

Asia: VN/35463/2024

Lausuntopyyntö työryhmämietinnöstä ja hallituksen esitysluonnoksesta luottolaitosdirektiivin ja EMIR-direktiivin muutosdirektiivien täytäntöön panemiseksi

Työryhmän mietintö

Toimiluvan peruminen luottolaitoksen osalta, joka on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaa

-

Merkittävän omistusosuuden hankkiminen luottolaitoksesta

-

Yritysjärjestelyjen, merkittävien varojen tai velkojen luovutuksen sekä toisesta yrityksestä hankittavan merkittävän omistusosuuden hankinnan valvonta

-

Tietojenvaihto toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja veroviranomaisen välillä

-

Kryptovaroja koskevat uudet säännökset

-

Omistusyhteisöjen luvanvaraisuus

-

Sijoituspalveluyritysten luottolaitostoimilupa

-

Luottolaitoksen johtoa koskevat vaatimukset

-

Kestävyyteen liittyvät uudet säännökset

-

Luottolaitosten valvonta

-

EU:n vakavaraisuusasetukseen perustuvan kansallisen liikkumavaran käyttäminen (artikla 465)

- Lausunnonantajia pyydetään lausumaan erityisesti option käyttämisen tai käyttämättä jättämisen vaikutuksista

-

Lisäpääomavaatimukset

-

Hallinnolliset seuraamukset ja uhkasakko

-

Kolmannen maan luottolaitosten sivuliikkeet

-

EMIR

-

Muut huomiot työryhmän mietinnöstä

-

Virkatyönä valmisteltu hallituksen esitys

Virkamiehiä ja hallintoelimen jäseniä koskeva karenssi

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan kahta erilaista karenssisääntelyä. Finanssivalvonnan virkamiehille esitetään lakiin perustuvaa karenssia (1. laki), kun taas Suomen Pankin virkamiehille esitetään sopimuserusteista karenssia (2. laki). Näiden kahden hyvin erilaisen ratkaisun syitä on selostettu esitysluonnoksen perusteluissa jonkin verran ja varsinkin EU-oikeuden asettamiin vaatimuksiin viitaten, mutta aivan selväksi ei käy se, miksi on perusteltua säätää näin eri tavalla eri virkamiehille. Molemmissa sääntelyratkaisuissa on kyse perusoikeuksien rajoittamisesta.

Perusteluiden sivulla 29 todetaan muun muassa, ettei Finanssivalvonnan kohdalla sopimusmalli olisi tarkoituksenmukainen siksi, että direktiivi edellyttäisi esimerkiksi sopimuspakosta säätämistä, jotta direktiivin vaatimukset soveltuisivat kaikkiin. Lisäksi todetaan, että karenssisopimusten tekeminen tuottaisi myös erityistä hallinnollista taakkaa Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonnan pitäisi etukäteisesti tunnistaa kaikki henkilöt, jotka voivat kuulua direktiivin vaatimusten mukaisen

karenssin soveltamisalan piiriin taikka vaihtoehtoisesti tehdä kaikkien kanssa sopimus varmuuden vuoksi. Luonnollisesti turhaa hallinnollista taakkaa tulee välttää, mutta perustelu herättää silti kysymyksen siitä, kuinka suuri työ tunnistaminen olisi, ottaen huomioon, että sopimusperusteinen malli on jo virkamieslain sääntelyllä otettu käyttöön (lähes) kaikissa valtion viranomaisissa.

Molemmat mallit ovat kotimaisessa lainsäädännössämme tuttuja. Virkamieslain 44 a § noudattaa sopimusperusteista lähtökohtaa. Sen sijaan esimerkiksi vireillä oleva hanke valtioneuvoston jäsenten karenssisääntelystä lähtee lakiperusteisesta karenssista. Yleisesti ottaen olisi suotavaa, että kaikessa karenssisääntelyssä noudatettaisiin johdonmukaista sääntelystrategiaa sen suhteen, millä perusteella karenssi sidotaan lakiin ja millä perusteella se sidotaan sopimukseen.

Sopimusperusteisen mallin ongelmana voitaneen pitää sitä, ettei sopimusvapauden periaate aina tosiasiaassa päde näissä tilanteissa. Kuten virkamieslain 44 a §:ää säädettyä jo todettiin, viranomaisena voisi asettaa karenssisopimuksen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisen tai uusiin tehtäviin siirtymisen edellytykseksi (HE 90/2026 vp, s. 19). Nyt ehdotetun 2. lain 32 b §:n 2 momentissa säädetäisiin niin ikään, että karenssisopimus voidaan asettaa nimittämisen tai uuteen tehtävään siirtymisen edellytykseksi.

Hallituksen ehdottamassa 2. lain kohdalla karenssisopimus voidaan, kuten virkamieslain 44 a §:ssäkin säädetty karenssisopimus, solmia jo virassa olevan virkamiehen kanssa. Tällöin herää kysymys siitä, mitä tapahtuu, jos henkilö ei halua solmia sopimusta. Virkamieslain 44 a §:n säätämisen yhteydessä tätä pohtivat sekä perustuslakivaliokunta että hallintovaliokunta. Molemmat katsoivat, ettei virkamies riko virkavelvollisuuksiaan pelkästään kieltäytymällä karenssisopimuksesta eikä häneen voida vain sopimuksesta kieltäytymisen perusteella kohdistaa rangaistukseksi tulkittavia toimenpiteitä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin lausunnossaan huomiota siihen, että karenssisopimuksesta kieltäytymisen suhde irtisanomiseen jää epäselväksi. Tulkinnanvaraiseksi jää perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan myös se, voiko kieltäytyminen johtaa irtisanomiseen tuotannollistaloudellisella perusteella virkamiehen töiden vähentymisen myötä (valtion virkamieslain 27 §) (HaVM 17/2026 vp, s. 4-5, PeVL 35/2016 vp, s. 39. Sama pulma vaivannee nyt ehdotettua sääntelyä.

Ehdotetun 2. lain kohdalla kysymyksiä herää myös siitä, mitä tarkalleen ottaen tarkoittaa säännös, jonka mukaan Suomen Pankki voi tehdä virkamiehen kanssa karenssisopimuksen. Loisiko ehdotettu sääntely Suomen Pankille myös velvollisuuden, eikä pelkästään mahdollisuutta, solmia sopimus sellaisissa tilanteissa, joissa laissa asetetut edellytykset täyttyvät?

Sopimusmallin ja lailla säädetyn karenssin välinen ero ilmenee muun muassa seuraamuksissa. Ensin mainituissa rikkomisesta seuraa pääsääntöisesti sopimussakko, jälkimmäisissä seuraamusmaksu. Näitä koskevat lainsäädännölliset valinnat tulisi hallituksen esityksessä perustella systemaattisesti. Voimassa olevassa virkamieslain 44 a §:ssä sopimussakon enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena (13.5.2022/329). Nyt ehdotettavassa 2. laissa sopimussakko

saisi olla enintään henkilölle maksettavaa korvausta vastaava määrä. Ei ole ilmeistä, miksi Suomen Pankin kohdalla maksimimäärä olisi vain korvausta vastaava määrä, vaikka se muilla virkamiehillä olisi korvaus kaksinkertaisena.

Seuraamusmaksu olisi seurausta laissa säädetyn karenssin rikkomisesta, kuten 1. laissa ehdotetaan. Seuraamusmaksu saisi olla enintään 1. lain 17 d §:n mukaisesti henkilölle maksettavaa korvausta vastaava määrä. Siten näissäkin tilanteissa maksimimäärä olisi pienempi kuin virkamieslain 44 a §:ssä säädetty.

Nyt ehdotetun 1. ja 2. lain erona on myös se, että seuraamusmaksu ja sopimussakko määrättäisiin eri edellytyksin. Ehdotetun 1. lain mukaan Finanssivalvonta voisi määrätä seuraamusmaksun sille, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo 17 b §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuutensa olla siirtymättä toisen työnantajan palvelukseen tai tarjoamatta ammatillisia palveluita aloittamalla elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen karenssin aikana. Sen sijaan 2. lain mukainen sopimussakko voitaisiin määrätä myös sille, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö karenssisopimuksen mukaisen ilmoitusvelvollisuutensa. On vaikea nähdä, miksi ehdotetaan säädettyä eri tavoin seuraamusmaksusta ja sopimussakosta tältä osin. Hallituksen esityksen perusteluja tulee täydentää, tai vaihtoehtoisesti ehdotettua sääntelyä muuttaa.

Ehdotetussa 1. lain 17 e §:n mukaan Finanssivalvonta voisi määrätä seuraamusmaksun Finanssivalvonnan virkamiehelle, johtokunnan jäsenelle tai varajäsenelle taikka johtajalle, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo 17 b §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuutensa olla siirtymättä toisen työnantajan palvelukseen tai tarjoamatta ammatillisia palveluita aloittamalla elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen karenssin aikana. Seuraamusmaksua ei saisi määrätä, ellei maksun määräämistä koskeva asia ole tullut vireille kahdessa vuodessa siitä, kun henkilö on aloittanut uudessa tehtävässä, jota ilmoitusvelvollisuus tai karenssi koskee. Säännöksestä ei näyttäisi käyvän ilmi, miten, esimerkiksi kenen aloitteesta, seuraamusmaksuasia tulisi vireille. Tätä olisi hyvä täydentää.

Ehdotetussa 1. lain 17 e §:ssä säädetäisiin, että seuraamusmaksua ei saa määrätä henkilölle, jota epäillään samasta laiminlyönnistä tai teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta laiminlyönnistä tai teosta annettu lainvoimainen tuomio. Jos henkilölle on määrätty seuraamusmaksu, samasta laiminlyönnistä tai teosta ei saa tuomita tuomioistuimessa rangaistusta. Tämä näyttäisi olevan päällekkäistä sääntelyä saman lain 42 §:n kanssa, jossa säädetään muun muassa, että seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Sääntelyä tulee selkeyttää.

Valvontaviranomaisen toiminnallinen riippumattomuus (8, 9 ja 11 §)

Hallituksen esitysluonnoksen 1. lain 9 §:ssä säädettäisiin, että johtokunnan jäsenen nimityksen perusteet on julkaistava Finanssivalvonnan nettisivuilla. Myös erottamisen perusteet on julkaistava Finanssivalvonnan nettisivuilla, jos erotettu henkilö ei tätä vastusta. Sääntely vastannee sinänsä luottolaitosdirektiivin 4 a §:ää, joskaan siinä ei tarkalleen velvoiteta julkaisemaan tietoja nettisivuilla. Tiedot tulee direktiivin mukaan vain julkistaa. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluista ei kuitenkaan selviä se, mitä kaikkia tietoja nimittämisen ja erottamisen perusteisiin on tarkoitus sisällyttää. Vaikka ehdotettua säännöstä on esitysluonnoksessa kiitettävästi arvioitu perustuslakivaliokunnan käytännön valossa, jää arvio vajaaksi siltä osin, ettei ole mahdollista päätellä, minkälaisia tietoja julkistettaisiin. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perustuslakivaliokunta on esimerkiksi edellyttänyt, että tietoverkossa julkaistaan vain tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot (PeVL 101/2022 vp, PeVL 63/2014 vp, s.5/II). Välttämättömyyden arvioiminen on vaikeaa, sillä julkistettavien tietojen sisältöä ei selosteta. Jos, tai kun, kyseessä ovat henkilötiedot, tulee arvioida myös sitä, täytyvätkö yleisen tietosuoja-asetuksen asettamat vaatimukset. Asiassa voi olla tarpeellista tarkastella myös EUT:n ratkaisuja esimerkiksi asioissa C-184/20 Vyriausioji tarnybinės etikos komisija ja yhdistetyt asiat C 37/20 ja C 601/20 Luxembourg Business Registers.

Hieman epäselväksi jää myös se, mitä tietojen julkistamisesta säättäminen tarkoittaisi kotimaisen julkisuusperiaatteen kannalta. Jos henkilö vastustaa erottamisen perusteiden julkistamista nettisivuilla, tarkoittaako se silti sitä, että tiedot ovat kotimaisessa sääntelykehikossa julkisia ja saatavilla pyydettyessä?

Eturistiriitailmoitus (16 §) ja sisäpiiri-ilmoitus (16 a§)

Esitysluonnoksen 1. lain 16 a §:n 8 momentissa säädettäisiin, että Finanssivalvonnan on käsiteltävä sisäpiirirekisterin tietoja luotettavalla tavalla. Tietoja voidaan käsitellä ilmoitusvelvollisuuden ja kaupankäyntirajoitusten noudattamisen valvonnessa. Jokaisella on oikeus saada kulujen korvaamista vastaan otteita ja jäljennöksiä sisäpiirirekisterin tiedoista. Luonnollisen henkilön henkilötunnus ja osoite sekä muun luonnollisen henkilön kuin ilmoitusvelvollisen nimi eivät kuitenkaan ole julkisia. Sisäpiirirekisterin tiedot poistetaan viimeistään viiden vuoden kuluttua, ellei niiden säilyttäminen ole tarpeen tässä laissa säädettyjen oikeuksien tai velvoitteiden toteuttamista varten taikka oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi.

Kyseisen 8 momenttia ei ole pykäläkohtaisissa perusteluissa juuri selostettu. Huomio kiinnittyy ensinnäkin siihen, mikä olisi ehdotetun sääntelyn suhde julkisuuslain säännöksiin. Lisäksi perusteluissa olisi hyvä selostaa sitä, miksi julkisuuden rajoittamisessa on päädytty juuri niihin rajauksiin, joita ehdotetaan (luonnollisen henkilön – joka tässä tarkoittanee ilmoitusvelvollista – henkilötunnus ja osoite sekä muun luonnollisen henkilön kuin ilmoitusvelvollisen nimi).

Ehdotetun pykälän 9 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä sisäpiiri-ilmoituksen antamisen tavasta, ilmoitettavista tiedoista sekä niistä henkilöistä, jotka kuuluvat 2 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin. Asetuksenantovaltuuden laajuutta ja yhteensopivuutta perustuslain 80 §:n kanssa tulisi jatkovalmistelussa tarkastella

yksityiskohtaisemmin sen varmistamiseksi, ettei asetuksella säädettäisi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Pidän jossain määrin arveluttavana sitä, että henkilöpiirin määrittäminen jätettäisiin asetuksessa säädettäväksi.

Kaupankäynnin rajoitukset (16 b §)

-

Hallinnolliset seuraamukset

-

Muut huomiot virkatyönä valmistellusta hallituksen esityksestä

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto