

Lausunto

16.7.2025

VN/35463/2024

VN/35463/2024-OM-22

Valtiovarainministeriö

Oikeusministeriön lausunto työryhmämietinnöstä ja hallituksen esitysluonnoksesta luottolaitosdirektiivin ja EMIR-direktiivin muutosdirektiivien täytäntöön panemiseksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Työryhmän mietintöön sisältyvässä luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi ehdotetaan muutettavaksi luottolaitostoiminnasta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, sijoituspalvelulakia, liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettua lakia, osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettua lakia, liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettua lakia, säästöpankkilakia, sekä sijoitusrahastolakia. Ehdotettavat muutokset koskevat muun muassa luottolaitoksille asetettavia uusia velvollisuuksia, Finanssivalvonnan toimi- ja valvontavaltuuksia, tietojenvaihtoa Finanssivalvonnan ja Verohallinnon välillä sekä Finanssivalvonnan määäämiä hallinnollisia seuraamuksia ja uhkasakkoja.

Lainsäädäntömuutoksilla pantaisiin kansallisesti täytäntöön luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivi sekä täydennettäisiin aiempien muutosdirektiivien täytäntöönpanoa. Lisäksi ehdotuksilla pantaisiin täytäntöön keskusvastapuolia koskeva muutosdirektiivi sekä täydennettäisiin lailla keskusvastapuolia koskevaa muutosasetusta. Esitysluonnoksessa arvioidaan myös EU:n vakavaraisuusasetuksen muutosasetuksessa säädetyn jäsenvaltio-option käyttöönottamista. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Virkatyönä valmistellussa esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi Finanssivalvonnasta annettua lakia ja Suomen Pankin virkamiehistä annettua lakia sekä sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Ehdotettavat muutokset koskevat Finanssivalvonnan riippumattomuutta, Suomen Pankin riippumattomuutta sekä Finanssivalvonnan määäämiä hallinnollisia seuraamuksia. Lainsäädäntömuutoksilla pantaisiin osittain kansallisesti täytäntöön pankkeja koskevan luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivi. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Oikeusministeriö on arvioinut työryhmämietintöä ja esitysluonnosta vain lausunnossa nimenomaisesti todetuilta osin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

1. Työryhmämietintö

1.1. Työryhmämietinnön keskeneräisyys ja lausunnon rajaaminen

Oikeusministeriö toteaa, että luottolaitosdirektiivin 2013/36/EU muutosdirektiivin (EU) 2024/1619 täytäntöönpanoa koskevaan työryhmän mietintöön sisältyy useita julkisoikeudellisia kysymyksiä perustuslain ja myös hallinnon yleislakien näkökulmasta. Tällaisia kysymyksiä liittyy erityisesti hallinnollisia seuraamuksia koskeviin säännösehdoituksiin. Työryhmän mietintö on laadittu hallituksen esityksen muotoon, mutta siitä puuttuvat esimerkiksi perusvalmisteluun olennaisena osana kuuluvat säätämisen järjestysperustelut. Lausuntopyynnön mukaan työryhmän mietintö ja virkatyönä valmisteltu hallituksen esitysluonnos on myöhemmin tarkoitus yhdistää yhdeksi hallituksen esitykseksi. Lausuntopyynnöstä tai muualtakaan ei käy kuitenkaan ilmi, onko yhdistetystä hallituksen esitysluonnoksesta tarkoitus vielä järjestää erillinen lausuntokierros.

Mietinnössä on hyvin rajallisesti käsitelty direktiivin mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa ja sen mahdollistamia sääntelyvaihtoehtoja. Ainakin hallinnollisia seuraamuksia koskevin osin myös säännöskohtaiset perustelut ovat puutteelliset toistaen lähinnä ehdotettuja säännöksiä. Edellä mainituista syistä sekä sen vuoksi, että lausuntoaika sijoittuu suurelta osin kesälomakauteen, oikeusministeriö rajaa tarkastelun työekonomisista syistä työryhmän mietinnön osalta Finanssivalvonnan oikeuteen luovuttaa tietoja Verohallinnolle.

1.2. Tiedonluovutussäännökset

Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momentin 16 kohta

Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 71 §:ssä säädetään Finanssivalvonnan oikeudesta luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä. Hallituksen esityksessä arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi (HE 32/2018 vp, s. 271–272) on tuotu esiin, että Finanssivalvonnasta annetun lain 71 § perustuu finanssialan direktiivien säännöksiin salassapitovelvollisuudesta ja tietojenvaihdosta. Voimassa olevan sääntelyn mukaan salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa muun muassa syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi. Sen sijaan veroviranomaiset eivät ole kuuluneet niihin viranomaisiin, joille toimivaltainen finanssivalvontaviranomainen voi finanssialan direktiivien mukaan luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa ehdotettavalla sääntelyllä on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2024/1619 säännökset luottolaitosdirektiivin 2013/36/EU muuttamisesta valvontavaltuuksien, seuraamusten, kolmannen maan sivuliikkeiden sekä ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvien riskien osalta. Muutosdirektiivillä luottolaitosdirektiivin 53 ja 56 artiklaa muutetaan siten, että sääntely ei estä kansallisen lainsäädännön mukaista tietojen vaihtoa samassa jäsenvaltiossa sijaitsevien toimivaltaisten viranomaisten ja veroviranomaisten välillä.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan luottolaitosdirektiivin 53 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan täytäntöönpanemiseksi esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momentin 16 kohtaa muutettavaksi siten, että Finanssivalvonnan oikeutta luovuttaa tietoja Verohallinnolle laajennetaan muutosdirektiivin mahdollistavalla tavalla koskemaan verotusmenettelystä annetun lain 17 a–17 d §:ssä säädettyjen tiedonantovelvoitteiden valvonnan lisäksi myös verotuksen toimittamisen kannalta merkityksellistä tietoa. Ehdotettu sääntely koskisi luottolaitosdirektiivin ja vakavaraisuusasetuksen (EU) N:o 575/2013 noudattamisen valvonnassa havaittuja tietoja, joilla on merkitystä verotusmenettelystä annetun lain muiden velvoitteiden laiminlyönnin estämiseksi sekä selvittämiseksi. Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 2 momentin mukaan Finanssivalvonnan luovuttamien tietojen tulee olla tarpeellisia Verohallinnon tehtävien suorittamiseksi.

Oikeusministeriö on vastikään arvioinut saman sisältöistä säännösehdoitusta Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momentin 16 kohdan muuttamiseksi vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain, sijoitusrahastolain ja eräiden muiden lakien muuttamista koskevan valtiovarainministeriön esitysluonnoksen yhteydessä. Oikeusministeriö katsoo, että em. lausunnossa esitetyt huomiot ehdotettavan tiedonvaihtosäännöksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä sääntelyn hyväksyttävyydestä ja tietosuojaa koskevasta arvioinnista on syytä huomioida myös työryhmämietinnössä ehdotetun tiedonvaihtosäännöksen ja sen perusteluiden osalta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettavan sääntelyn tietosisällön ja käyttötarkoituksen väljyyteen. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn

yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisälöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp, s. 5–6).

Ehdotettavasta säännöksestä ja sen perusteluista ei käy ilmi, minkä tietojen salassapidosta tietojen luovutuksessa olisi tarkoitus poiketa tai voisivatko tiedot sisältää arkaluonteisia tietoja, sillä rajausta luottolaitosdirektiivin ja vakavaraisuusasetuksen noudattamisen valvonnassa havaittuihin tietoihin on poikkeuksellisen väljä. Myös luovutettavien tietojen ehdotettavat käyttötarkoitukset ovat poikkeuksellisen laajat ja tietojen salassapito voitaisiin lisäksi murtaa ennakoivasti tulevien laiminlyöntien estämiseksi. Voimassa olevan lain luovutussäännös on rajattu verotusmenettelystä annetun lain 17 a-17 d §:ssä säädettyjen tiedonantovelvoitteiden valvontaan, mutta ehdotettavan säännöksen mukaan tiedot voitaisiin luovuttaa kaikkien verotusmenettelylain velvoitteiden laiminlyönnin estämiseen tai selvittämiseen. Jatkovalmistelussa olisi syytä vielä huolellisesti arvioida ehdotetun sääntelyn täsmentämistä yksilöimällä tietosisältöä ja rajaamalla tarkoituksia, joihin luottolaitosdirektiivin ja vakavaraisuusasetuksen noudattamisen valvonnassa havaittuja tietoja on tarpeen luovuttaa, sekä täydentää perusteluja näiltä osin. Perusteluista tulisi lisäksi käydä ilmi, miksi tietosisältö kattaisi myös vakavaraisuusasetuksen noudattamisen valvonnassa havaitut tiedot.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan puuttuvaa sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 17/2016 vp s. 6). Jatkovalmistelussa on syytä vielä arvioida ehdotettavan sääntelyn sisältöä ja sisällyttää esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin arvio ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyydestä.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 71 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan luovutettavat tiedot voivat sisältää myös henkilötietoja. Henkilötietojen käsittely perustuisi tällöin tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4 ja PeVL 14/2018 vp, s. 7). Säännöskohtaisista perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi, miltä osin kansallista liikkumavaraa käytetään ja mihin tietosuojasetuksen artiklaan liikkumavaran käyttö perustuu, ja miksi ehdotettu sääntely olisi oikeasuhteista, yleisen edun mukaista ja välttämätöntä. Esitysluonnoksen perusteluista tulisi vielä jatkovalmistelussa täydentää näiltä osin.

Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 5 momentti

Muutetun luottolaitosdirektiivin 56 artiklaan lisätyn 4 kohdan toisen virkkeen mukaan, jos tiedot ovat lähtöisin toisesta jäsenvaltiosta, niitä saa vaihtaa ainoastaan tämän kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla tavalla tiedot luovuttaneiden toimivaltaisten viranomaisten nimenomaisella suostumuksella. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan [Finanssivalvonnasta annetun lain (1. lakiehdotus) 71 §:n] 5 momenttia muutettaisiin siten, että Finanssivalvonta ei saa luovuttaa ilman suostumusta toisessa valtiossa sijaitsevalta valvonta- tai muulta viranomaiselta saatuja salassa pidettäviä tietoja edelleen. Perusteluissa todetaan, että voimassa olevan muotoilun mukaan toisen valtion valvonta- tai muulta viranomaiselta saatuja tietoja ei saa luovuttaa edelleen ilman suostumusta. Muotoilu "toisen valtion" muutettaisiin siis muotoon "toisessa valtiossa sijaitsevalta", mikä varmistaisi sen, että säännöksen soveltamisalassa on kyseisen valtion omilta viranomaisilta saatujen tietojen lisäksi myös sellaiset tiedot, jotka on saatu EU:n viranomaisilta. Tyypillisimmin kyseessä voisi olla EKP:ltä tai ESA-viranomaisilta saadut tiedot.

Oikeusministeriö katsoo, ettei luottolaitosdirektiivin 56 artiklan 4 kohdan sääntely vaikuttaisi edellyttävän, että vaatimus suostumuksesta ulotettaisiin unionin viranomaisiin, eikä laajennukselle ole esitetty esitysluonnoksessa muita perusteita. Ehdotettu säännös ei myöskään täyttäisi sääntelyä edellyttävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Jatkovalmistelussa tulisi vielä huolellisesti arvioida ehdotettua laajennusta ja täsmentää mihin liikkumavaran käyttö perustuisi sekä perustella tarve sääntelylle. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös se, että luottolaitosdirektiivi ei ole ainoa EU-säädös, jossa säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 5 momentissa täytäntöön pannusta suostumusedellytyksestä.

2. Virkatyönä valmisteltu hallituksen esitysluonnos

2.1. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelut

Finanssivalvonnasta annetun lain ja Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain muuttamista koskevassa esitysluonnoksessa ehdotettavilla säännöksillä on tarkoitus panna osin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2024/1619 säännökset direktiivin 2013/36/EU (luottolaitosdirektiivi) muuttamisesta valvontavaltuuksien, seuraamusten, kolmannen maan sivuliikkeiden sekä ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvien riskien osalta.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu lakiehdotusten olevan merkityksellisiä ainakin perustuslain 6 §:n, 10 §:n, 15 §:n, 16 §:n, 18 §:n, 21 §:n ja 80 §:n näkökulmista. Säätämisyjärjestysperusteluita todetaan kuitenkin monelta osin täydennettävän jatkovalmistelussa, minkä vuoksi niiden asianmukaisuutta ja riittävyyttä ei ole tässä yhteydessä mahdollista arvioida kattavasti.

2.2. Finanssivalvonnasta annetun lain muuttaminen (1. lakiehdotus)

Tietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa

Muutosdirektiivillä luottolaitosdirektiivin lisättävän 4 a artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisen viranomaisen hallintoelimen jäsenet nimitetään objektiivisin ja avoimin julkistetuin perustein ja että kyseiset jäsenet voidaan irtisanoa, jos he eivät enää täytä nimittämisperusteita tai jos heidät on tuomittu vakavasta rikoksesta. Irtisanomisen syyt on julkistettava, jollei asianomainen toimivaltaisen viranomaisen hallintoelimen jäsen vastusta julkaisemista.

Finanssivalvonnasta annetun lain 9 §:ssä säädetään Finanssivalvonnan johtokunnasta. Esitysluonnoksessa lain 9 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan nimityksen perusteet on julkaistava Finanssivalvonnan nettisivuilla. Lisäksi pykälän 6 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset johtokunnan jäsenen tai varajäsenen erottamisen perusteista sekä siitä, että erottamisen perusteet on julkaistava Finanssivalvonnan nettisivuilla, jos erotettu henkilö ei tätä vastusta. Nykytilan arviota koskevassa osiossa (s. 13) on todettu, että laissa ei säädetä nimenomaisesti vaatimuksesta, että nimitysperusteiden tulee olla objektiivisia sekä julkisia. Perusteluiden mukaan Finanssivalvonnan toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia, julkisuuslakia, yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) ja lakia naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), joilla turvataan mm. johtokunnan jäsenen tehtävään nimittämisen julkisuus ja puolueettomuus. Tältä osin kansalliseen lainsäädäntöön ei tarvitse tehdä muutoksia. Perustelujen mukaan kansallisesti ei kuitenkaan säädetä siitä, että Finanssivalvonnan pitää julkaista johtokunnan jäsenen nimittämisen perusteet esimerkiksi verkkosivuillaan. Tältä osin pitäisi lakiin viedä säännös siitä, että perusteet on lähtökohtaisesti julkaistava yleisölle nähtäviksi.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole avattu ehdotettavan sääntelyn sisältöä tarkemmin, mutta säätämisyjärjestysperustelujen mukaan 1. lakiehdotuksen 9 §:n säännökset, joiden mukaan nimityksen ja erottamisen perusteet on lähtökohtaisesti julkaistava Finanssivalvonnan nettisivuilla, ovat myös merkityksellisiä perustuslain 10 §:n yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Säätämisyjärjestysperusteluissa on tältä osin kuvattu tietojen luovuttamista julkisesta tietovarannosta yleisen tietoverkon kautta koskevaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä (mm. PeVL 101/2022 vp ja PeVL 82/2022 vp, ks. myös PeVL 1/2025 vp) ja todettu, että 1. lakiehdotuksen 9 §:n mukainen asiakirjan julkaisu nettisivuilla vahvistaa viranomaistoiminnan avoimuutta, demokratian tukemista ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista. Perustelujen mukaan esimerkiksi luottamus viranomaisen ylimmän johdon pätevyYTEEN vahvistuu. Tällainen tietojen käsittely suoritettaisiin GDPR:n 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella.

Esitysluonnoksen valmistelu vaikuttaa jääneen keskeneräiseksi ja myös tässä yhteydessä esitysluonnokseen on kirjattu, että perusteluita täydennetään jatkovalmistelussa. Ehdotetun sääntelyn ja esitysluonnoksen suppeiden perusteluiden nojalla jää epäselväksi, onko tarkoitus, että pelkästään johtokunnan jäsenten nimittämisen yleiset perusteet vai yksittäisten johtokunnan jäsenten henkilötietoja sisältävä asiakirja julkaistaisiin Finanssivalvonnan verkkosivuilla ja vastaisiko ehdotettu sääntely luottolaitosdirektiivin sääntelyä. Jos tarkoitus on, että ehdotetun sääntelyn nojalla luovutettaisiin tietopalvelun kautta yleisessä tietoverkossa johtokunnan jäsenten henkilötietoja, tulisi arvioida mistä tiedoista on kyse ja miten tietoja on tarkoitus käsitellä huomioiden em. perustuslakivaliokunnan käytäntö sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö asiassa C-200/23 (Agentsia po vpisvanyata) ja asiassa C-184/20 (Vyriausioji tarnybinės etikos komisija). Jatkovalmistelussa tulisi tältä osin vielä arvioida

huolellisesti luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanemiseksi tarvittavaa sääntelyä sekä tarvittaessa täsmentää ehdotettavaa sääntelyä ja täydentää esitysluonnoksen perusteluita. Jatkovalmistelussa esitysluonnoksen perusteluita tulisi lisäksi täydentää niin, että niistä käy selkeästi ilmi, miltä osin tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa käytetään ja mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan liikkumavaran käyttö perustuu, ja miksi ehdotettu sääntely olisi oikeasuhteista, yleisen edun mukaista ja välttämätöntä.

Eturistiriitailmoituksen tietosisältö

Voimassa olevan Finanssivalvonnasta annetun lain 16 §:ssä säädetään Finanssivalvonnan johtokunnan jäsenen ja varajäsenen, johtajan, johtokunnan nimittämän virkamiehen sekä pankkivaltuuston määrittelemän virkamiehen ilmoitusvelvollisuudesta. Muutetun luottolaitosdirektiivin 4 a artiklan 7 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön jäsenet ja hallintoelimen jäsenet toimittavat eturistiriitoja koskevan ilmoituksen. Kyseisessä ilmoituksessa on oltava tiedot osakkeiden, joukkovelkakirjojen, keskinäisten rahastojen, sijoitusrahastojen, yhdistelmärahastojen, hedge-rahastojen ja pörssilistattujen rahastojen muodossa olevista jäsenen omistusosuuksista, jotka voivat aiheuttaa eturistiriitoja. Direktiivin 4 a artiklan 7 kohdan toisen alakohdan mukaan eturistiriitoja koskeva ilmoitus ei vaikuta mahdolliseen vaatimukseen toimittaa varallisuusilmoitus sovellettavien kansallisten sääntöjen mukaisesti.

