



Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö / VM030:00/2010

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI  
LUOTTOLAITOSTOIMINNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI  
SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi luottolaitostoinnasta annetun lain (jäljempänä luottolaitoslaki) muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

**1. Sivuliikkeitä koskevat säännökset**

Luottolaitoksen sivuliikkeellä tarkoitetaan esitysluonnoksen mukaan muussa kuin kotivaltiossa sijaitsevaa luottolaitoksen tai ulkomaisen luottolaitoksen toimipaikkaa, joka on oikeudellisesti osa luottolaitosta tai ulkomaista luottolaitosta (ehdotettu luottolaitoslain 13 b §). Luottolaitoksen sivuliike ei toisin sanoen ehdotuksen mukaan ole itsenäinen oikeushenkilö, eikä sillä ole omaa erillisvarallisuutta.

Tästä huolimatta eräät esitysluonnoksen säännökset näyttävät kirjoitetun sellaisesta lähtökohdasta, että sivuliike olisi itsenäinen oikeussubjekti. Esimerkiksi ehdotetun luottolaitoslain 29 e §:n mukaan kolmannen maan luottolaitoksen, joka aikoo harjoittaa Suomessa luottolaitostointia, toimiluvan edellytyksenä olisi, että sivuliikkeen käytettävissä on Suomessa jatkuvasti varoja vähintään 5 miljoonaa euroa sivuliikkeen harjoittamaa toimintaa varten. Kun sivuliike ei ole itsenäinen oikeushenkilö eikä sillä ole erillisvarallisuutta, voi vähintäänkin vaikeita tulkintaongelmia liittyä sen arvioimiseen ja valvontaan, milloin tietyt varat ovat ”sivuliikkeen käytettävissä”. Samankaltaisia ongelmia voi liittyä myös muun muassa sivuliikkeen maksuvalmiuden arviointiin (ehdotettu luottolaitoslain 174 l §) taikka kolmannen maan luottolaitoksen sivuliikkeen toiminnan väliaikaisen keskeyttämisen (ehdotettu luottolaitoslain 174 h §) oikeusvaikutusten arvi-

ointiin, kun otetaan muun muassa huomioon viittaussäännösten kautta sovellettaviksi tulevat yrityksen saneerauksesta annetun lain (47/1993) säännökset.

Jos tämänkaltainen sivuliikkeiden sääntely katsotaan välttämättömäksi, olisi oikeusministeriön mielestä syytä harkita sääntelyn täsmentämistä muun muassa sen suhteen, milloin luottolaitoksen varojen on katsottava olevan juuri luottolaitoksen sivuliikkeeksi katsottavan osan käytettävissä tai turvaavan juuri sivuliikkeen maksuvalmiutta. Samoin olisi syytä harkita sen täsmentämistä, mitä esimerkiksi yrityksen saneerauksesta annetusta laista johtuvat sivuliikkeen omaisuudesta määräämistä koskevat kiellot tarkoittavat tilanteessa, jossa sivuliikkeen toiminta väliaikaisesti keskeytetään, ottaen huomioon, että oikeudellisesti kysymys on luottolaitoksen omaisuudesta.

## **2. Valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä**

Ehdotettu luottolaitoslain 29 e §

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 29 e §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös sivuliikkeen toimiluvasta. Pykälän 1 momentin mukaan toimilupahakemukseen liitettävistä selvityksistä säädetään valtiovarainministeriön asetuksella. Perustuslain 80 § huomioon ottaen laissa tulisi olla perussäännös hakemuksiin liitettävistä selvityksistä.

Ehdotettu luottolaitoslain 35 a §

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 35 a §:ään ehdotetaan otettaviksi säännökset rajoituksista hankkia arvopaperistettuja omaisuuseriä. Pykälän 2 momentin 2 kohdan sanamuodon perusteella näyttää siltä, että säännöksen soveltamisala määräytyy Finanssivalvonnan määräyksen perusteella.

Lain soveltamisalan sääntelyä asetuksella ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty perustuslain 80 §:n ja säädösten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ongelmattomana (PeVL 14/2005 vp, PeVL 34/2009 vp). Asiallisesti rajattuna tällaisia asetuksenantovaltuuksia on kuitenkin pidetty mahdollisina (PeVL 14/2005 vp). Poikkeuksista säännöksen soveltamisalasta olisi lakiehdotuksen 35 a §:ssä syytä säätää asetuksella eikä määrätä viranomaismääräyksellä. Lisäksi poikkeusta tulisi asiallisesti rajata laissa.

Ehdotettu luottolaitoslain 49 §

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 49 §:ään ehdotetaan lisättäviksi säännökset johdon ja henkilöstön palkitsemisjärjestelmistä. Palkitsemisjärjestelmille asetettavista vaatimuksista säädetään tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella. Finanssivalvonta voi lisäksi antaa asiasta tarkempia määräyksiä.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 80 §:n kannalta, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Perustuslain 80 §:n säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeus- asemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain on tällöin täytettävä perustuslakivaliokunnan lausunto- käytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (HE 1/1998 vp, s. 131-132).

Ehdotetun 49 §:n asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet jäävät melko avoimiksi. Säännöksestä käy kuitenkin ilmi, että palkitsemisjärjestelmille asetettavista vaatimuksista on säännöksiä luottolaitosdirektiivin liitteessä. Näin ollen laki ja Euroopan unionin säädökset muodostavat kokonaisuuden, joka rajaa asetuksenantovaltuutta (ks. esim. PeVL 47/2006 vp). Ehdotettu asetuksenantovaltuus täyttäneen näin ollen perustuslain 80 §:n vaatimukset.

Pykälään ehdotetut asetuksen- ja määräyksenantovaltuus vaikuttavat kuitenkin olevan päällekkäisiä. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtuuksien päällekkäisyyttä ja erittelemättömyyttä asianmukaisena (PeVL 39/2004 vp, PeVL 43/2000 vp, PeVL 58/2001 vp). Valtuuttavasta säännöksestä tulisi näin ollen käydä ilmi, mistä asioista säädetään asetuksella ja mistä määrätään Finanssivalvonnan määräyksellä. Määräyksenantovallasta säädettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon perustuslain 80 §:n 2 momentin sääntely.

#### Ehdotettu luottolaitoslain 174 m §

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 174 m §:ään ehdotetaan otettaviksi säännökset varautumisesta poikkeusoloihin. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettävän Finanssivalvonnan ohjeidenantovaltuudesta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan tällaiset säännökset ovat tarpeettomia, koska viranomaisen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutustakin (esim. PeVL 48/2006 vp, PeVL 6/2003 vp, PeVL 20/2004 vp, PeVL 30/2005 vp). Ohjeiden antamista tarkoittavat säännökset ovat valiokunnan mukaan omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Säännökset ohjeiden antamisesta on siten syytä poistaa.

#### Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §

Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös Euroopan pankkivalvojien komitean, Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komitean ja Euroopan vakuutusvalvojien komitean ohjeiden ja suositusten huomioon ottamisesta. Ohjeille ja suosituksille on tässä yhteydessä tarkoitus antaa oikeudellisesti sitovaa merkitystä. Ehdotusta on syytä arvioida perustuslain 1 §:n Suomen täysivaltaisuutta koskevien säännösten kannalta (HE 1/1998 vp, s. 71-73). Perustuslain täysivaltaisuussäännösten

tulkitseminen perustuslakiuudistuksen perustelujen mukaisesti siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, tarkoittaa perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla (PeVL 38/2001 vp, PeVL 61/2002 vp).

Nyt ehdotettavassa sääntelyssä on kyse yhteistyöstä EU:n piirissä. Lisäksi ehdotettu sääntely koskee varsin suppeaa erityisalaa, jossa yhteistyö vaikuttaa valvonnan yhdenmukaisuuden kannalta perustellulta. Ehdotettu säännös ei muodostune ongelmalliseksi perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta.

