haetaan muutosta Helsingin hallinto-oikeudessa⁹. Sitä vastoin kuluttaja-asiamiehen antaessa vastaavan määräyksen muutosta tulisi hakea markkinaoikeudessa.

2.2

Aluehallintovirastojen toimivalta

Aluehallintovirastojen toimivallan laajentamisten keskeinen peruste on paikallisten yritysten nykyistä tehokkaampi valvonta. Valvonnan hajauttamista tulisi kuitenkin arvioida kriittisesti valvonnan tehokkuuden, yhdenmukaisen valvontakäytännön ja valvontaresurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen kannalta. Hajauttaminen merkitsisi muun muassa kuluttaja-asiamiehen resurssien suuntaamista aluehallintovirastojen ohjeistukseen ja valvontaan yhtenäisen valvontakäytännön varmistamiseksi.

Finanssivalvonnan valvottaviin kuuluvat myös paikallisesti toimivat pankit, vakuutusyhtiöt ja muut Finanssivalvonnan valvottavat. Aluehallintovirastojen valvontavaltuuksien laajentaminen merkitsisi valvonnan hajautumista nykyistä enemmän. Esimerkiksi tilanne, jossa yksittäisen konttorin menettelyä arvioitaisiin eri tavalla paikkakunnasta riippuen, ei ole kuitenkaan tavoiteltava lopputulos. Toisaalta finanssialan yritykset ovat harvoin täysin paikallisia. Lisäksi talletuspankkien yhteenliittymissä menettelytavat pohjautuvat jo lain nojalla ryhmätason sisäiseen ohjeistukseen ja prosesseihin¹⁰.

FK ei kannata aluehallintovirastojen toimivaltuuksien laajentamista nykyisestä. Selkein ratkaisu olisi, että aluehallintovirastoilla ei olisi lainkaan toimivaltaa, kun kyse on Finanssivalvonnan valvottavista. Viittaamme myös kohdassa 2.1 esitettyihin näkökohtiin.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Lea Mäntyniemi

⁹ Laki Finanssivalvonnasta 74 §

¹⁰ Laki talletuspankkien yhteenliittymästä 3 luku yhteenliittymän ohjauksesta, riskienhallinnasta ja vakavaraisuudesta