Esitysluonnoksen nykytilaa koskevan arvion (s. 13–14) mukaan ilmoitusvelvollisuutta tulisi uudistaa siten, että ilmoittamisvelvollisuuden piiriin tuotaisiin uusia ilmoitettavia tietoja luottolaitosdirektiivin 4 a artiklan 7 kohdan panemiseksi täytäntöön. Lisäksi voimassa olevia säännöksiä tulisi kaventaa siltä osin, kun tietojen kerääminen on todettu tarpeettomaksi säännöksiä soveltaessa. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan Finanssivalvonnasta annetun lain 16 a § sisäpiiri-ilmoituksesta ja 16 § ilmoitusvelvollisuudesta on sidottu toisiinsa lain selkeyttä heikentävällä tavalla. Tästä syystä myös lain 16 § ja 16 a §:n suhdetta toisiinsa tulisi selkeyttää. Esitysluonnoksessa ehdotetaan 16 §:n uudistamista siten, että pykälässä säädettäisiin yhdestä eturistiriitailmoituksesta, joka korvaisi voimassa olevan lain mukaisen sidonnaisuusilmoituksen ja luottoilmoituksen. Sisäpiiri-ilmoitusta koskevat säännökset siirtyisivät selkeyden vuoksi 16 a §:ään.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettavan sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Esitysluonnoksessa ehdotettavan 16 §:n mukaan eturistiriitailmoitukseen tulisi sisällyttää tiedot sellaisten rahoitusvälineiden omistusosuuksista, jotka voivat aiheuttaa eturistiriitoja. Esitysluonnoksen perusteluista ei käy ilmi, onko tarkoitus, että pykälään lisättävä rahoitusvälineen käsite pitäisi sisällään muutetun luottolaitosdirektiivin mukaan eturistiriitailmoituksella ilmoitettavat tiedot osakkeiden, joukkovelkakirjojen tai rahastojen omistusosuuksista. Epäselvyyttä lisää se, että luottolaitosdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan 46 alakohdassa viitataan rahoitusvälineen määritelmän osalta vakavaraisuusasetuksen määritelmään, mikä vaikuttaisi kattavan laajemman joukon tietoja kuin mitä muutetussa luottolaitosdirektiivissä edellytetään eturistiriitailmoituksen tekemiseksi. Mahdollista tietosisällön laajenusta ei ole kuitenkaan arvioitu esitysluonnoksen perusteluissa. Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan ehdotettavilla muutoksilla on tarkoitus myös selkeyttää Finanssivalvonnasta annetun lain 16 ja 16 a §:n keskinäistä suhdetta, mutta ratkaisu ei vaikuta 16 §:n väljä sääntely huomioiden onnistuneelta, kun 16 a §:ssä tarkoitetulla sisäpiiri-ilmoituksella kerättäisiin ainakin osin samat tiedot kuin mitä luottolaitosdirektiivissä edellytetään eturistiriitailmoitukselta. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida ehdotettavan sääntelyn tietosisällön täsmentämistä ja perusteluiden täydentämistä. Säännöksessä ja perusteluissa tulisi myös eritellä tarkemmin miltä osin kyse olisi direktiiviin perustuvasta sääntelystä ja miltä osin eturistiriitailmoituksella kerättäisiin henkilöiden varallisuustietoja kansallisista tarpeista johtuen.

Esitysluonnoksen eturistiriitailmoitusta koskevan 16 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että ilmoitettuja tietoja käsitellään Finanssivalvonnassa sisäisesti GDPR:n sekä julkisuuslain mukaisesti. Sääntämisyjärjestysperusteluissa on lisäksi tuotu esiin, että eturistiriitailmoituksen nojalla kerättävien tietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan. Myös tältä osin esitysluonnoksen perusteluissa on syytä tehdä selkoa tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran alasta edellä kuvatulla tavalla.

Eturistiriitailmoituksella ilmoitettavien tietojen salassapito

Voimassa olevan Finanssivalvonnasta annetun lain 16 §:n 6 momentissa säädetään Finanssivalvonnan johtokunnan jäsenen ja varajäsenen, johtajan, johtokunnan nimittämän virkamiehen sekä pankkivaltuuston määrittelemän virkamiehen antaman selvityksen sisältämien henkilön taloudellista asemaa koskevien tietojen salassapidosta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta 16 §:n 5 momenttia, jossa salassa pidettävien tietojen alaa esitetään laajennettavaksi koskemaan ilmoitusvelvollisen taloudellista asemaa koskevien tietojen lisäksi myös tietoja tämän muista sidonnaisuuksista. Ehdotetulle salassapidon alan laajennukselle ei ole kuitenkaan esitetty perusteluita esitysluonnoksessa. Jatkovalmistelussa tulisi vielä huolellisesti arvioida, miksi julkisuusperiaatteen rajoittaminen olisi välttämätöntä

ja hyväksyttävää ja täydentää esitysluonnoksen perusteluista tältä osin. Jatkovalmistelussa olisi hyvä myös tarkentaa, vastaisivatko muut sidonnaisuudet tässä yhteydessä esimerkiksi valtion virkamieslain (750/1994) 8 a §:ssä tarkoitettuja tietoja.

Eturistiriitailmoitus ja esteellisyys

Ensimmäisen lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin eturistiriitailmoituksesta, joka henkilön on ennen virkaan nimittämistä tehtävä. Ilmoitus koskisi 16 §:n 1 momentin mukaan sellaisia omistuksia yrityksissä ja rahoitusvälineiden omistusosuuksia; merkittävää muuta varallisuutta sekä velkoja, takauksia ja muita vastuusitoumuksia, jotka voivat aiheuttaa eturistiriitoja. Lisäksi ilmoitusvelvollisuus koskisi muita sidonnaisuuksia, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa henkilön edellytyksiä hoitaa virkaan kuuluvia tehtäviä. Pykälän 2 momentin mukaan eturistiriidalla tarkoitettaisiin tilannetta, jossa henkilö on esteellinen hallintolain (434/2003) 28 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Hallintolain 27 §:ssä säädetään virkamiehen esteellisyydestä, ja pykälän mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Hallintolain 28 §:ssä sitä vastoin säädetään esteellisyysperusteista. Hallintolain mukaan virkamies on esteellinen muun ohella, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen.

Oikeusministeriö huomauttaa, että hallintolain esteellisyyssäännökset on laadittu yksittäisen hallintoasian käsittelyyn, eikä koko viranhoidon näkökulmasta. Tässä mielessä hallintolain esteellisyysperusteiden soveltaminen eturistiriitailmoituksen antamiseen vaikuttaisi ainakin jossain määrin haastavalta. Jatkovalmisteluissa säännöstä tulisi arvioida ja vähintäänkin tehdä tarkemmin selkoa siitä, mitä 16 §:n 2 momentin sääntelyllä tarkoitettaisiin. Epäselvällä ilmoittamista koskevalla sääntelyllä on vaikutusta myös virkamiehen oikeusturvaan.

Sisäpiirirekisteri

Voimassa olevan Finanssivalvonnasta annetun lain 16 a §:ssä säädetään Finanssivalvonnan johtokunnan jäsenen ja varajäsenen sekä Finanssivalvonnan virkamiehen velvollisuudesta tehdä sisäpiiri-ilmoitus. Esitysluonnoksessa 16 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä siihen säännökset sisäpiirirekisteristä. Muutettu luottolaitosdirektiivi ei sisällä sääntelyä sisäpiirirekisteristä, mutta esitysluonnoksessa ehdotettavan sääntelyn mukaan rekisteriin tallennettavia tietoja voitaisiin käyttää sisäpiiri-ilmoitusvelvollisuuden ja kaupankäyntirajoitusten valvontaan. Kaupankäyntirajoitukset liittyvät luottolaitosdirektiivin 4 a artiklan sääntelyyn toimivaltaisten viranomaisten henkilöstön ja hallintoelinten jäsenten eturistiriitojen ehkäisemiseksi.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan ehdotettavassa 16 a §:n 7 momentissa olisi lisäksi säännös rekisterin muodostamisesta arvo-osuusjärjestelmästä saatujen tietojen perusteella. Säännöksen mukaan, jos 3 momentin 3 kohdassa tarkoitetut osakkeet tai rahoitusvälineet olisi liitetty arvo-osuusjärjestelmään, sisäpiirirekisteri voitaisiin tältä osin muodostaa arvo-osuusjärjestelmästä saatavista tiedoista. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan (s. 27) sisäpiirirekisteriä koskevat säännökset mahdollistaisivat nykyistä varmemmin Finanssivalvonnan tietojensaannin palveluntarjoajalta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 37) säännöksen perusteella Finanssivalvonta voisi saada ilmoitusvelvollisten sekä lähipiirin tiedot arvo-osuusjärjestelmästä ja käyttää niitä ilmoitusvelvollisuuden ja kaupankäynnin rajoitusten noudattamisen valvontaan suoraan lain nojalla eli ilman erillistä suostumusta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentyvästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp, s. 5–6).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ehdotettava sisäpiirirekisteriä koskeva sääntely, jolla olisi perustelujen mukaan tarkoitus mahdollistaa Finanssivalvonnan tiedonsaantioikeus arvopaperikeskuksen ylläpitämästä arvo-osuusjärjestelmästä, poikkeaisi sisällöltään ja muotoilultaan perustuslakivaliokunnan tiedonvaihossäännöksiä koskevasta käytännöstä. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida ehdotettavan sääntelyn suhdetta arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain (348/2017) 8 luvun 1 ja 2 §:ssä säädettyyn ja tarvittaessa täsmentää ehdotettavaa sääntelyä perustuslakivaliokunnan viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevan käytännön mukaiseksi. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn osalta tulisi tehdä myös selkoa tietosuoja-asetuksen kansallisesta liikkumavarasta, johon ehdotetut säännökset perustuisivat.

Muussa lainsäädännössä säännökset sisäpiiri-ilmoituksen laatimisvelvollisuudesta ja ilmoituksen sisällöstä sekä sijoituspalveluyrityksen, arvopaperikeskuksen, rahastoyhtiön, pörssin, Kevan, valtion eläkerahaston tai työeläkevakuutusyhtiön ylläpitämästä sisäpiirirekisteristä on eroteltu omiin pykäliinsä. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida mahdollisuuksia selkiyttää ehdotettua sääntelyä ja tarvittaessa jakaa säännökset erillisiin pykäliin.

Esitysluonnoksessa ehdotettavan 16 a §:n 8 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada kulujen korvaamista vastaan otteita ja jäljennöksiä sisäpiirirekisterin tiedoista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettava sisäpiirirekisteriä koskeva sääntely vastaisi sinällään muussa lainsäädännössä sisäpiirirekisteristä säädettyä. Nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa olisi kuitenkin kyse viranomaisen asiakirjoista, joiden julkisuudesta ja siihen kohdistuvista rajoituksista säädetään perustuslain 12 §:n 2 momentissa ja julkisuuslaissa. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa on toistettu pelkästään ehdotettavan säännöksen sisältö, eikä ehdotettavaa sääntelyä ole arvioitu säätämisyjärjestysperusteluissa. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan vastaavan sisältöistä säännöstä rekisterilakiehdotuksen yhteydessä (PeVL 101/2022 vp, kappale 19) todennut, että säännös voi luoda virheellisen kuvan sen oikeusvaikutuksista ja johtaa virheellisiin vastakohtaispäätelmiin (ks. myös PeVL 14/2000 vp, s. 4/I). Valiokunta katsoi, että säännös oli syytä poistaa esityksestä, mutta sääntelyä voitiin selvytyden vuoksi tarvittaessa täydentää esimerkiksi tietosuojalain 28 §:n kaltaisella säännöksellä. Jatkovalmistelussa tulisi vielä huolellisesti arvioida ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta huomioiden se, että kyse olisi viranomaisen asiakirjoista.

Esitysluonnoksessa ehdotettavan 16 a §:n 8 momentissa säädettäisiin lisäksi, että sisäpiirirekisterin tiedot poistettaisiin viiden vuoden kuluttua, ellei niiden säilyttäminen olisi tarpeen tässä laissa säädettyjen oikeuksien tai velvoitteiden toteuttamista varten taikka oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettavalle säännökselle ei ole esitetty esitysluonnoksessa perusteluita. Lähtökohtaisesti seikoista, joista säädetään suoraan sovellettavassa tietosuoja-asetuksessa, ei ole tarpeen eikä asianmukaista ottaa säännöksiä erityislainsäädäntöön. Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta sisältää sinällään kansallista liikkumavaraa tietojen säilytysajasta säätämiseksi asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan sääntelyn mukauttamiseksi, mutta liikkumavaran käyttö ja sääntelyn tarve olisi perusteltava säännöskohtaisesti. Jatkovalmistelussa ehdotettavaan säännökseen tulisi myös täsmentää, mistä ajankohdasta tietojen säilytysaika on tarkoitus laskea.

Esitysluonnoksessa ehdotettavassa 16 §:n 9 momentissa säädettäisiin Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudesta. Finanssivalvonta voisi antaa tarkempia määräyksiä sisäpiiri-ilmoituksen antamisen tavasta, ilmoitettavista tiedoista sekä niistä henkilöistä, jotka kuuluvat 2 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla, joten jatkovalmistelussa on syytä vielä huolellisesti arvioida ehdotettavaa sääntelyä Finanssivalvonnan määräyksenantovallasta koskien ilmoitusvelvollisuuden henkilöllistä ulottuvuutta ja sisältöä.

Karenssin määräämisen edellytykset

Ensimmäisen lakiehdotuksen 17 b §:ssä säädettäisiin karenssin määräämisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan henkilö ei saisi rajoitusaikana siirtyä toisen työnantajan palvelukseen tai tarjota ammatillisia palveluita aloittamalla elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen taikka muun vastaavan toiminnan, jolla tarjotaan ammatillisia palveluita karenssiaikana tietyille säännöksessä määritellyille tahoille.

Esitysluonnoksen (s. 5–6) mukaan luottolaitosdirektiivin uuden 4 a artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohta sisältää karenssisäännöksen, jonka mukaan valvontaviranomaisen henkilöstöltä ja ylimmän hallintoelimen jäseneltä on kielletty tietyinä aikana siirtyminen sellaisen valvottavan palvelukseen, jonka valvontatehtäviin tai päätöksentekoon virkamies on suoraan osallistunut. Tällaisen yhteisön emoyritykselle, tytäryritykselle tai sidosyritykselle siirtyminen kuuluisi myös karenssin piiriin. Karenssisäännös koskee myös tilanteita, jossa valvontaviranomaisen henkilöstön tai ylimmän hallintoelimen jäsen siirtyisi sellaiseen yhteisöön, joka tarjoaa palveluita edellä mainituille suoraan valvotulle yhteisölle. Lisäksi karenssi koskee siirtymistä edunvalvontayhteisölle, joka kohdistaa eturyhmä- tai edunvalvontatoimintaa valvontaviranomaiseen asioissa, joista henkilöstön jäsen tai toimivaltaisen viranomaisen hallintoelimen jäsen oli vastuussa. Direktiivin säännökset ovat vähimmäisharmonisointia eli näissä edellä mainituissa tilanteissa karenssia olisi pakollista soveltaa, ja harkintavaltaa olisi ainoastaan karenssin pituuden osalta. Näillä karenssisäännöksillä pyritään eturistiriitojen ehkäisemiseen ja pyöröovi-ilmiön rajoittamiseen.

Joiltakin osin esitysluonnoksessa on kuitenkin omaksuttu direktiivin vähimmäisharmonisointia tiukempi sääntely, sillä karenssi ulotettaisiin myös valvottavan kilpailijan palvelukseen siirtymiseen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksessä mainittujen tahojen piiri vaikuttaisi melko laajalta ja epämääräiseltäkin, jolloin henkilön voi olla etukäteen hyvin vaikeaa, ellei jopa mahdotonta arvioida sitä, missä tilanteessa karenssi voi aktualisoitua. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole esimerkiksi erikseen todettu, mihin tahoon 17 b §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen sidosyritys viittaa. Kolmannen kohdan mukainen yhteisö, joka tarjoaa palveluita kohdassa 1 tarkoitetulle valvotavalle on myös huomattavan laaja ja epämääräinen kategoria. Säännöskohtaiset perustelut ovat kokonaisuudessaan tältä osin varsin suppeat. Muitakin kuin edellä mainittuja kategorioita tulisi pyrkiä mahdollisuuksien mukaan täsmentämään siitä näkökulmasta, että henkilölle tulisi olla etukäteen selvää, missä tilanteissa karenssi voitaisiin määrätä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että karenssin toteuttamiseksi henkilöllä olisi ilmoittamisvelvollisuus hänen siirtyessään mainittujen tahojen palvelukseen (17 c §). Ilmoittamisvelvollisuuden toteuttamiseksi henkilön tulisi kuitenkin tiedostaa, että kyse on sellaisesta toiminnasta, jota karenssi koskee. Asia on erityisen merkityksellinen, koska karenssin rikkomisesta voidaan määrätä 17 e §:n mukaan seuraamusmaksu.

Hallinnollisen sanktion yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2012 vp, PeVL 74/2002 vp, PeVL 57/2010 vp). Hallinnollisia sanktioita koskevista säännöksistä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä.

Poikkeus valitusforumista

Ensimmäisen lakiehdotuksen 17 g §:n mukaan karenssipäätökseen haettaisiin muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriö toteaa, että säännös olisi poikkeus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 10 §:ään, jonka mukaan alueellisesti toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä on hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimialue. Oikeusministeriö toteaa, että yleislaista poikkeamiseen tarvitaan erityinen, painava syy (ks. lainkirjoittajan opas, jakso 12.1 Yleislakien kunnioittaminen). Nyt forumpoikkeusta ei ole esitysluonnoksessa käytännössä perusteltu. Toisaalta oikeusministeriön käsityksen mukaan Finanssivalvonnan toimialueena on muutoinkin Helsinki, minkä vuoksi valitukset ohjautuisivat ilman eri säännöstäkin Helsingin hallinto-oikeuteen. Tämän vuoksi poikkeus forumsääntelystä vaikuttaisi myös tarpeettomalta.

Seuraamusmaksun perustuminen lakiin

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ensimmäisen lakiehdotuksen 40 §:n 6 momentissa täsmennettäväksi voimassa olevan lain säännöksiä siitä, että seuraamusmaksun enimmäismäärää koskevat säännökset soveltuvat myös lakia alemman asteisten säännösten, kuten määräysten tai komission asetusten, rikkomiseen tai laiminlyöntiin. Esitysluonnoksen (s. 23) mukaan ehdotetulla ratkaisulla selkeytettäisiin tulkintaa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä johtuen aineellisen lainsäädännön kaikenlaisen rikkomisen tai laiminlyönnin sanktiointia merkitseviin ns. blankosäännöksiin on myös hallinnollisia sanktioista säädettäessä syytä suhtautua torjuvasti (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 31/2002 vp, PeVL 20/1997 vp ja PeVL 15/1996 vp). Sanktion määräämistä ei siten voida sitoa esimerkiksi yleisluontoiseen ilmaisuun ”tässä laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä tarkoitetun velvollisuuden” rikkomisesta. Tavoitteena tulee olla, että sanktioiden määräämisen edellyttämät valtuutukset ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus ja sanktioinnin sisältävässä säännöksessä on asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVL 10/2016 vp vrt. PeVM 25/1994 vp).

Uudet seuraamusmaksut ja niiden perusteleminen

Esitysluonnoksessa ehdotettaisiin 17 e §:ssä säädettäväksi karenssia koskevasta seuraamusmaksusta. Tältä osin uutta seuraamusmaksua ei ole käsitelty esitysluonnoksen säätämisperusteluissa. Säätämisperusteluiden (s. 57) mukaan esityksen 1. lakiehdotuksen 40 ja 41 a–d §:iin sisältyvät säännökset hallinnollisista seuraamuksista vastaavat luonteeltaan voimassa olevaan lainsäädäntöön jo sisältyviä säännöksiä, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Esitysluonnoksessa ehdotettaisiin muutoksia hallinnollisia seuraamuksia koskeviin säännöksiin. Listing Act -asetuksessa on jätetty kansallista liikkumavaraa sanktiojärjestelmän keventämisen osalta pk-yrityksille. Siltä osin kuin esitysluonnoksessa esitetään sanktiojärjestelmää keventäviä muutoksia,

oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa. Keventäminen ja kansallisen liikkumavaran käyttöönottaminen vaikuttaisi perustellulta oikeasuhtaisuuden tavoitteen saavuttamiseksi.

Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset on otettava huomioon myös hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä. Tällaisia ovat muun muassa vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaisesti hallinnollisille sanktioille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 9/2016 vp, s. 4).

Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko sanktiointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säätämällä rangaistavaksi (ks. PeVL 23/1997 vp). Sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi sanktioista säädettyä on kiinnitettävä erityistä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen sekä sanktioiden kohteena olevien oikeusturvaan (PeVL 49/2017 vp).

Oikeusministeriö toteaa, että uudet seuraamusmaksut tulee perustella asianmukaisesti, minkä lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa esitetty toteamus pelkäästään siitä, että ehdotetut hallinnolliset seuraamukset vastaavat luonteeltaan voimassa olevaan lainsäädäntöön jo sisältyviä säännöksiä, ei ole riittävä, vaan uudet sanktiot on perusteltava asianmukaisesti. Tällainen arviointi tulisi tehdä aina laajennettaessa hallinnollista seuraamusjärjestelmää (ks. lisää lainkirjoittajan opas, jakso 12.10 Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet).

Poikkeus kaksoisrangaistavuuden kieltoon

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 42 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti, joka sisältäisi poikkeuksen kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Perustelujen (s. 46) mukaan poikkeussäännöksellä pantaisiin täytäntöön luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 3 kohta. Edelleen perustelujen mukaan poikkeussäännös vastaisi Euroopan unionin tuomioistuimen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittyntä oikeuskäytäntöä siitä, että ne bis in idem -periaate ei tiettyjen edellytysten täytyessä estä hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämistä samasta teosta. Euroopan unionin tuomioistuin on käsitellyt asiaa tapauksissaan C-524/15 (Menci) sekä C-596/16 ja C-597/16 (Di Puma ja Zecca). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt asiaa esimerkiksi tapauksissaan A and B v. Norway (2016) ja Tsonyo Tsonev v. Bulgaria (2021).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 58–59) asiaa on myös käsitelty jonkin verran todeten muun ohella, että Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö on muuttunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on tällä hetkellä vireillä useita valituksia, joissa on kysymys kaksoisrangaistavuuden kiellon vaikutuksista rinnakkain vireillä olevissa menettelyissä. Näissä ratkaisuissa — tai unionin tuomioistuimen tulevaisuuden ratkaisuissa — mahdollisesti esille tulevat uudet linjaukset on luonnollisesti otettava huomioon niin tulevassa lainsäädännössä kuin soveltamiskäytännössäkin (PeVL 17/2013 vp, s. 6).

Nykytilan arvioinnissa (s. 15) todetaan, että artiklassa nimenomaisesti säädetään valvontaviranomaisten mahdollisuudesta määrätä seuraamusmaksu tilanteissa, jossa samasta teosta on samalle henkilölle määrätty rikosoikeudellinen seuraamus. Seuraamusmaksun voi määrätä kuitenkin ainoastaan tiettyjen edellytysten täytyessä. Finanssivalvonnasta annetun lain voimassa olevien säännösten perustuessa kategoriseen kaksoisrangaistavuuden kieltoon kansallinen laki ei tunnista tällaista tilannetta mahdolliseksi. Etukäteisesti ei myöskään voida tyhjentävästi poissulkea sellaisen poikkeusedellytykset täyttävän tilanteen mahdollisuutta, jossa henkilön teko täyttäisi kansallisesti säädetyn seuraamusmaksun perusteen sekä jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Näin ollen Finanssivalvonnasta annetun lain säännökseen tulisi lisätä poikkeus luottolaitoslain 20 luvun 1 §:ssä säädettyjen seuraamusmaksujen osalta. Poikkeus mahdollistaisi hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen luottolaitosdirektiivin mukaisesti tiettyjen edellytysten täytyessä.

