

# Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain ja sijoituspalvelulain muuttamiseksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017, jäljempänä *RahKL*) ja sijoituspalvelulain (747/2012) muuttamiseksi. Tarkoituksena on panna kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/790 rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin 2014/65/EU muuttamisesta (jäljempänä *direktiivi (EU) 2024/790*).<sup>1</sup>

Oikeusministeriö on lausunnossaan keskittynyt tarkastelemaan hallituksen esitysluonnosta asianosaisen kuulemista, hallinnollisia seuraamusmaksuja ja muutoksenhakua koskevan sääntelyn kannalta. Lisäksi lausunnossa kiinnitetään huomiota suhdetta perustuslakiin ja sääntämisjärjestystä koskeviin esitysluonnoksen perusteluihin sekä yksittäisiin esitysluonnoksen ymmärrettävyyttä koskeviin seikkoihin. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

## Asianosaisen kuulemista koskevat viittaukset *RahKL*:ssa ja sijoituspalvelulaissa

Hallintolaisissa (434/2003) säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain säännökset konkretisoivat osaltaan perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattua oikeutta tulla kuulluksi ja muita hyvän hallinnon takeita. Yleislakina sovellettavaan hallintolakiin on pyritty kokoamaan hallintoasian käsitelyssä, muun muassa asianosaisen kuulemisessa, noudatettavat menettelsäännökset sekä viranomaisten toimintaa koskevat laadulliset vähimmäisvaatimukset mahdollisimman

<sup>1</sup> *Rahoitusvälineiden markkinat -direktiivillä* viitataan jäljempänä rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/65/EU myöhempine muutoksineen. *EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksella* viitataan jäljempänä puolestaan rahoitusvälineiden markkinoista sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 600/2014 myöhempine muutoksineen.

kattavasti siten, ettei muuhun lainsäädäntöön tarvitse ottaa samaa asiaa koskevia säännöksiä. Hallintolaista poikkeaviin säännöksiin tulee suhtautua pidättyvästi. Lainsäädäntö on pyrittävä säilyttämään selkeänä, ja sen hajautuminen on estettävä. Yleislakeja kunnioittamalla myös hillitään normitulvaa. (Ks. Lainkirjoittajan opas, jaksot 12.1 ja 12.3.)

Muutettaviksi ehdotetuissa RahKL 2 luvun 7 §:n 3 momentissa ja 15 §:n 2 momentissa, 3 luvun 7 §:n 3 momentissa sekä 4 luvun 4 §:n 3 momentissa viitataan asianosaisen kuulemiseen ennen Finanssivalvonnan päätöksentekoa. Lisäksi asianosaisen kuulemiseen viitataan erikseen ainakin RahKL 3 luvun 8 §:n 6 momentissa<sup>2</sup>, 12 §:n 2 momentissa ja 15 §:n 4 momentissa ja 5 luvun 16 §:n 2 momentissa sekä sijoituspalvelulain 3 luvun 2 §:n 3 momentissa ja 13 luvun 3 §:n 2 momentissa, joita ei esitysluonnoksessa ehdoteta muutettaviksi. Jatkovalmistelussa on tarpeen tehdä selkoa, merkitsevätkö mainitut RahKL:n ja sijoituspalvelulain säännökset asiallisesti ottaen päällekkäistä sääntelyä asianosaisen kuulemista koskevan hallintolain 34 §:n kanssa.<sup>3</sup> Hallintolain kanssa päällekkäinen sääntely on omiaan lisäämään sääntelytaakkaa ja johtaa tarpeettoman kasuistiseen sääntelyyn. Lisäksi jo hallinnon yleislaissa säädetyistä seikoista erikseen säätäminen RahKL:ssa ja sijoituspalvelulaissa voi johtaa virheellisiin vastakohtaispäätelmiin siitä, miltä osin hallintolain muut asian käsittelyä viranomaisessa koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi puheena olevia lakeja ja niiden säännöksiä sovellettaessa.

### Hallinnolliset seuraamusmaksut

Hallituksen esitysluonnoksessa seuraamusmaksua koskevia RahKL 12 luvun 2 §:ää ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetukseen ja rahoitusvälineiden markkinat -direktiiviin tehtyjen muutosten vuoksi. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi puheena olevissa EU-säädöksissä asetettujen uusien velvoitteiden rikkomista koskevista seuraamusmaksuista. Luonnoksessa ei esitetä muutettavaksi Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 luvun sääntelyä seuraamusmaksun määräämisestä eikä säännöksiä hallinnollisten sanktioiden erityisistä oikeusturva-vaatimuksista tai täytäntöönpanon perusteista. Koska kysymys on sellaisten uusien velvoitteiden lisäämisestä lakiin, joiden laiminlyönnin tai rikkomisen perusteella voidaan määrätä seuraamusmaksu, sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olennaista on erityisesti sanktioitaviksi ehdotettujen tekojen kuvauksen täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä teoista säädettyjen sanktioiden oikeasuhtaisuus.

Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sanktioiden määräämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. (Ks. esimerkiksi PeVL 37/2021 vp, k. 32 aiempaa lausuntokäytäntöä koskevine viittauksineen.) Laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Tavoitteena tulee olla, että hallinnollisia sanktioita koskevien mahdollisten blankosäännösten edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevasta ai-neellisesta normistosta käy ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus ja sanktioinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitettusta teosta (ks. muun ohella PeVL 37/2021 vp, k. 35; PeVL 10/2016 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että Suomessa hallinnollisia seuraamusmaksuja ei voida määrätä

<sup>2</sup> myös nykyisen 6 momentin osittain korvaavassa, 17.1.2025 voimaan tulevassa 7 momentissa (699/2024)

<sup>3</sup> Ks. esim. Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2008, s. 192: ”Asian vireillepanijan kuuleminen – on tarpeetonta, kun hänen vaatimuksensa hyväksytään. Jos vaatimus hyväksytään, mutta siihen esimerkiksi lisätään rajoittavia tai velvoittavia ehtoja, asianosaista on kuultava ennen tällaisen päätöksen tekemistä.”

viranomaisille, joille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, k. 40).

Lakiehdotusluonnoksessa seuraamusmaksulla sanktioitaviksi ehdotettavat uudet laiminlyönnit tai rikkomiset on määritelty viittaamalla joko RahKL:n aineellisiin säännöksiin (RahKL 12 luvun 2 §:n 2 momentti) tai EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksessa säädettyihin velvoitteisiin (RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentti ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentti). Valittu sääntelytapa vaikuttaa pääosin noudattavan sekä Finanssivalvonnasta annetussa laissa omaksuttua että RahKL:ssa ja sijoituspalvelulaissa nykyisellään käytettyä sääntelytapaa.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että RahKL 12 luvun 2 §:n 2 momentin 3 kohdassa viitattut, esitysluonnoksella muutettaviksi ehdotetut 3 luvun 20 § ("pörssi voi määrittää") ja 22 §:n uusi 6 momentti ("voi Finanssivalvonta – keskeyttää") eivät sisällä markkinoilla toimiville sellaista velvoitetta, jota voitaisiin laiminlyödä tai rikkoa. Myöskään viittaukset EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksessa säädettyihin velvoitteisiin eivät ole täysin yksiselitteisiä etenkin siltä osin, kuin viitattuihin EU-säännöksiin sisältyy sekä rahoitusmarkkinoiden toimijoille että myös viranomaisille asetettuja velvoitteita.<sup>4</sup> Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta on lisäksi huomionarvoista, että osa asetuksesta johtuvista sanktioitavista velvoitteista määritellään tarkasti artiklan tietyn kohdan (ja alakohdan) yksittäisen virkkeen tasolla, kun taas osa määritellään viittaamalla yleisemmin koko artiklaan. Jatkovalmistelussa sanktioinnin kohteena olevia velvoitteita ja niihin liittyviä valtuutusketjuja tulisi pykälätekstissä täsmentää siinä määrin kuin se on mahdollista. Säännöskohtaisissa perusteluissa mainittujen voimassa oleviin sanktioiteihin kohdistuvien päivitysten osalta on lisäksi tarpeen tuoda esiin, sisältävätkö asetuksen määräyksiin kohdistuvat muutokset sanktioituihin velvoitteisiin kohdistuvia asiallisia muutoksia.

Oikeusministeriö huomauttaa, että muutettaviksi ehdotettujen RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin 8 kohdan ja sitä vastaavan sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin 8 kohdan sanamuodot viittauksine EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen "39 a artiklan kieltoon" vaikuttavat osin toisin muotoilluilta kuin samojen momenttien muut

<sup>4</sup> Ks. tältä osin erityisesti muutettaviksi ehdotettujen RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin:

- **1 kohdan** viittaukset EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen
  - 5 artiklaan, jonka osalta 4 ja 8–10 kohta koskevat arvopaperimarkkinaviranomaisen velvollisuuksia ja lainsäädäntövallan delegointia komissiolle (vain artiklan 1 ja 7 kohta vaikuttaisivat sisältävän velvoitteita markkinoilla toimiville)
- **2 kohdan** viittaukset asetuksen
  - 7 artiklan 1 kohtaan, jonka neljästä alakohdasta vain kolmannessa on asetettu velvollisuus markkinoilla toimiville (ensimmäinen, toinen ja neljäs kohta koskevat toimivaltaisen viranomaisen toimivaltaa)
    - HUOM! 7 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ensimmäinen virke on mainittuna jo RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin 1 kohdassa (samaa velvollisuutta ei ole syytä sanktioida kansallisen lain kahdessa erillisessä kohdassa)
- **4 kohdan** viittaukset asetuksen
  - 14 artiklan 1, 2 ja 3 kohtaan, joista 3 kohdan ensimmäinen virke ei sisällä velvoitetta markkinoilla toimiville
  - 15 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ensimmäiseen ja kolmanteen virkkeeseen, joista ensimmäinen velvoittaa sananmukaisesti jäsenvaltioita ja kolmas arvopaperimarkkinaviranomaista
  - 15 artiklan 1 kohdan neljänteen alakohtaan, jollaista asetuksessa ei ole
  - kumotun 18 artiklan 1 ja 2 kohtaan, 4 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen, 5 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen, 6 kohdan ensimmäiseen alakohtaan sekä 8 ja 9 kohtaan
  - 22 artiklan 2 kohtaan, jossa säädetään velvollisuudesta säilyttää tarvittavat tiedot riittävän pitkään ("tarvittavat" ja "riittävän" -määritteiden täsmentymättömyys)
- **6 kohdan** viittaukset asetuksen
  - 30 artiklan 1 kohtaan, joka koskee mahdollisuutta sallia pörssilistattuja johdannaisia koskevat epäsuorat määrittämissäntelyt (ei sisällä velvoitetta markkinoilla toimiville)
- **8 kohdan** viittaukset asetuksen
  - 39 a artiklaan, jonka 2 kohta kohdistuu jäsenvaltioon
  - 40–42 artiklaan, jotka koskevat viranomaisvaltuuksia.

muutettaviksi ehdotetut kohdat. Noudatettavaksi valitun blankosääntelytekniikan johdonmukaisuutta heikentää osaltaan myös se, että RahKL:ssa ja sijoituspalvelulaissa EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen 39 a artiklaan liittyvä sanktiointi on luonnehdittu ”kieloksi ohjata toimeksiantoja maksua vastaan yhdelle kauppapaikalle”, kun taas asetuksessa puheena olevan artiklan otsikkona on ”kielto tarjota maksua toimeksiantovirrasta”.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin 1 kohdassa sekä sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin 1 kohdassa sanktioidun velvoitteen asiallisena luonnehdintana on rahoitusvälineitä koskevaa avoimuutta sääntelevien EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen säännösten rikkominen tai laiminlyönti. ”Avoimuuteen” liittyvä luonnehdinta viittaa oikeusministeriön käsityksen mukaan sen osaston tai luvun otsikointiin, jossa velvoitteen asettava säännös asetuksessa sijaitsee, mutta ei kuvaa erityisen täsmällisesti velvoitteen ja näin ollen myöskään sanktioinnin kohdetta. Sanktioinnin kohde olisi mahdollista ilmaista täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin viittamalla esimerkiksi artiklassa säädettyyn veloitteeseen tietojen julkistamisesta tai saataville asettamisesta. Vastaava koskee myös RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin 4 kohdan sekä sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin 4 kohdan asiallisia luonnehdintoja sanktioinnin kohteesta. Sääntelytapa, jossa sanktioitu teko luonnehditaan puheena olevien artiklojen sijaintiosaston tai -luvun otsikoinnin perusteella, vaikuttaa kuitenkin jo olevan käytössä voimassa olevissa RahKL:ssa ja sijoituspalvelulaissa.

Oikeusministeriö kiinnittää hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta huomiota vielä siihen, että voimassa olevan RahKL 12 luvun 2 §:n 2 momentin 1 kohdassa, jota ei esitysluonnoksessa ehdoteta muutettavaksi, viitataan valtiovarainministeriön tekemään päätökseen toimiluvan peruuttamisesta ja pörssin toiminnan keskeyttämisestä. Muutettaviksi ehdotettujen RahKL 2 luvun 14 ja 15 §:n mukaan päätöksen toimiluvan peruuttamisesta ja pörssin toiminnan keskeyttämisestä tekisi kuitenkin jatkossa Finanssivalvonta. Tarvetta muuttaa RahKL 12 luvun 2 §:n 2 momentin 1 kohdan muotoilua on tältä osin jatkovalmistelussa syytä arvioida. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteella ennalleen jäävä RahKL 12 luvun 2 ja 3 momentin sekä sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin johdantokappaleiden muotoilu ei palvele säännösten ymmärrettävyyttä; virkerakennetta, jonka mukaan ”säännöksiä [ja päätöksiä]” olisivat/ovat ”säännösten [ja päätösten] rikkominen tai laiminlyönti”, ei voida pitää kielellisesti onnistuneena. Jatkovalmistelussa olisikin tarpeen harkita, olisiko RahKL 12 luvun 2 §:n 2 momentin johdantokappale mahdollista kirjoittaa esimerkiksi muotoon: ”Edellä 1 momentissa säädetyn lisäksi Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja säännöksiä ja päätöksiä, joiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta määrätään seuraamusmaksu, ovat:”. RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin johdantokappaleen osalta ymmärrettävämpi muotoilu voisi oikeusministeriön käsityksen mukaan olla: ”Edellä 1 ja 2 momentissa säädetyn lisäksi Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja säännöksiä, joiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta määrätään seuraamusmaksu, ovat seuraavat EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen säännökset:”.

### RahKL:n muutoksenhakusääntely

Koska pörssin toimilupa-asiat ja pörssin sääntöjen vahvistamista koskevat asiat ehdotetaan siirrettäviksi valtiovarainministeriöltä Finanssivalvonnan tehtäväksi, myös muutoksenhakua ministeriön päätökseen koskeva **RahKL 11 luvun 1 §** ehdotetaan kumottavaksi.<sup>5</sup> Oikeusministeriö toteaa, että RahKL 5 luvun 16 §:ää, jossa säädetään valtiovarainministeriön toimivallasta keskeyttää monenkeskisen tai organisoidun kaupankäyntijärjestelmän toiminta määräajaksi, ei ehdoteta hallituksen esitysluonnoksessa muutettavaksi tai kumottavaksi.

<sup>5</sup> Esitysluonnoksen rinnakkaisteksteissä voimassa olevan lain osalta on RahKL 11 luvun 1 §:n sijaan erheellisesti siteerattu valvontaa koskevaa RahKL 10 luvun 1 §:ää.

Tähän nähden säännöskohtaisten perustelujen (s. 21) toteamus siitä, ettei RahKL:iin enää jäisi mitään valtiovarainministeriön päätösoasioita, joihin tulisi voida hakea muutosta, ei vaikuttaisi pitävän paikkaansa. Ehdotusta RahKL 11 luvun 1 §:n kumoamisesta on jatkovalmistelussa tarpeen tarkastella uudelleen.

Voimassa olevan RahKL 11 luvun 1 §:n **2 momentissa** säädetään pörssin toimiluvan myöntämiseen sekä pörssin sääntöjen tai niiden muutosten vahvistamiseen liittyvästä muutoksenhausta tilanteissa, joissa valtiovarainministeriö ei ole antanut päätöstä säädettyssä määräajassa. Toisin kuin muutettavaksi ehdotetun RahKL 2 luvun 7 §:n 1 momentissa todetaan, ensimmäisen lakiehdotuksen 11 luvun 2 §:ään ei sisälly nykyisen 11 luvun 1 §:n 2 momentin kaltaista säännöstä niitä tilanteita varten, joissa pörssin toimiluvasta ja sääntöjen tai niiden muutosten vahvistamisesta ehdotuksen mukaan jatkossa päättävä Finanssivalvonta ei tekisi päätöstä säädettyssä määräajassa.

Niin kutsuttu viivästysvalitus hallintotuomioistuimeen viranomaisen passiivisuustilanteita koskevana oikeussuojakeinona on kansallisessa oikeusjärjestelmässämme poikkeuksellinen. Sellaisesta on kuitenkin erityislainsäädännössä joissakin yhteyksissä erityisesti EU-lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi säädetty. (Ks. LaVL 15/2023 vp, s. 2–3.) Toimilupahakemusten käsittelyn osalta voimassa olevan RahKL 11 luvun 1 §:n 2 momentin viivästysvalitusta koskeva sääntely perustuu oikeusministeriön käsityksen mukaan rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin 74 artiklan 1 kohtaan, jota ei nyt implementoitavalla direktiivillä (EU) 2024/790 ole muutettu. Tähän nähden jatkovalmistelussa on harkittava, onko ja miltä osin viivästysvalitusta koskeva sääntely syytä edelleen sisällyttää RahKL:iin. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa sekä suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on tarpeen tehdä selkoa, miksi kansallisen oikeusjärjestelmämme peruslähtökohtiin nähden poikkeuksellisesta oikeussuojakeinosta on välttämätöntä säätää. Tämä koskee viivästysvalitusta erityisesti siltä osin, kuin kysymys on – pörssin sääntöjen tai niiden muutosten vahvistamisen osalta – mahdollisesti rahoitusvälineiden markkinoiden EU-sääntelyyn liittyvästä mutta luonteeltaan ja alkuperältään kansallisesta sääntelystä.

Hallituksen esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan **RahKL 11 luvun 2 §:n 2 momenttia** ehdotetaan muutettavaksi siten, että *listaan asioista, joita koskeviin Finanssivalvonnan päätöksiin voidaan hakea muutosta*, lisättäisiin lain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu toimilupahakemus – oikeastaan toimilupaa koskeva päätös – sekä 3 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös pörssin sääntöjen vahvistamisesta (kursivointi lausunnonantajan).<sup>6</sup>

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista (808/2019, jäljempänä HOL) ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. esim. PeVL 34/2014 vp, s. 4; PeVL 15/2012 vp, s. 3). Oikeusministeriö painottaa, että Finanssivalvonnan päätösten muutoksenhakukelpoisuus ratkaistaan perustuslain 21 §:n 1 momentin, hallintolainkäytössä yleislakina sovellettavan HOL:n ja erityisesti sen 7 §:n perusteella sekä Finanssivalvonnan päätösten muutoksenhaku koskevan Finanssivalvonnan annetun lain 73 §:n<sup>7</sup> erityissäännöksen perusteella. RahKL 11 luvun 2 §:n 2 momenttia ei voida pitää säännöskohtaisissa perusteluissa

<sup>6</sup> Ehdotetun 11 luvun 2 §:n 2 momentin luettavuutta heikentää, että 3 lukuun viitataan ensimmäisessä virkkeessä 7 §:n 1 momentin ja 9 §:n 7 momentin yhteydessä muttei 11 §:n 6 ja 7 momentin, 12 §:n 1 momentin, 13 §:n 4 momentin ja 14 §:n 2 momentin yhteydessä.

<sup>7</sup> Myös eduskunnan talousvaliokunta on aiempaa kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettua lakia (748/2012) säädettäessä todennut, että voimassa olevaa RahKL 11 luvun 2 §:n 2 momenttia teknisiä viittauksia lukuun ottamatta vastaava aiemman

tarkoitettuna muutoksenhakukelpoisten Finanssivalvonnan päätösten listana. Säännöskoh-  
taisia perusteluja on tältä osin muutettava ja täsmennettävä.

Finanssivalvonnan päätösten muutoksenhakua koskevan RahKL 11 luvun 2 §:n  
1 momentin pääsäännön ja muutettavaksi ehdotetun 2 momentin suhde jää esitysluonnok-  
sen säännöskohtaisten perustelujen perusteella epäselväksi. Samalla myös 2 momentin  
sekä HOL:n ja erityisesti sen valitusoikeutta koskevan 7 §:n keskinäissuhde jää tulkinnan-  
varaiseksi. Oikeusministeriö pitää tarpeellisena, että jatkovalmistelussa selvitetään, miltä  
osin ehdotettu 2 momentti sisältää päällekkäistä sääntelyä valitusoikeudesta HOL 7 §:n  
kanssa ja miltä osin kyse mahdollisesti on valitusoikeuden säätämisestä sellaisille tahoille,  
joilla ei sitä perustuslain 21 §:n 1 momentin ja HOL:n nojalla muutoin olisi. Yleislain kanssa  
päällekkäisestä sääntelystä on myös muutoksenhakusääntelyn osalta pyrittävä pidättäyty-  
mään (ks. Lainkirjoittajan opas, jaksot 12.13.2).

Kun otetaan huomioon RahKL 11 luvun 1 §:n ehdotettu kumoaminen ja säännöskohtaisten  
perustelujen toteutus siitä, ettei lakiin jäisi enää mitään valtiovarainministeriön päätösa-  
sioita, joihin tulisi voida hakea muutosta, 11 luvun 2 §:n otsikossa ei enää liene tarpeen vii-  
tata Finanssivalvonnan päätökseen.

### **Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevat esitysluonnoksen perustelut**

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa esitysluonnoksen jaksossa on  
arvioitu ehdotetun sääntelyn suhdetta elinkeinonharjoittamisen vapautteen sekä esitysluon-  
nokseen sisältyviä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia ja muutoksenhakua  
koskevia kysymyksiä. Oikeusministeriö toteaa, että rahoitusmarkkinalainsäädännön suh-  
detta perustuslain 18 §:n 1 momenttiin sisältyvään elinkeinovapautteen on arvioitu esitys-  
luonnoksessa yleisellä tasolla konkretisoimatta, millaisia ”merkittäviä lakiin perustuva rajoi-  
tuksia elinkeinovapautteen” juuri käsillä olevaan ehdotukseen sisältyy. Hallituksen esitysten  
laatimishojien mukaan jaksossa on tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen  
sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnan-  
varaisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. Sikäli kuin kysymys on perustuslaissa tur-  
vattuun elinkeinovapautteen mahdollisesti kohdistuvista uusista rajoituksista, niitä on tar-  
peen arvioida suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin (ks. erityisesti Lainkir-  
joittajan opas, jaksot 4.1.13–4.1.21 ja 4.2.13).

Esitysluonnoksessa ei tuoda esiin, sisältääkö implementoitava direktiivi (EU) 2024/790 kan-  
sallista liikkumavaraa erityisesti markkinoiden toimijoille säädettyjen uusien velvoitteiden  
sanktioinnin osalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin  
Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä  
kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seu-  
raavat vaatimukset (ks. esimerkiksi PeVL 1/2018 vp, s. 3 aiempaa lausuntokäytäntöä kos-  
kevine viittauksineen). Valiokunta on tämän johdosta myös painottanut, että hallituksen esi-  
tyksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä  
tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 58/2022 vp, k. 4;  
PeVL 46/2022 vp, k. 6; PeVL 26/2017 vp, s. 42; PeVL 44/2016 vp, s. 4). Säätämisjärjestys-  
jakson arviointia tulisi jatkovalmistelussa täsmentää siltä osin, sisältyykö direktiivin voi-  
maansaattamiseen sanktionluonteisten hallinnollisten seuraamusten osalta kansallista liik-  
kumavaraa. Mikäli näin on, mahdollisen kansallisen liikkumavaran käyttö tulisi perustella.  
Mikäli liikkumavaraa ei ole, myös se tulisi todeta.

Esitysluonnokseen sisältyy useita uusia sanktiointeja: säännöskohtaisten perustelujen mukaan nämä liittyvät EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen 5 artiklaan, 8 a artiklan 1 ja 2 kohtaan, 8 b artiklaan, 11 a artiklan 1 kohtaan, 22 a artiklan 1 ja 5–8 kohtaan, 22 b artiklan 1 kohtaan, 22 c artiklan 1 kohtaan ja 39 a artiklaan. Sääntämisyjärjestysjaksossa on tuotu esiin joitakin hallinnollisten seuraamusmaksujen arvioinnin kannalta merkityksellisiä valtiosääntöisiä lähtökohtia. Sääntämisyjärjestysjaksosta tulisi kuitenkin ilmetä esitysluonnosta yksityiskohtaisemmin, miten nyt kysymyksessä olevien uusien sanktiointien katsotaan olevan perustuslain kannalta asianmukaisia. Perusteluissa tulee tehdä selkoa siitä, miltä osin direktiivi edellyttää juuri näiden tekojen sanktiointia ehdotetulla tavalla. Mikäli direktiivi puolestaan jättää liikkumavaraa seuraamusmaksusääntelyssä, selkoa tulee tehdä muun ohella siitä, onko kunkin teon sanktiointi välttämätöntä ja viimesijaista, hyväksyttävän tarpeen perusteella sekä oikeasuhtaista. Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota Lainkirjoittajan oppaan jaksoon 12.10 hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteista ja tarkentaa sen perusteella hallinnollisia seuraamuksia koskevia sääntämisyjärjestysperusteluja.

Muutoksenhaun osalta suhdetta perustuslakiin ja sääntämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa selostetaan ensin tiiviisti RahKL:n ja Finanssivalvonnasta annetun lain nykyinen muutoksenhakusääntely ja esitetään sitten lyhyesti sääntelyyn ehdotetut muutokset. Perusteluista ei ilmene sääntelyn suhdetta perustuslain 21 §:n oikeusturvaan koskevaa arviota eikä perustelujen kannalta keskeistä päättelyketjua siitä, millä perusteella muutettavaksi ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain mukaisena. Perusteluja on tältä osin jatkovalmistelussa täsmennettävä.

Sääntämisyjärjestystä koskeviin perusteluihin on lopuksi myös lisättävä kannanotto siitä, voidaanko esitys käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

### **Muita huomioita**

Ensimmäisen lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa viitataan ”asetuksen EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen 14 2 artiklan 1 kohdan 11 alakohdassa” määriteltyyn monenkeskiseen järjestelmään. Tarkoituksena lienee viitata EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen 2 artiklan 1 kohdan 11 alakohdassa määriteltyyn monenkeskiseen järjestelmään.

Ensimmäisen lakiehdotuksen johtolauseen mukaan 2 luvun 7 §:n 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi sekä saman pykälän 1 ja 3 momentti muutettaviksi. Lakiehdotukset-jakson pykälämuotoilu erheellisesti sijoitettuine katkoviivoineen osoittaisi 1 ja 2 momenttia muutettavan; rinnakkaistekstissä pykälän momentteihin tehtäviksi ehdotetut muutokset ilmaistaan sen sijaan johtolauseen mukaisina.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 3 luvun 22 §:n ehdotetussa uudessa 5 momentissa viitataan ”kaupankäynnin väliaikaiseen keskeyttämiseen”, kun pykälässä muutoin käytetään kaupankäynnin lyhytaikaisen keskeyttämisen käsitettä. Lisäksi 5 momentissa julkistamisvelvollisuus koskee muun ohella väliaikaisen keskeyttämisen ”tärkeimpiä edellytyksiä”, kun taas rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin 48 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa julkistamisvelvollisuus koskee periaatteita, joiden mukaisesti vahvistetaan [kaupankäynnin pysäyttämässä tai rajoittamisessa] käytetyt tärkeimmät tekniset parametrit. Kun direktiivin sanamuodon lisäksi otetaan huomioon, että 3 luvun 22 §:n ehdotetussa uudessa 6 momentissa viitataan ”tämän pykälän edellytysten täyttymiseen”, jää epäselväksi, mitä 5 momentin viittauksella ”tärkeimpiin edellytyksiin” tarkoitetaan.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 3 luvun 26 §:n ja 5 luvun 10 §:n otsikot (Hyödykejohdannaispositioiden hoidon valvonta) ehdotetaan muutettaviksi muotoon ”hyödyke- ja päästöoikeusjohdannaisten hoidon valvonta”. Puheena olevat säännökset koskevat kuitenkin hyödykejohdannaisilla ja päästöoikeusjohdannaisilla kauppaa käyvien

*positioiden* valvontaa. Säännöskohtaisten perustelujen valossa jää epäselväksi, onko tarkoituksena poistaa otsikoista viittaus positioihin.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 7 luvun 6 §:n 1 momentin ensimmäiseen virkkeeseen sisältyy toisteisesti kaksi predikaattiverbiä ("on"). Saman momentin toiseksi viimeisen virkkeen ("Niiden kauppapaikkojen osalta, joissa ei käydä kauppaa optioilla, viikoittain ilmoitus edellä luetelluista seikoista.") päälauseesta puolestaan puuttuu verbi.

Toisen lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:n 1 momentin 3 kohdan b alakohdan muotoilu ("ovat – – jäseniä tai osapuolia") ei kieliopillisesti vastaa 3 kohdassa käytettyä tämä-pronominia.

Osastopäällikön sijainen, yksikön päällikkö

Timo Makkonen

Erityisasiantuntija

Elina Immonen

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikön sijainen, osastopäällikkö Antti Leinonen  
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen  
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen



**VN/22912/2024-OM-3**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: