

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

Finanssivalvonta kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriön työryhmämietinnöstä ja hallituksen esitysluonnoksesta luottolaitosdirektiivin ja EMIR-direktiivin muutosdirektiivin täytäntöön panemiseksi.

Finanssivalvonta on ollut mukana työryhmämietinnön valmistelleessa työryhmässä ja sillä on ollut hyvät mahdollisuudet vaikuttaa mietintöluonnoksen sisältöön sen valmistelun aikana.

Finanssivalvonta toteaa, että se kannattaa lähtökohtaisesti mietinnössä ehdotettuja luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin (CRD6) johdosta esitettyjä muutoksia. Joitakin kommentteja Finanssivalvonta kuitenkin esittää harkittaviksi.

Jäljempänä esitetyt Finanssivalvonnan olennaisimmat kommentit liittyvät lähinnä EMIR-muutosasetuksesta johtuviin muutosehdotuksiin sekä virkatyönä valmisteltujen Finanssivalvonnan riippumattomuutta ja sen määäämiä hallinnollisia seuraamuksia koskeviin ehdotuksiin.

Finanssivalvonnalla ei ole huomauttamista mietinnössä esitettyyn.

Merkittävän omistusosuuden hankkiminen luottolaitoksesta

Finanssivalvonnalla ei ole huomauttamista mietinnössä esitettyyn.

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

Finanssivalvonnalla ei ole huomauttamista mietinnössä esitettyyn.

Tietojenvaihto toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja veroviranomaisen välillä

Finanssivalvonnalla ei ole huomauttamista ehdotettuun Finanssivalvonnasta annetun lain (FivaL) 71 §:n muutosehdotukseen. Finanssivalvonta kiinnittää kuitenkin huomiota perustuslakivaliokunnan tuoreeseen lausuntoon PeVL 5/2025, jossa käsitellään FivaL 71 §:ää.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että luottolaitosdirektiivin lisäksi myös useissa muissa finanssisektorin EU-säädöksissä on sääntelyä, joka liittyy finanssivalvontaviranomaisen ja veroviranomaisten väliseen tietojenvaihtoon. Näitä ovat ainakin rahoitusvälineiden markkinat - direktiivi (MiFID), markkinarakennetoimija-asetus (EMIR), arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien raportointi- ja läpinäkyvyysasetus (SFTR) ja kryptovaramarkkina-asetus (MiCAR). Näihin säädöksiin mahdollisesti liittyvää kansallista sääntelytarvetta ei ole Finanssivalvonnan käsityksen mukaan erityisesti arvioitu. Lisäksi parhaillaan valtiovarainministeriössä on valmisteltavana sijoitusrahastodirektiivin (UCITS) ja vaihtoehtorahastojen hoitajia koskevan direktiivin (AIFM) muutokset, joissa on vastaavaa sääntelyä.

Kryptovaroja koskevat uudet säännökset

Finanssivalvonnalla ei ole olennaista huomauttamista mietinnössä esitettyyn.

Finanssivalvonta kuitenkin ehdottaa, että laissa luottolaitostoiminnasta (myöhemmin luottolaitoslaki) kirjattuun kryptovaran määritelmään liittyen lisättäisiin selvennys vaatimusten soveltamisalan laajuudesta suhteessa asetukseen (EU) 2023/1114 (nk. MiCA-asetus). Vaikka kryptovaran määritelmä vastaa MiCA-asetuksen 3 artiklan 1 kohdan 5 alakohdassa tarkoitettua määritelmää, on syytä ottaa huomioon, että luottolaitoslaissa kryptovaran määritelmän ja siten lain soveltamisalan piiristä on suljettu pois ainoastaan kryptovaramuotoinen digitaalinen keskuspankkiraha. MiCA-asetuksen soveltamisalan piiristä on digitaalisen keskuspankkirahan lisäksi suljettu pois asetuksen 2 artiklan 3 ja 4 kohdissa tarkoitettut kryptovaramuotoiset tuotteet.

Finanssivalvonta toteaa, että lakiehdotukseen kirjattu kryptovaran määritelmä on linjassa kuudennen luottolaitosdirektiivin kanssa. Selvennys olisi kuitenkin tarpeellinen, jotta uusia säännöksiä ymmärretään soveltaa myös silloin, kun kryptovara täyttää esim. rahoitusvälineen tai talletuksen määritelmän. Säännöksiä tulee siis soveltaa esimerkiksi, kun on kyse tokenisoiduista rahoitusvälineistä tai talletuksista.

Finanssivalvonta kiinnittää lisäksi huomiota keskittymäriskiä koskevaan kryptovaroihin liittyvään luottolaitoslain muutokseen. Finanssivalvonta toteaa tässäkin, että ehdotettu muutos vastaa kuudennen luottolaitosdirektiivin 81 artiklassa säädettyä. Ko. direktiivissä tai lausuttavana olevassa mietinnössä ei ole täsmennetty, mitä sellaisten kryptovarojen, joilla ei ole tunnistettavissa olevaa liikkeeseenlaskijaa, ”samanlaisilla piirteillä” mahdollisesti tarkoitetaan. Uuden säännöksen soveltaminen voi olla haastavaa ilman täsmennyksiä. Finanssivalvonta katsoo, että arvioinnissa tulisi

mahdollisuuksien mukaan hyödyntää kansainvälistä vertailua, jotta vaatimusta sovellettaisiin yhteneväisesti eri maissa.

Omistusyhteisöjen luvanvaraisuus

Finanssivalvonnalla ei ole huomauttamista mietinnössä esitettyyn.

Sijoituspalveluyritysten luottolaitostoimilupa

Finanssivalvonnalla ei ole huomauttamista mietinnössä esitettyyn.

Luottolaitoksen johtoa koskevat vaatimukset

Finanssivalvonnalla ei ole huomauttamista mietinnössä esitettyyn. Se katsoo, että työryhmäkeskusteluissa esitykseen löydettiin hyvin huomioitu ja perusteltu ratkaisu, jolla luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin sisällytetään direktiivin määritelmä liiketoiminnasta vastaavasta johdosta.

Kestävyyteen liittyvät uudet säännökset

Finanssivalvonnalla ei ole huomauttamista mietinnössä esitettyyn.

Luottolaitosten valvonta

Finanssivalvonnalla ei ole olennaista huomauttamista mietinnössä esitettyyn.

Finanssivalvonnasta annettuun lakiin kuitenkin ehdotetaan uutta 35 b §:ää, joka liittyy luottolaitostoiminnasta annetun lain (luottolaitoslaki) 7 luvun kelpoisuusvaatimusten valvontaan. Koska asianomainen sääntely on luottolaitoslaissa, Finanssivalvonta esittää selkeyden lisäämiseksi, että myös ehdotettu säännös olisi luottolaitoslaissa.

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

- **Lausunnonantajia pyydetään lausumaan erityisesti option käyttämisen tai käyttämättä jättämisen vaikutuksista**

Finanssivalvonnalla ei ole huomauttamista mietinnössä esitettyyn.

Se yhtyy sekä työryhmän mietinnön vaikutusarvioihin että ehdotukseen olla soveltamatta EU:n vakavaraisuusasetuksen 465 artiklan 5 kohdan mukaista asuntoluottojen määräaikaista kevyempää vakavaraisuuskäsittelyä kokonaisriskipainolattian laskennassa.

Lisöpääomavaatimukset

Ehdotetussa luottolaitostoiminnasta annetun lain (luottolaitoslaki) 10 luvun 4e § 2, 3 ja 6 momentissa todetaan, että myös lisöpääomavaatimuksen poistamisesta kuuluisi ilmoittaa Euroopan komissiolle ja Euroopan järjestelmäriskikomitealle (ESRB). Nykyiseen käytäntöön pohjautuen Finanssivalvonta ei näe perusteita ilmoittamisvaatimuksille lisöpääomavaatimusta poistettaessa.

Finanssivalvonta toteaa, että mietinnössä on mahdollinen epäjohtonmukaisuus liittyen luottolaitosdirektiivin täsmennykseen, jonka mukaan järjestelmäriskipuskurivaatimus voidaan määrätä myös ilmastonmuutoksesta aiheutuvien riskien perusteella. Mietinnön luvussa 3.1.11 todetaan, että direktiiviin tehty täsmennys ei edellytä muutosta kansalliseen luottolaitoslakiin. Kappaleessa 4.1.11 kuitenkin ehdotetaan täsmennettäväksi luottolaitoslain 10 luvun 4b§:n 2 momenttia siten, että myös ilmastonmuutoksesta aiheutuvat järjestelmäriskit voivat olla rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen asettamisen perusteena (ja muutos on myös sisällytetty lakiehdotustekstiin).

Työryhmävalmistelun aikana Finanssivalvonta ehdotti, että luottolaitoslain 10 luvun 4a § 2 momentti muutettaisiin niin, että päätös vaatimuksesta ei olisi sidottu kalenterivuoden ensimmäiseen kuuteen kuukauteen. Valmistelussa ehdotus sai laajan tuen. Finanssivalvonta katsoo, että ehdotettu muutos tulisi huomioida tulevassa hallituksen esityksessä.

Hallinnolliset seuraamukset ja uhkasakko

Hallinnolliset seuraamukset:

Julkista varoitusta koskevaan Finanssivalvonnasta annetun lain (jäljempänä myös Fival) 39 §:ään ehdotetaan lisättäväksi 3 momentti, jonka mukaan Finanssivalvonta voisi antaa julkisen varoituksen myös mm. luottolaitoksen ylimpään johtoon tai toimivaan johtoon kuuluvalla henkilöllä tietyissä tilanteissa. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että luottolaitosdirektiivin 66 artikla, jossa säädetään ”julkisesta ilmoituksesta”, koskee myös muita toimijoita kuin ehdotetussa 3 momentissa nyt mainittuja. Säännöksen soveltuvuus tällaisiin toimijoihin (ainakin oikeushenkilöihin) tulee varmistaa.

Finanssivalvonta katsoo, että edellä ehdotettu säännös tulisi sijoittaa 39 §:n 2 momentiksi, jolloin nykyinen 2 momentti (”Julkinen varoitus voidaan antaa edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aihetta ankarampiin toimenpiteisiin.”) siirtyisi 3 momentiksi. Kyseisen säännöksen tulee koskea myös ehdotettua uutta säännöstä.

Seuraamusmaksuja koskevan liikevaihdon määritelmän (ehdotettu 40 b §) osalta Finanssivalvonta kannattaa lain kirjoittamista tarkasti luottolaitosdirektiivin määritelmän mukaisesti. Tämä on tarpeen mm. siksi, että pykälä soveltuu myös ulkomaisiin luottolaitoksiin, joiden kohdalla seuraamusmaksu voidaan määrätä esimerkiksi tilanteessa, jossa pääomamarkkinasääntelyä on rikottu.

Lakiteknisenä huomiona Finanssivalvonta katsoo, että konserniliikevaihtoon liittyvän 40 b §:n 2 momentin 4 kohta pitäisi kuulua ”4) muun kuin 1–3 kohdassa tarkoitetun...”.

Finanssivalvonta katsoo, että vakuutussektorin yhteisöjä koskevan konserniliikevaihdon määritelmä 40 b §:n 2 momentin 3 kohdassa on puutteellinen. Säännöksessä ei oteta huomioon tilannetta, jossa kyseinen yhteisö on itse konsernin emoyritys. Lisäksi säännöksessä käytetyn liikevaihdon käsite ei ota huomioon sitä, että vakuutussektorin yhteisöt voivat kuulua emo- tai tytäryrityksenä konserniin, johon kuuluu myös muiden toimialojen yhteisöjä. Tällöin konsernin tulot voivat koostua vakuutusmaksutulon tai maksutulon lisäksi muusta tulosta. Säännös ei edellä todetun johdosta myöskään vastaa vakuutusten tarjoamista koskevan direktiivin ((EU) 2016/97) 33 artiklan 2 kohdan e alakohtaa. Finanssivalvonta toimittaa muutosehdotuksensa säännökseksi valtiovarainministeriölle erikseen.

Finanssivalvonta katsoo, että lainsäädännön johdonmukaisuuden varmistamiseksi myös rahanpesulain 8 luvun 4 §:n ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) 18 §:n liikevaihtojen määritelmiä tulisi muuttaa lakiehdotusta vastaavasti.

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että luottolaitoslainsäädännön ajantasaistamista koskevan työryhmän työn toisessa vaiheessa arvioidaan konserniliikevaihdon määritelmän muutostarpeita talletuspankkien yhteenliittymien osalta. Yhteenliittymien osalta tulisi pyrkiä käyttämään niiden muodostaman taloudellisen kokonaisuuden liikevaihtoa, vaikka varsinaista konsernia ei muodostuisikaan. Tämä on tarpeen paitsi seuraamusjärjestelmän tehokkuuden ja ennaltaestävyyden, myös luottolaitossektorin eri toimijoiden tasapuolisen kilpailuaseman kannalta.

Uhkasakko:

Luottolaitostoiminnasta annetun lain (jäljempänä myös luottolaitoslaki) 22 luvun 2 §:ään ehdotetaan luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoon liittyvää säännöstä uhkasakosta, jota sovellettaisiin FivaL 33 a §:n yleissäännöksen sijaan. Säännös koskisi luottolaitoksia ja omistusyhteisöjä sekä eräitä niihin sidoksissa olevia luonnollisia henkilöitä. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että luottolaitosdirektiivin 66 artiklan uhkasakkoa koskeva sääntely koskee myös muita toimijoita kuin edellä todettuja. Säännöksen soveltuvuus tällaisiin toimijoihin (ainakin oikeushenkilöihin) tulee varmistaa.

Luottolaitoslain 22 luvun 2 §:n 4 momentissa viitataan uhkasakon enimmäismäärän osalta keskimääräiseen päiväkohtaiseen nettoliikevaihtoon, joka tarkoittaisi [FivaL] 40 b §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vuotuista kokonaisnettoliikevaihtoa jaettuna 365:llä. Koska uhkasakko lasketaan konserniliikevaihdon perusteella, tulee viittausta FivaL 40 b:ään vielä täsmentää. Edellä todetun johdosta säännöksessä tulee myös huomioda, että uhkasakko voi kohdistua muihinkin oikeushenkilöihin kuin luottolaitoksiin ja omistusyhteisöihin.

Luottolaitoslain 22 luvun 2 §:n viimeinen momentti perustuisi voimassa olevaan luottolaitoslain 22 luvun 2 §:ään. Kyseinen säännös lienee syytä siirtää 22 luvun 1 §:n yhteyteen, johon säännös liittyy.

Sijoituspalvelulain 16 a luvun 2 §:ää tulisi täsmentää vastaavasti.

Kolmannen maan luottolaitosten sivuliikkeet

Finanssivalvonnalla ei ole olennaista huomauttamista mietinnössä esitettyyn.

Finanssivalvonta kuitenkin toteaa, että lakiehdotuksen 18 luvun 4 b §:ssä säädetään kolmannen maan luottolaitosten sivuliikkeiden pääomavaatimuksesta. Euroopan pankkiviranomainen tulee antamaan ohjeen liittyen hyväksyttäviin eriin pääomavaatimuksen täyttämisessä. Finanssivalvonta katsoo, että viittaus ohjeisiin hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa antaisi lainsoveltajille arvokasta lisäinformaatiota.

EMIR

Työryhmämietintöön sisältyvässä luonnoksessa hallituksen esitykseksi on EMIR-direktiivien edellyttämien muutosten lisäksi eräitä merkittäviä EMIR-muutosasetuksesta johtuvia muutoksia Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (jäljempänä FivaL). Niistä Finanssivalvonta toteaa seuraavan.

EMIR-raportointi seuraamusmaksun alaiseksi:

Finanssivalvonta katsoo, että EMIR 9 artiklan raportointivelvollisuuden laiminlyönti tai rikkominen, joka nykyisin on FivaL 38 §:ssä säädetyn rikemaksun alainen, tulisi siirtää lain 40 §:ssä säädetyn seuraamusmaksun alaiseksi.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan FivaL:n hallinnollisten seuraamusten järjestelmä on nykyisellään selkeästi epä johdonmukainen. FivaL 40 §:n 2 momentin 8 kohdassa seuraamusmaksun alaiseksi on säädetty arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien raportointi- ja läpinäkyvyysasetuksen (jäljempänä SFTR) 4 artiklan säännöksen mukaisen arvopapereilla toteutettavia rahoitustoimia koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti tai rikkominen. EMIR 9 artiklan mukainen johdannaisia koskeva raportointivelvollisuus rinnastuu sääntely- ja valvontamielessä täysin SFTR:n mukaiseen raportointivelvollisuuteen ja on valvonnan kannalta jopa merkityksellisempi, koska johdannaisopimuksia tekee huomattavasti laajempi joukko yrityksiä kuin reposopimuksia tai arvopaperilainausta. Tämän vuoksi nykyinen ero hallinnollisten seuraamusten osalta ei ole mitenkään perusteltu.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan rikemaksulle FivaL 38 §:n 2 momentissa säädetty yläraja (EUR 100 000) voi lisäksi tulevaisuudessa rajoittaa mahdollisuuksia erotella erilaisia EMIR 9 artiklan raportointivelvollisuuden laiminlyönti- tai rikkomustapauksia asianmukaisesti. Finanssivalvonnan soveltamiskäytännössä on ilmennyt, että EMIR-raportoinnin laiminlyönnit voivat helposti johtaa laajoihin ja/tai pitkäkestoisiin puutteisiin tai virheisiin raportoinnissa. Niistä on sen vuoksi

käytännössä jouduttu jo määräämään lähellä laissa säädettyä ylärajaa olevia rikemaksuja (ks. rikemaksu laiminlyönneistä johdannaisopimuksia koskevassa raportoinnissa FIVA/2023/1482). Myös tämä puoltaa EMIR-raportoinnin laiminlyöntien siirtämistä seuraamusmaksun alaisiksi.

Positiolaskelmiin liittyvät säännökset:

Esityksen mukaan myös EMIR 4 a artiklan 3 kohdan mukaisiin positiolaskelmiin liittyvien säännösten laiminlyönti tai rikkominen säädettäisiin FivaL:n 38 §:n mukaisen rikemaksun alaiseksi. Kyseinen artiklan 3 kohta, jota sovelletaan yksinomaan asetuksessa määriteltyihin finanssialalla toimiviin vastapuoliin, sääntelee, mitä johdannaisia vastapuolen on sisällytettävä ns. määrittelykynnysarvolaskelmaan. Asetuksessa määriteltyjen finanssialan ulkopuolisten vastapuolten osalta vastaavat säännökset sisältyvät EMIR 10 artiklan 3 kohtaan, mutta sen laiminlyönti tai rikkominen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säädettäisiin FivaL:n 40 §:n mukaisen seuraamusmaksun alaiseksi.

Finanssivalvonta pitää sinänsä kannatettavana, että FivaL:n hallinnollisten seuraamusten soveltamisalaa selvennetään kattamaan myös positiolaskelmiin liittyvät säännökset. Finanssivalvonta ei kuitenkaan pidä perusteltuna, että finanssialalla toimivia ja finanssialan ulkopuolisia vastapuolia kohdeltaisiin seuraamusten osalta eriarvoisesti. Siten Finanssivalvonta ehdottaa, että positiolaskelmiin liittyvät säännökset molempien vastapuoliluokkien osalta säädettäisiin seuraamusmaksun alaiseksi, kuten muut määrittelykynnysarvolaskentaan liittyvät säännökset voimassa olevassa laissa.

Finanssivalvonta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotettu FivaL 40 §:n kohdan sanamuoto ("10 artiklan 1 tai 2 kohdan säännöstä finanssialan ulkopuolisen vastapuolen tekemien OTC-johdannaisten määrittelyvelvollisuudesta ja ilmoitusvelvollisuudesta sekä positiolaskennasta") on siinä mielessä selvästi puutteellinen, että siitä puuttuu viittaus asetuksen 10 artiklan 3 kohtaan, vaikka siihen on lisätty positiolaskenta.

Markkinarakennetoimija-asetus:

Finanssivalvonta ehdottaa, että FivaL:ssa ja eräissä kohdin muualla kansallisessa lainsäädännössä EMIRistä käytetty nimitys "markkinarakennetoimija-asetus" muutettaisiin muotoon markkinarakenneasetus. Markkinarakennetoimija-asetus on kielellisesti kömpelö ja harhaanjohtava, ja aiheuttaa käytännössä jatkuvaa sekaannusta. EMIR, joka tulee sanoista European Market Infrastructure Regulation, käännetään unionin virallisissa julkaisuissa suomeksi: "Euroopan markkinarakenneasetus", mikä vastaa paremmin yleisesti käytössä olevaa englanninkielistä nimitystä. Esimerkiksi valtiovarainministeriö näyttää myös siirtyneen käyttämään asetuksesta nimitystä markkinarakenneasetus internetsivuillaan (<https://vm.fi/arvopaperimarkkinat>).

Rikemaksu - EMIR 5 artikla

FivaL 38 §:n 1 momentin 4 kohdassa on myös EMIR 5 artiklan mukaista määrätyksvelvollisuutta koskevan menettelyn laiminlyönti tai rikkominen säädetty rikemaksun alaiseksi.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan EMIR 5 artikla nyky muodossaan sisältää kuitenkin velvoitteita yksinomaan ESMA:lle ja asetuksen mukaisille kansallisille toimivaltaisille viranomaisille. Näin ollen rikemaksu voitaneen tässä yhteydessä tarpeettomana poistaa. Muutos olisi omiaan myös selkiyttämään kyseistä lainkohtaa.

Uhkasakot:

FivaL 33 a §:ään on tarkoitus lisätä EMIRin eräisiin velvoitteisiin liittyen uudet 4 ja 5 momentit uhkasakoista.

Finanssivalvonta katsoo, että 4 momentissa todettu mahdollisuus jatkaa uhkasakon voimassaoloa voi osoittautua käytännössä epäselväksi. EMIR-muutosasetuksen vastaavan kohdan mukaan: "Toisessa alakohdassa tarkoitettu uhkasakko määrätään enintään kuuden kuukauden ajaksi toimivaltaisen viranomaisen päätöksen tiedoksi antamisesta. Tämän ajanjakson päätyttyä toimivaltainen viranomainen tarkastelee toimenpidettä uudelleen ja tarvittaessa jatkaa sen voimassaoloa." Tämä viitanee käytännössä uuden uhkasakon asettamiseen, ja siksi kansallisen säännöksen merkitystä olisi syytä selvittää ainakin säännöksen perusteluissa.

Uhkasakko tulisi 5 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan määrätä EMIR 9 artiklan rikkomisesta vähintäänkin silloin, jos ilmoitetut tiedot sisältävät toistuvasti järjestelmällisiä ilmeisiä virheitä. Finanssivalvonta huomauttaa, että kyseinen perustelulausuma on siinä mielessä epätarkka, että EMIR 12 artiklan 1 a kohdan mukaan uhkasakko järjestelmällisistä ilmeisistä virheistä on tarkallaan ottaen vaihtoehto hallinnolliselle seuraamukselle. Lainkohdan perusteluita on aiheellista täsmentää tämän mukaisesti.

Tämän lisäksi Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että lakitekstilunonnoksessa FivaL 33 a §:n 5 momentti alkaa kuitenkin: "Jos uhkasakko asetetaan markkinarakennetoimija-asetuksen 9 §:n velvoitteiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta [...]". Tässä kohtaa käytetty pykölämerkki artiklan sijasta lienee kirjoitusvirhe, joka on syytä korjata.

Yhteenveto muutoksista FivaL:n 38 §:n 1 momentin 4 kohtaan ja 40 §:n 2 momentin 1 kohtaan:

Finanssivalvonta toimittaa muutosehdotuksensa säännökseksi valtiovarainministeriölle erikseen.

Muut huomiot työryhmän mietinnöstä

Finanssivalvonnalla ei ole muita huomioita.

Virkatyönä valmisteltu hallituksen esitys

Virkamiehiä ja hallintoelimen jäseniä koskeva karenssi

Finanssivalvonta on osallistunut virkatyönä valmistellun Finanssivalvonnan riippumattomuutta koskevien hallituksen esityksen luonnosten kommentointiin ja kiittää valtiovarainministeriötä kommenttien huomioon ottamisesta. Tässä lausunnossa Finanssivalvon-ta esittää täydentäviä huomioita sekä korostaa valmistelun yhteydessä esiin tuomiaan asioita. Finanssivalvonta pitää myös erittäin tärkeänä, että Eduskunnan perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa säädösehdotusten perustuslainmukaisuudesta.

Finanssivalvonta ymmärtää tarpeen karensseille, jotka tähtäävät luottamuksellisen tiedon suojaamiseen ja eturistiriitatilanteiden ehkäisemiseen ja sitä kautta tukevat yleistä luottamusta valvonnan ja viranomaistoiminnan riippumattomuuteen. Finanssivalvonnalla on kuitenkin useita kriittisiä huomioita sekä säännösten sisältöön, että niiden perusteluihin. Finanssivalvonta toteaa, että karenssien voimaansaattamisessa on kyse merkittävästä rajoituksesta Finanssivalvonnan virkamiesten perusoikeuksiin (keskeisesti perustuslain 18 §:n mukainen oikeus työhön ja elinkeinovapaus). Kyse on ensimmäisestä suoraan lakiin perustuvasta karenssista Suomessa ja se on myös poikkeus muiden viranomaisten sopimusperusteisiin karensseihin. Erona sopimusperusteiseen karenssiin Finanssivalvonnan karenssi tulisi voimaan taannehtivasti myös jo olemassa oleviin virkasuhteisiin. Edelleen karenssi tulee soveltumaan suoran valvontatyön kautta virkamiehiin asemasta riippumatta.

Kansallista lisäsääntelyä esitetään karensseihin soveltuvaksi Finanssivalvontaan useissa kohdin. Direktiivin sääntelyä laajemmin karenssi on kansallisesti laajennettu koskemaan myös sisaryhtiöitä ja valvottavien kilpailijoita. Lisäksi karenssisäännöksiä ehdotetaan sovellettavan kaikkiin Finanssivalvonnan virkamiehiin, eikä ainoastaan direktiivin edellyttämällä tavalla pankkivalvontaan osallistuviin virkamiehiin. Näiden lisäksi on haluttu tuoda Finanssivalvontaa koskevaan lakiin valtion virkamieslainsäädäntöä vastaava karenssisäännös kattamaan mahdolliset karenssin katvealueet. Finanssivalvonta katsoo, että kyseinen kansallinen lisäsäännös ei olisi tarpeellinen, koska jo direktiivistä tulevilla karenssisäännöksillä Finanssivalvontaan kohdistuvat karenssit tulevat käytännössä olemaan laajimmat koko julkisella sektorilla. Perusoikeusnäkökulmasta karenssit myös puuttuvat Finanssivalvonnan virkamiesten oikeuksiin enemmän, koska karensseja sovelletaan jo olemassa oleviin virkasuhteisiin. Finanssivalvonnan karenssi eroaa merkittävästi myös Suomen Pankin tulevasta karenssisääntelystä, vaikka organisaatioilla on hallinnollinen kytkös.

Finanssivalvonta viittaa hallituksen esityksen kohdassa 4.2.1 todettuihin taloudellisiin ja muihin vaikutuksiin ja korostaa niiden merkittävyyttä. Ottaen huomioon karenssisäännökset kokonaisuutena sekä vielä kaupankäyntiin liittyvät rajoitukset, Finanssivalvonnan houkuttelevuus

työnantajana heikkenee ja tulee vaikuttamaan mahdollisuuksiin saada osaavaa henkilöstöä. Karenssien pidemmän aikavälin yhteiskunnallisena vaikutuksena tulisi huomioida mahdollinen valvontatoiminnan heikkeneminen, mikäli pätevät henkilöt eivät enää hakeudu Finanssivalvontaan. Toisaalta karensseilla on vaikutusta jo nykyisiin virkamiehiin, joiden työllistymistä karenssien soveltaminen tulee vaikeuttamaan. Näitä vaikutuksia ei poista se, että kansallisen liikkumavaran puitteissa sovelletaan direktiivin vähimmäisvaatimuksia lyhyempiä karenssiaikoja. Finanssivalvonta katsoo lyhyemmät karenssiajat välttämättömiksi.

Finanssivalvonta painottaa, että karenssisäännösten tulee olla selkeitä. Lakiehdotuksen käytännön soveltamiseen jää edelleen merkittäviä tulkinnanvaraisuuksia siitä, missä tilanteissa karenssi tosiasiaassa soveltuu. Virkamiesten oikeusturva edellyttää, että karenssin mahdollinen soveltuminen voidaan johtaa lainsäädännöstä, vaikka karenssi päätettäisiin tapauskohtaisesti. Karenssit tulevat aiheuttamaan Finanssivalvonnalle merkittävää hallinnollista taakkaa ja myös tästä näkökulmasta karenssisäännösten selkeys on olennainen.

Karenssin soveltuminen siirryttäessä yritykselle, joka tarjoaa palveluja valvottaville, on käytännössä haasteellinen. Avoimeksi jää, mitä oikeastaan tarkoitetaan sillä, että palvelujen tulee olla olennaisia suoritettuna valvontatyön kannalta. Millaista selvitystä oletetaan, että henkilö tekee tai edes voi tehdä, liikesalaisuudet huomioiden, siitä, millaisia toimeksiantosopimuksia mahdollisella tulevalle työnantajalla on valvottavien kanssa. Vai voiko karenssin aiheuttaa jo se, että kyseinen palveluntarjoaja potentiaalisesti voisi tarjota tai tyypillisesti tarjoaa palveluja myös valvottaville. Jos esim. konsulttiyhtiö toimii valvottavan tilintarkastusyhteisönä, tarkoittaako siirtyminen konsulttiyhtiön vero-osastolle sitä, että karenssia tulee soveltaa. Ehdotetun 17 b §:n 2 momentissa todetaan, että karenssia ei sovellettaisi, jos henkilö on täysin estynyt osallistumaan palveluiden tarjoamiseen karenssiaikana. Millaista todistelua henkilön pitäisi tästä antaa ja miten voidaan varmistaa, että myös tuleva työnantaja sitoutuu tähän eikä myöhemmin karenssiaikana siirrä henkilöä karenssin piiriin kuuluviin tehtäviin työnjohto-oikeuteensa perustuen.

Myös karenssi siirryttäessä yhteisölle, joka harjoittaa eturyhmä- tai edunvalvontatoimintaa, aiheuttaa tulkintaongelmia. Nähdäänkö esimerkiksi työntekijä- tai työnantajajärjestöt tällaisiksi yhteisöiksi ja millaista vastuuta edunvalvontasuhteelta edellytetään.

Ehdotetun 17 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että pykälässä tarkoitettu virkamies voi olla määräaikaissä tai vakituisessa virkasuhteessa. Tähän olisi hyvä selkeyden vuoksi lisätä, että lähtökohtaisesti kesätyöntekijöihin karenssit eivät soveltuisi.

Ehdotetun pykälän 17 b 5 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että henkilö voisi työskennellä koko karenssiajan muiden tehtävien parissa taikka siirtyä toiseen yksikköön karenssin ajaksi ja siirtyä sieltä suoraan uudelle työnantajalle. Tämä ei kuitenkaan käytännössä toteutuisi kuin irtisanomisajalta, koska Finanssivalvonta ei voi määrätä virkamiestä töihin yli irtisanomisajan. Jotta henkilö voidaan siirtää edes irtisanomisajaksi toiseen yksikköön, hänen tulisi voida käsitellä sellaisia

salassa pidettäviä asioita, joilla ei ole merkitystä karenssin tai uuden työntehtävän kannalta. Ehdotetun pykälän 17 b 5 momentin säännöstekstiä tulisi tarkentaa tältä osin esimerkiksi siten, että henkilöllä ei saa enää karenssiaikana olla pääsyä karenssin perusteena olevaan salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon.

Finanssivalvonta ei kannata esitystä seuraamusmaksusta karenssisääntelyn noudattamatta jättämisen seuraamuksena. Ottaen huomioon sääntelyn tulkinnanvaraisuus, seuraamusmaksun määräämisellä karenssisäännösten noudattamatta jättämisestä on merkittävä vaikutus Finanssivalvonnan virkamiesten oikeusturvalle. Hallituksen esityksen yleisperusteluista saa mielikuvan, että seuraamusmaksua ei tulisi määrätä ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä. Kuitenkin säännöskohtaiset perustelut sisältävät seuraamusmaksun määräämisen myös ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan seuraamusmaksun tulisi kattaa vain tilanteet, joissa päätettyä karenssia ei ole noudatettu. Lisäksi tulisi varmistaa, että tästä hallinnollisesta seuraamuksesta ei jää yksittäisen henkilön rekisteritietoihin merkintää. Ei voida pitää kohtuullisena, että Finanssivalvonnan virkamiehille sen lisäksi, että heillä on muuta julkista sektoria laajemmat karenssit, voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamus, jonka vaikutukset ulottuvat vuosien päähän.

Direktiivin säännöksen mukaan henkilöllä on oikeus asianmukaiseen korvaukseen, jos karenssia sovelletaan. Asianmukaiseksi korvaukseksi esitetään palkkaa vastaava korvausta. Finanssivalvonnan johtokunnan osalta hallituksen esityksessä ei oteta kuitenkaan kantaa mikä johtokunnan osalta olisi palkkaa vastaava korvaus. Johtokunnan jäsenistä yksi nimitetään valtiovarainministeriön ehdotuksen perusteella, yksi sosiaali- ja terveysministeriön ehdotuksen perusteella sekä yksi Suomen Pankin ehdotuksen perusteella. Tämän lisäksi johtokuntaan valitaan vähintään kaksi muuta jäsentä. Kyseiset riippumattomat jäsenet voivat olla jo eläkkeellä. Finanssivalvonta katsoo, että hallituksen esityksessä tulisi kuvata korvauksen määräytymisperusteita johtokunnan jäsenten osalta. Tätä edellyttää myös johtokunnan jäsenten oikeusturva.

Finanssivalvonta korostaa, että hallituksen esityksessä esiin tuotujen taloudellisten vaikutusten lisäksi hallinnollinen työ lisääntyy mm. karenssien käsittelyn ja tiedottamisvelvoitteen johdosta. Finanssivalvonta esittää, että tulisi olla mahdollista käyttää kevyempää hallinnollista menettelyä niissä tilanteissa, jossa karenssia ei määrätä ja valituskelpoinen hallintopäätös laadittaisiin vain, mikäli karenssi määrätään.

Finanssivalvonta esittää lisäksi seuraavia lakitekniisiä kommentteja karenssisääntelyn voimaansaattamiseksi:

- FivaL 8 § tulisi sisältää viittauksen siitä, että pankkivaltuusto päättää karenssista ja sen korvauksesta johtokunnan jäsenten, varajäsenten ja johtajan osalta.
- FivaL 10 § 2 momenttiin lisäys siitä, että johtokunta päättää nimittämiensä Finanssivalvonnan ylimpien virkamiesten karenssista ja niihin soveltuvista korvauksista.

- FivaL 12 §:ään lisäys siitä, että johtaja päättää nimittämiensä muiden kuin Finanssivalvonnan ylimpien virkamiesten karenssista ja niihin soveltuvista korvauksista.

Mikäli seuraamusmaksu voimaan saatetaan osaksi karenssisääntelyä, tulisi FivaL 10 § 1 momentissa todeta, että seuraamusmaksun määrää johtokunta Finanssivalvonnan virkamiehille. Lisäksi pankkivaltuuston tehtäviin tulisi lisätä maininta seuraamusmaksun määräämisestä johtokunnan jäsenten, varajäsenten ja johtajan osalta (FivaL 8 §).

Ehdotetussa 17 g §:ssä määritellään muutoksenhakuoikeus karenssipäätöksistä Helsingin hallinto-oikeuteen. Finanssivalvonta esittää harkittavaksi tulisiko muutoksenhaun käsittely säätää kiireelliseksi Suomen Pankin virkamiehistä koskevan lain 33 §:ää vastaavasti.

Valvontaviranomaisen toiminnallinen riippumattomuus (8, 9 ja 11 §)

Finanssivalvonnalla ei ole huomauttamista hallituksen esityksen luonnoksessa esitettyyn.

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

Finanssivalvonta kannattaa FivaL:n 16 § ja 16 a § selkeyttämistä. Mikäli direktiivistä tulevat uudet säännökset olisi saatettu voimaan nykyisten lisäksi, kokonaisuus olisi ollut vaikeaselkoinen ja virkamiesten oikeusturvan kannalta haastava.

Vaikka kerättävien tietojen määrä vähenee, Finanssivalvonta katsoo, että ilmoitusvelvollisuuteen liittyvä hallinnollinen työ ei tule vähenemään, vaan päin vastoin. Eturistiriitailmoitukset, niiden käsittely Finanssivalvonnassa ja tapauskohtaiset tulkintatilanteet tulevat lisäämään mm. esihenkilöiden työtä; lisäksi tarvitaan lainsäädäntöä tarkentavaa ohjeistusta ja neuvontaa.

Hallituksen esityksen yleis- ja säännöskohtaisissa perusteluissa on useassa kohdin todettu, että eturistiriitailmoitus täydentäisi nykyistä ilmoitusvelvollisuutta siten, että ilmoitus tulisi tehdä myös sellaisista rahoitusvälineiden omistussuhteista, jotka voivat aiheuttaa eturistiriitoja. Nykyisen FivaL:n ja Finanssivalvonnan sisäisten ohjeiden mukaan sidonnaisuusilmoitusvelvolliset ilmoittavat sidonnaisuutena rahoitusvälineet, jotka ilmoitetaan sisäpiiri-ilmoituksella, sekä muun merkittävän varallisuuden kuten merkittävän rahasto-omaisuuden. Käytännössä sidonnaisuusilmoituksella on siis jo nyt ilmoitettu rahoitusvälineitä, mutta sidonnaisuusilmoitusvelvollisuus ei ole koskenut koko Finanssivalvonnan henkilöstöä.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa 16 § 1 momentin 2 kohdan osalta on todettu mm. ”Tällaista varallisuutta voisi esimerkiksi olla merkittävä sijoitusvakuutus, eläkevakuutus, osuuskuntien osuudet ja kantarahasto-osuudet sekä kryptovarot.”. Kohdassa olisi hyvä tuoda vielä esimerkkejä, milloin tällainen omaisuus on merkittävä ja vaikuttaako merkittävyyden arviointiin se, missä tehtävässä ilmoittaja toimii.

Säännöskohtaisissa perusteluissa on 16 § 2 momentin osalta todettu mm. että tavanomaisen pankkiasiakkuuden tai osakeomistuksen ei voida katsoa aiheuttavan hallintolain mukaista esteellisyyttä ilman erityistä syytä. Finanssivalvonta yhtyy näkemykseen, että tavanomaisten pankkiasiakkuuksien, asuntoluottojen tai rahoitusvälineiden omistusten taikka tyypillisten pitkäaikaissäästämistuotteiden ym. ei tulisi aiheuttaa eturistiriitaa. Käytännön kannalta haasteen muodostaa tavanomaisuuden ja tyypillisyyden tarkempi määrittely, jota tulisi hallituksen esityksessä vielä täsmentää. Selvyyden vuoksi olisi myös hyvä hallituksen esityksen perusteluissa todeta, että Finanssivalvonta ottaa huomioon ilmoitetut eturistiriidat ja voi työnjohto-oikeuteensa perustuen tarvittaessa siirtää työntekijän toisiin tehtäviin.

FivaL:n 16 a §:n sisäpiiri-ilmoitukseen esitetyt muutokset vastaavat pääosin Finanssivalvonnan nykyistä käytäntöä. Sisäpiiri-ilmoituksella lähipiiriin ilmoitetaan vajaavaltainen tai muu henkilö, jonka edunvalvojana ilmoitusvelvollinen on. Finanssivalvonta esittää, että kohdassa huomioitaisiin myös vahvistettu edunvalvontavaltuutus ja lähipiiriin katsottaisiin kuuluvaksi myös henkilö, jonka edunvalvontavaltuutettuna ilmoitusvelvollinen toimii. Lähipiiriläisyys alkaisi kuitenkin vasta, kun Digi- ja väestötietovirasto on vahvistanut edunvalvontavaltuutuksen.

FivaL:n 16 §, 16 a § ja 16 b § osalta on hallituksen esityksen perusteluissa todettu, että näiden säännösten oikeasuhtainen soveltaminen varmistetaan Euroopan pankkiviranomaisen ohjeistuksella eturistiriitojen ehkäisemisestä toimivaltaisessa viranomaisessa. Hallituksen esityksessä tulisi tarkentaa, mikä rooli Euroopan pankkiviranomaisen ohjeistuksella on suhteessa kansalliseen lakiin, esimerkiksi tilanteessa, jossa Euroopan pankkiviranomaisen ohjeistus poikkeaa hallituksen esityksen perusteluissa kuvattua.

Kaupankäynnin rajoitukset (16 b §)

Kaupankäynnin rajoitukset vastaavat osittain Finanssivalvonnan nykyistä hankintakieltoa. Kaupankäynnin rajoitusten henkilöpiiriin tulisi lisätä ehdotetussa 16 a §:n 2 momentissa mainitut henkilöt, joihin myös tällä hetkellä kohdistuu hankintakielto Finanssivalvonnan ohjeiden mukaisesti. Nämä henkilöt saavat tehtäviensä vuoksi valvottavista luottamuksellisia ja sisäpiiritiedoksi luokiteltavia tietoja.

Kaupankäyntikiellon laajentuminen valvottavien konserniyhtiöihin tuo kiellon piiriin myös muita kuin rahoituslalla toimivia yhtiöitä. Tällä laajentumisella on vaikea nähdä olevan yhteyttä Finanssivalvonassa työskentelevien tehtäväkenttään. Koska rajoituksilla puututaan henkilöiden perusoikeuksiin, niiden tulisi olla ymmärrettäviä ja helposti hahmotettavissa. Direktiivistä tuleva kaupankäyntikielto, erityisesti sijoitusrahastojen osalta on vaikeaselkoinen.

Ehdotetun 16 b § 1 kohdan mukaan kiellettyä on kaupankäynti rahoitusvälineillä, jotka ovat Finanssivalvonnan valvottavan eli 4 §:ssä määritellyn valvottavan tai Euroopan keskuspankin valvottavan eli Euroopan keskuspankin yhteisen pankkivalvontamekanismin puitteissa valvottavan liikkeeseen laskemia. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä tarkentaa, mistä säännöksestä

Euroopan keskuspankin valvottavan määritelmä johdetaan eli mitä sillä konkreettisesti tarkoitetaan. Koska kyse on lakiin perustuvasta kiellosta hankkia rahoitusvälineitä, sen tulee olla tarkkarajainen.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen kohtaan 4.1.2.4 koskien kaupankäyntikieltoa sijoitusrahastojen osalta tulisi selkeyden vuoksi lisätä, että kaupankäyntikielto ei kuitenkaan koskisi sijoittamista sijoitusrahastoihin, mikäli sijoitusrahasto ei pääasiallisesti sijoita kaupankäyntikiellon piirissä oleviin rahoitusvälineisiin.

Hallituksen esityksen kohdassa 4.2.2.4 toisessa kappaleessa on esitetty lukuja, jotka on saatu Finanssivalvonnalta. Näissä luvuissa ei kuitenkaan ole kyse poikkeusluvista hankintakieltoon, vaan kyse on kaupankäyntiluvista, joita Finanssivalvonta on viime vuosina käsitellyt. Finanssivalvonnan sisäisen ohjeen mukaan sisäpiiri-ilmoitusvelvollisten tulee pyytää lupa sellaisten rahoitusvälineiden hankintaan, jotka ovat Suomessa kaupankäynnin kohteena. Käytännössä kyse on muista kuin hankintakiellon alaisista rahoitusvälineistä. Mikäli rahoitusväline on hankintakiellon alainen, sen hankintaan ei lupaa myönnetä. Virkamiehen omistuksessa olevan hankintakiellon alaisen rahoitusvälineen myyntiin lupa tarvittaisiin.

Kaupankäyntirajoituksissa tulisi huomioida edunvalvontavaltuutus vastaavalla tavalla kuin sisäpiiri-ilmoituksen 16 a §:n osalta. Kiellettyä tulisi siten olla käydä pykälän mukaista kauppaa sellaisen henkilön lukuun, jonka edunvalvojana tai edunvalvontavaltuutettuna hän toimii ja päättää kaupasta. Kyse olisi vahvistetusta edunvalvontavaltuutuksesta.

Ehdotetun 16 b § 6 momentissa on uutena Finanssivalvonnalle annettava oikeus vaatia sellaisen rahoitusvälineen myymistä tai luovuttamista, jonka omistaminen voi aiheuttaa eturistiriidan. Perustelujen mukaan esteellisyyden ei voida katsoa syntyvän tavanomaisesta rahoitusvälineen omistamisesta ilman erityistä syytä. Perusteluissa tulisi vielä tarkemmin kuvata, milloin kyse on tavanomaisesta omistamisesta ja mitä voisivat olla erityiset syyt, jolloin myyntiä voitaisiin vaatia. Lisäksi kohdassa tulisi tarkentaa, tuleeko Finanssivalvonnan tehdä hallinnollinen valituskelpoinen päätös, jos se vaatii rahoitusvälineen myyntiä ja mitä seuraamuksia henkilölle voi aiheutua, jos hän ei noudata myyntivelvoitetta. Finanssivalvonta näkee tämän merkittävänä puuttumisena perusoikeuteen. Käsityksemme mukaan säännöksiä, joiden perusteella työnantaja voisi velvoittaa työntekijän myymään hänen omaa yksityistä omaisuuttaan, ei ole Suomessa saatettu voimaan muilla aloilla, joten veloitteen täsmällinen kuvaaminen ja tarkastelu perusoikeuksen näkökulmasta on tärkeää.

Hallinnolliset seuraamukset

Finanssivalvonta kannattaa FivaL 40 §:n 6 momenttiin, 41 a ja 41 b §:n 3 momenttiin ja 41 c §:n 2 momenttiin ehdotettuja säännöksiä, joiden tarkoitus on selvittää sitä, että myös alemman tasoisen sääntelyn rikkominen kuuluu seuraamusmaksun alaiseksi. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi 40 §:n 6 momentin alussa viitataan 1 ja 2 momentissa mainittua säännöstä koskevaan rikkomukseen, vaikka rikkomusta ei ole 1 momentin kohdalla mainittu kyseisessä säännöksessä, vaan vasta 1 momentissa viitatuissa säännöksissä. Esimerkiksi luottolaitoslain (LLL) 20

luvun 1 §:n tarkoittamat seuraamusmaksun alaiset rikkomukset todetaan vasta kyseisessä pykälässä, ei FivaL 40 §:n 1 momentissa. Lisäksi näitä säännöksiä koskeva alemman tasoinen sääntelyä ei yleensä ole annettu LLL 20 luvun 1 §:n luettelossa todetun säännöksen nojalla, vaan jonkun muun LLL:n säännöksen nojalla. Finanssivalvonta esittää siksi harkittavaksi voisiko FivaL 40 §:n 6 momentti kuulua esimerkiksi seuraavasti: Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään seuraamusmaksun määräämisestä niissä tarkoitettua tai mainittua säännöstä koskevan rikkomuksen tai laiminlyönnin perusteella, sovelletaan myös kyseisiä säännöksiä tarkentavien tai täsmentävien säännösten, määräysten ja päätösten rikkomiseen tai laiminlyöntiin.

Vastaavat tarkennukset tulisi tehdä myös 41 a – c §:iin.

Seuraamusmaksun mitoittamista koskevaan FivaL 41 §:ään ehdotetaan luottolaitosdirektiiviin perustuvaa lisäystä, joka liittyy LLL 20 luvun 1 §:n säännösten laiminlyöntiin tai rikkomiseen. Epäselvää on, onko kyseisen lisäyksen tarkoitus olla pykälän uusi momentti vai onko se tarkoitus sijoittaa nykyisen 3 momentin viimeiseksi virkkeeksi. Finanssivalvonta kannattaa jälkimmäistä ratkaisua, jolloin myöskään muiden pykälien viittauksia 41 §:ään ei tarvitse muuttaa (esim. 41 a §:n 1 momentti). Säännöksen osalta tulisi myös arvioida, onko siinä tarve viitata myös LLL 20 luvun 1 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin (vrt. ko. pykälän 5 momentin muutos).

Finanssivalvonta katsoo, että ehdotetun FivaL 41 a §:n 1 momentin ja 41 b §:n 1 momentin jälkimmäisiin virkkeisiin tulisi lisätä ”tässä pykälässä säädetyn estämättä” tai ”2 ja 3 momentissa säädetyn estämättä”, jotta säännöksistä käy selvästi ilmi, että kaksinkertainen / kolminkertainen hyöty muodostaa aina vaihtoehtoisen maksimin seuraamusmaksun enimmäismäärälle.

Ehdotetun FivaL 41 c §:n 1 momentin viittausta 41 §:ään tulisi täsmentää 41 a ja 41 b §:n 1 momentteja vastaavalla tavalla. 41 c §:n 2 momentista näyttäisi myös puuttuvan tekstiä.

Ehdotetun FivaL 41 d §:n pykäläviittaukset on tarkistettava, sillä 1 momentissa viitattu 41 a § ehdotetaan korvattavaksi uudella pykälällä. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan on riittävää, että 41 d §:n 1 momentissa viitataan vain lain 38 ja 40 §:iin, joissa on määritelty rike- ja seuraamusmaksun alaiset laiminlyönnit ja rikkomukset.

FivaL 42 §:ään ehdotetaan muutoksia, joissa otettaisiin huomioon luottolaitosdirektiivistä johtuva poikkeus Suomessa vakiintuneeseen tapaan säätää kaksoisrangaistavuuden (ne bis in idem) kiellosta. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan tätä vakiintunutta sääntelytapaa olisi tarkoituksenmukaisinta arvioida sellaisen hankkeen yhteydessä, jossa arvioidaan laajemmin kaksoisrangaistavuuden kiellon sisältöä. Nyt säädettäisiin siten vain luottolaitosdirektiivin perustuvasta poikkeuksesta. Finanssivalvonnalla ei ole huomauttamista valittuun lähestymistapaan.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan FivaL 40 §:n 3 momentin toinen virke ("Finanssivalvonta voi kuitenkin määrätä seuraamusmaksun ja jättää asian ilmoittamatta esitutkintaviranomaiselle, jos teko tai laiminlyönti on sen haitallisuus, siitä ilmenevä tekijän syyllisyys sekä siitä saatu hyöty ja muut tekoon tai laiminlyöntiin liittyvät seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvioiden vähäinen.") ehdotetaan siirrettäväksi kaksoisrangaistavuutta koskevan 42 §:n 3 momentin kolmanneksi virkkeeksi. Finanssivalvonta toteaa, että kyseinen säännös ei liity kaksoisrangaistavuuteen, vaan Finanssivalvonnan toimivaltaan määrätä seuraamusmaksu vähäisistä kriminalisoiduista teoista. Säännös liittyy siten kiinteästi 40 §:n 3 momentin ensimmäiseen virkkeeseen ("Seuraamusmaksua ei voida määrätä luonnolliselle henkilölle teosta tai laiminlyönnistä, joka on laissa säädetty rangaistavaksi."). Finanssivalvonta ei kannata ehdotetusta tältä osin. Mikäli kyseinen säännös katsotaan välttämättömäksi siirtää 42 §:ään, tulee se eriyttää selvästi kaksoisrangaistavuutta koskevasta sääntelystä (esim. erillinen momentti). Selkeintä kuitenkin olisi, että nykyinen FivaL 40 §:n 3 momentti jää voimaan sellaisenaan.

FivaL:iin ehdotetaan uutta pykälää (44 §), jonka mukaan Finanssivalvonnan olisi toimittava yhteistyössä poliisin, syyttäjän sekä tuomioistuinlaitoksen kanssa varmistaa, että kyseiset viranomaiset saavat oikea-aikaisesti asianmukaiset tiedot käynnissä olevista hallinnollisista menettelyistä ja rikosoikeudellisista menettelyistä. Pykälän perustelujen mukaan Finanssivalvonta voisi täyttää velvollisuutensa esimerkiksi tekemällä yhteisymmärryspöytäkirjan kyseisten viranomaisten kanssa. Finanssivalvonta pitää ehdotusta puutteellisenä ja epäselvänä, eikä se myöskään täyttäne luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 4 kohdan jäsenvaltioille asettamaa vaatimusta.

Ehdotus asettaisi velvollisuuden ja vastuun yhteistyöstä ja tietojen antamisesta ainoastaan Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonta katsoo, että tietojen antamisen ja yhteistyövelvollisuuden tulisi olla vastavuoroista, eli koskea myös muita viranomaisia suhteessa Finanssivalvontaan. Finanssivalvonta ei voi myöskään olla vastuussa siitä, että muut viranomaiset ovat tietoisia rikosoikeudellisista menettelyistä, sillä se ei ole niistä tai niiden vaiheesta välttämättä tietoinen. On myös epäselvää, kenen kanssa Finanssivalvonnan tulisi tehdä yhteistyötä, kun Suomessa on jo esimerkiksi 20 käräjäoikeutta.

Finanssivalvonta katsoo, että jotta ehdotettu mekanismi olisi toimiva ja tehokas, tulee pykälässä todettujen viranomaisten tiedonantovelvollisuudesta säätää laissa selvästi ja kattavasti. Asiassa ei ole selvitetty, onko pykälässä todetuilla viranomaisilla ylipäättään oikeutta luovuttaa pykälässä todettuja, oletettavasti lain nojalla salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja toisilleen.

Muut huomiot virkatyönä valmistellusta hallituksen esityksestä

Finanssivalvonnalla ei ole muita huomioita virkatyönä valmistellusta hallituksen esityksestä.

Myller Marko
Finanssivalvonta

Pennanen Ida
Finanssivalvonta