Finanssivalvonnasta annetun lain 39 ja 42 §

Finanssivalvonnasta annetun lain 39 §:ssä säädetään rikemaksusta ja 42 §:ssä seuraamusmaksusta. Lain 39 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta rikemaksulla sanktioitavasta käyttäytymisestä. Lain 42 §:ssä ehdotetaan nykyinen, varsin yksityiskohtainen 1 momentti muutettavaksi yleisempään muotoon.

Rike- ja seuraamusmaksu ovat lain rikkomiseen liittyviä rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia. Vaikka rike- ja seuraamusmaksua ei ole pidettävä rikosoikeudellisena rangaistuksena, kohdistuu sääntelyyn osin samanlaisia vaatimuksia kuin rangaistussäännöksiin. Näin ollen perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tulee lähtökohtaisesti sovellettavaksi (PeVL 32/2005 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiseen sääntelyyn on liitetty muun muassa vaatimus siitä, että laissa täsmällisesti ja selkeästi säädetään maksuvelvollisuudesta (PeVL 32/2005 vp).

Legaliteettiperiaatteen kanssa nyt ehdotettua sääntelyä paremmin sopusoinnussa olisi sääntely, josta esimerkiksi nykyisen 42 §:n 1 momentin tapaan kävisi ilmi, mistä lain rikkomuksesta rike- tai seuraamusmaksu voi seurata. Erityisesti 42 §:n ilmaisutapa (”laiminlyö tai rikkoo finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä tai niiden nojalla annettuja määräyksiä”) on blankorangaistussäännöksille ominaisella tavalla ongelmallisen avoin. Ehdotettuun 39 §:ään väljyyttä tuo puolestaan viittaus ”muun lain nojalla” toimitettaviin tietoihin.

Ehdotuksen 39 §:ssä ei ole tehty 42 §:ää vastaavaa rajausta, jonka mukaan maksun määrääminen ei tule kyseeseen teoista, jotka on laissa säädetty rangaistavaksi. Tällainen rajaus on oikeusministeriön käsityksen mukaan tarpeen muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kaksinkertaista rangaistavuutta koskevan käytännön vuoksi (ks. esim. Ruotsalainen vs. Suomi, tuomio 16.6.2009).

Ehdotetun 42 §:n sanamuodon perusteella vaikuttaa siltä, että mahdollisuus määrätä seuraamusmaksu luonnolliselle henkilölle olisi sidottu siihen, oikeushenkilölle määrätään seuraamusmaksu samasta teosta. Säännöksen perustelujen valossa säännöstä ei kuitenkaan ole tarkoitus tulkita näin. Säännöksen sanamuotoa tulisi täsmentää.

### 3. Muita kysymyksiä

Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, antavatko luottolaitoslakiin lisättäväksi ehdotettavat kolmannen maan luottolaitoksen sivuliikkeen toiminnan väliaikaista keskeyttämistä koskevat säännökset aihetta tarkistaa myös eräistä arvopaperi- ja valuuttakaupan sekä selvitysjärjestelmän ehdoista annetun lain (1084/1999) 6 §:ää.

Lisäksi esitysluonnokseen tulisi lisätä riippuvuutta muista esityksistä koskeva jakso, jossa tehtäisiin selkoa ainakin valmiuslakiehdotukseen (HE 3/2008 vp) sisältyvästä ehdotuksesta muuttaa ulkomaisen luotto- ja rahoituslaitoksen toiminnasta Suomessa annetun lain 13 a §:ää. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan valmiuslakiehdotuksesta antaman lausunnon (PeVL 6/2009 vp) perusteella on arvioitavissa, että uusi valmiuslaki tulee voimaan aikaisintaan vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen.

Esitysluonnokseen sisältyy myös lakiehdotus tilisiirtolain 2 §:n muuttamisesta. Tilisiirtolaki on ehdotettu kumottavaksi hallituksen esityksellä maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 169/2009 vp), joka on eduskunnan käsiteltävänä. Kyseiset lait on tarkoitettu tulemaan voimaan jo 1.5.2010.

Ylijohtaja



Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos



Pekka Pulkkinen