Esitysluonnoksen vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten tarkastelua koskevassa jaksossa (s. 33) on arvioitu luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanon lykkäämistä myöhempään ajankohdtaan, sillä poikkeussäännös kaksoisrangaistavuuden kieltoon muuttaisi Suomen vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Tällainen ratkaisu olisi kuitenkin esitysluonnoksen arvion mukaan voinut johtaa siihen, että Suomea kohtaan käynnistetään rikkomismenettely.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessakin tunnistetusti 1. lakiehdotuksen 42 §:n 4 momentti poikkeaa ne bis in idem -periaatteen lähtökohdista. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa tulisi pyrkiä kuvaamaan mahdollisimman tarkkaan direktiivin jättämä mahdollinen kansallinen liikkumavara erityisesti, koska kyse olisi kansallisestikin vakiintuneesta oikeustilasta merkittävästi poikkeavasta sääntelystä. Mikäli tämänkaltaista sääntelyä ehdotetaan

säädettäväksi, tulisi se myös perustella kattavasti. Tällä hetkellä perustelujen valossa jää varsin epäselväksi se, minkälaisiin käytännön tilanteisiin ehdotetun säännöksen kaltainen kriteeristö voisi mahdollisesti soveltua. Myös esitöissä viitatus oikeuskäytännön sisältö ja yhteys käsillä oleviin ehdotuksiin jää varsin avoimeksi. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että tältä osin jatkovalmistelussa asiaa arvioidaisiin tarkemmalla tasolla, minkä lisäksi ehdotetulle sääntelylle tulisi esittää lisäperusteluja, myös sääntelyn välttämättömyyden ja hyväksyttävyyden näkökulmista.

2.3. Suomen pankin virkamiehistä annetun lain muuttaminen (2. lakiehdotus)

Karenssisopimus ja sen ala

Esitysluonnoksen toisen lakiehdotuksen 32 b §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että Suomen Pankki voi tehdä nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa karenssisopimuksen, jolla rajoitetaan määräajaksi (karenssiaika) virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan. Pykälän 2 momentin mukaan karenssisopimuksen tekeminen edellyttää, että henkilöllä on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Jos henkilöllä olisi pääsy edellä mainittuun tietoon, karenssisopimus voidaan asettaa nimittämisen tai uuteen tehtävään siirtymisen edellytykseksi.

Käytännössä säännökset vastaavat pitkälti valtion virkamieslain (750/1994) 44 a §:ssä säädettyä karenssisääntelyä, joka on ollut myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Perustuslakivaliokunta on tuolloin todennut sääntelyn olevan esitysluonnoksessakin tunnistetusti merkityksellistä perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Mainitun perustuslain säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla (PeVL 35/2016 vp, s. 2). Oikeusministeriö toteaa, että nyt käsillä olevassa kontekstissa näkökulma on kuitenkin hieman toinen kuin valtion virkamieslaissa, sillä valtion virkamieslain soveltamisala on merkittävästi laajempi. Tämän vuoksi sääntelyä vaikuttaisi olevan myös mahdollista täsmentää siltä osin, minkälaisia tilanteita karenssisopimus koskisi. Nyt ehdotettu sääntely jättää Suomen Pankille melko laajan harkintavallan siitä, missä tilanteissa sopimus voitaisiin tehdä.

Ilmoitusvelvollisuus

Lakiehdotuksen 32 c §:n 1 momentissa säädettäisiin, että karenssisopimukseen on otettava 2–5 momentin mukaiset ehdot. Pykälän 2 momentin mukaan virkamiehen on viipymättä ilmoitettava Suomen Pankille aikomuksestaan siirtyä tai tarjota palveluita 32 c §:n 1 momentissa tarkoitettuihin. Toisen momentin perustelujen mukaan momentissa säädettäisiin karenssisopimukseen otettavasta ehdosta, jonka mukaan virkamiehen olisi ilmoitettava Suomen Pankille siirtymisestä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään taikka elinkeinon-, ammatinharjoittamisen tai muun toiminnan aloittamisesta. Ilmoitus olisi tehtävä viipymättä siitä hetkestä, kun henkilö tietää siirtyvänsä toisen palvelukseen tai aloittavansa palveluiden tarjoamisen.

Oikeusministeriö toteaa, että 2 momentin viittaus pykälän 1 momenttiin vaikuttaa erikoiselta, sillä 1 momentti ei sisällä asiaa koskevaa aineellista sääntelyä. Säännös jättää erittäin epäselväksi sen, missä tilanteissa virkamiehellä on ilmoitusvelvollisuus. Säännöstä on välttämätöntä korjata ja täsmentää jatkovalmistelussa. Perustelut vaikuttaisivat viittaavan siihen suuntaan, että ilmoitus olisi tehtävä aina siirryttäessä pois Suomen Pankilta. Jatkovalmistelussa tulee arvioida, missä tilanteissa ilmoitusta tulisi edellyttää ottaen huomioon myös edellä 32 b §:ssä ehdotettu sääntely.

2.4. Uhkasakon ja seuraamusmaksun täytäntöönpano

Esitysluonnoksessa ehdotetaan jo olemassa olevien uhkasakkojen ja seuraamusmaksujen käyttöalan laajentamista. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, kuinka paljon vuosittainen seuraamusmaksujen ja uhkasakkojen määrä lisääntyy. Tämä tulisi jatkovalmistelussa arvioida.

Koska uhkasakkojen ja seuraamusmaksujen täytäntöönpano kuuluu Oikeusrekisterikeskuksen tehtäviin, tulisi esityksessä arvioida muutosten vaikutukset Oikeusrekisterikeskukselle. Vaikka uusien maksujen vuotuinen määrä olisikin tässä esityksessä vähäinen, esitetyt arviot seuraamusmaksujen määrästä voivat myöhemmin osoittautua suuremmiksi ja yleisesti myös uusia seuraamusmaksuja säädetään vuosittain eri hallinnonaloilla useita. Tällöin muutosten yhteisvaikutus Oikeusrekisterikeskuksen kokonaistyömäärään näkyy viiveellä ja mahdollinen lisäresursoinnin tarve tulee täsmentymään vasta

myöhemmin. Esityksessä tulisi arvioida sen vaikutukset Oikeusrekisterikeskukselle ja vaikka tämän nimenomaisen esityksen vaikutukset eivät edellyttäisi lisärahoitusta, tulisi esityksessä todeta, että eri hallinnonalojen seuraamusmaksujen täytäntöönpanossa on kyse pysyväisluonteisesta tehtävästä ja Oikeusrekisterikeskukselle mahdollisesti syntyvät lisämäärärahatarpeet käsitellään julkisen talouden suunnitelmia ja valtiontalouden arvioita koskevissa menettelyissä.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Anu Polojärvi

Liitteet

-

Jakelu

VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi

VN/35463/2024-OM-22

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: