

Lausunto

12.11.2020

VN/6341/2020
VN/6341/2020-OM-34

Valtionvarainministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksellä tehtäisiin kestävyysliittymien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen, viitearvoasetuksen muuttamisesta EU:n ilmastosiirtymää koskevien vertailuarvojen, EU:n Pariisin sopimuksen mukaisten vertailuarvojen ja vertailuarvojen kestävyysliittymien tietojen antamisen osalta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen ja kestävä sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen kestävyysliittymien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen kannalta tarpeelliset muutokset kansallisiin lakeihin. Merkittävimmät muutosesitykset koskevat Finanssivalvonnasta annettuun lakiin luotavaa kestävyysliittymien tiedonantovelvoitteiden kansallista valvonta- ja seuraamusjärjestelmää.

Hallinnolliset seuraamukset

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi hallinnollisista sanktioista tiettyjen EU-sääntelyssä määrättyjen uusien velvoitteiden rikkomisesta. Hallinnollisiksi sanktioiksi ehdotetaan rikemaksua ja hallinnollista seuraamusmaksua. Luonnoksessa ei esitetä muutettavaksi finanssivalvonnasta annetussa laissa olevia menettelysäännöksiä rikemaksujen ja hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisestä eikä hallinnollisten sanktioiden määräämiseen liittyviä voimassa olevan lain säännöksiä hallinnollisten sanktioiden erityisistä oikeusturvavaatimuksista tai täytäntöönpanon perusteista. Ehdotuksessa on kyse uusien perusteiden lisäämisestä lakiin, joiden perusteella voidaan määrätä rikemaksuja tai seuraamusmaksuja. Näin ollen olennaista on erityisesti sanktioitaviksi ehdotettujen tekojen kuvauksen täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä teoista säädettyjen sanktioiden oikeasuhtaisuus.

Laillisuusperiaate

Hallinnollisen sanktion yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Sanktioiden määräämisen edellyttämien valtuutusketjujen tulisi olla täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevista aineellisista säännöksistä käsittävistä normistosta tulisi käydä ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus ja sanktioinnin sisältävässä säännöksessä

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

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

tulisi olla asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitetusta teosta (ks. Lainkirjoittajan opas 12.10.4).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa rikemaksulla ja seuraamusmaksulla sanktioitavaksi katsotut teot on määritelty viittauksella EU-asetuksissa määriteltyihin velvoitteisiin. Tämä tapa on tyypillinen finanssivalvonnasta annetussa laissa, ja ehdotettu viittaustapa vaikuttaa noudattavan laissa aiemmin käytettyä tapaa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetut uudet viittaukset EU-asetuksissa määriteltyihin velvoitteisiin eivät ole täysin selviä ja vaikuttavat osin keskenään erilaisella logiikalla säännellyiltä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti tiedonantovelvoiteasetuksen velvoitteiden osalta rike- tai seuraamusmaksun määräämisen perusteeksi viitataan siihen, että finanssivalvonta määrää maksun sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo jonkin artiklan säännöksiä jonkin asian avoimuudesta (esim. 38 §:n 9 kohta). Määritelmä ”avoimuudesta” viittaa velvoitteen asettavan artiklan otsikointiin, mutta ei kuvaa erityisen täsmällisesti velvoitteen ja näin ollen myöskään sanktioinnin kohdetta. Sanktioinnin kohde olisi mahdollista ilmaista tarkkarajaisemmin esimerkiksi viittaamalla artiklassa tarkoitettuun verkkosivuilla julkaisemisen velvoitteeseen. Vastaava koskee myös ehdotetun 40 §:n 10 kohtaan muotoiltuja velvoitteiden kuvauksia. Sääntelytapa, jossa viitataan suoraan artiklan otsikointiin vaikuttaa kuitenkin olevan käytössä jo voimassa olevassa laissa säädettyjen sanktiointien osalta.

Oikeusministeriö kiinnittää tarkkarajaisuuden osalta lisäksi huomiota siihen, että 40 §:n 10 kohdassa sanktioitavaksi kuvattujen velvoitteiden laiminlyöntien osalta viitataan pääasiassa asetuksessa tarkoitettuun koko artiklaan yksilöimättä artiklan kohtia. Vaikuttaa siltä, että ainakin osassa näistä artikloista on säädetty muustakin (esim. komission toimivallasta hyväksytyä tekniset täytäntöönpanostandardit) kuin sanktioinnin kohteena olevasta velvoitteesta (erityisesti 4, 9, 10 ja 13 artiklat). Sääntelytavassa vaikuttaa myös olevan eroavuutta tämän osalta, koska 40 §:n 10 kohdan g kohdassa viitataan artiklan nimenomaisiin kohtiin. Jatkovalmistelussa sanktioinnin kohteena olevia velvoitteita ja niihin liittyviä valtuutusketjuja tulisi täsmentää siinä määrin kuin se on mahdollista. Tarkkarajaisuuden näkökulmasta tämä olisi erityisen tärkeää 38 §:n 1 momentin 9 kohdassa ja 40 §:n 10 kohdassa luonnehdittujen velvoitteiden osalta, koska näiden velvoitteiden sanktiointi perustuu oikeusministeriön käsityksen mukaan kansalliseen harkintavaltaan eikä ole EU-sääntelyn edellyttämää.

Kaksoisrangaistavuuden kieltö

Hallinnollisia sanktioita ja rikosoikeudellisia sanktioita lähtökohtaisesti koskeva kaksoisrangaistavuuden kieltö kattaa myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset. Seuraamusmaksun sääntelyssä ei ole perustuslakivaliokunnan mukaan tarpeen kuitenkaan pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen *ne bis in idem* -säännön noudattamiseksi. Tällainen pyrkimys saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin. (Ks. Lainkirjoittajan opas 12.10.5). Vaikuttaisi siltä, että 38 §:n 9 kohdan c kohdassa viitattu 12 artikla viittaa asetuksessa edelleen 10 artiklassa säädettyyn velvoitteeseen julkaista ja ylläpitää tiettyjä tietoja. Luonnoksen 40 §:ssä taas on erikseen säädetty 10 artiklassa tarkoitetun velvoitteen rikkomisen tai laiminlyönti seuraamusmaksun alaiseksi. Johtaako sääntelytapa siihen, että samasta teosta voitaisiin määrätä sekä rikemaksu että seuraamusmaksu, ja onko näin tarkoitettu säänneltäväksi? Velvollisuus tietojen ylläpitämiseen ja toisaalta selvityksen julkaisemiseen tietojen muuttumisesta vaikuttaa ainakin osin päällekkäiseltä. Koska kyse on oikeusministeriön käsityksen mukaan kansallisessa harkintavallassa olevista sanktioinneista, tulisi jatkovalmistelussa arvioida näiden kahden velvoitteen sanktioinnin suhdetta ja ainakin tehdä perusteluissa selkoa sääntelyratkaisusta ja sen merkityksestä ja eri tavalla sanktioitujen velvoitteiden välisestä mahdollisesta erosta. Tällaista arvioita vaikuttaa tehdyn hallituksen esityksessä asetuksen 6 artiklan 3 kohdan osalta (s. 35-36) ja muilta osin 12 artiklan osalta (s. 34).

Oikeasuhtaisuuden vaatimus

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että hallinnollisia sanktiota koskevan sääntelyn tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Tämä tarkoittaa, että

seuraamusjärjestelmän tulee myös kokonaisuudessaan täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Seuraamusten laadun ja suuruuden oikeasuhtaisuutta on EU-oikeuden mahdollistamissa rajoissa syytä arvioida seuraamusjärjestelmän kansallisessa täytäntöönpanossa ja yksinomaan kansalliseen harkintaan perustuvassa lainsäädännössä tulee suhtautua pidättyvästi enimmäismäärältään huomattavan suurten seuraamusmaksujen sääntelyyn, jollei tällaiselle sääntelylle ole osoitettavissa asian luonteeseen liittyviä erityisiä perusteita. Seuraamusmaksun suuruudesta säädettyä on otettava huomioon muun muassa asianomaisella alalla yleisesti hyväksyttävä seuraamusten taso (ks. Lainkirjoittajan opas 12.10.6). Seuraamusten valintaa ja jakoa rikemaksulla ja seuraamusmaksulla sanktioitaviin tekoihin perustellaan esityksessä seuraamusjärjestelmän kokonaisuudella ja sen loogisuudella, jossa olemassa olevaan kehikoon sovitetaan uusia sanktioitavia velvoitteita. Oikeusministeriöllä ei ole mahdollisuutta arvioida tätä kokonaisuutta ja sen loogisuutta, joka on rakentunut ja kehittynyt vuosien saatossa finanssivalvontaa koskevaan lakiin. Seuraamusjärjestelmän koherenttius kuitenkin vaikuttaa sääntelykokonaisuudessa erityisen olennaiselta perusteelta oikeasuhtaisuuden arvioinnissa kuten hallituksen esityksessä on todettu.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestysperustelut

Perustuslakisuhdetta ja säätämisyjärjestysperusteluja koskevassa jaksossa on suhteellisen pintapuolisesti tuotu esiin sääntelyn oikeasuhtaisuutta koskevia perusteluja. Näitä perusteluja on toki kirjoitettu enemmän auki muualla esitysluonnokseen. Vastaavasti kansallista harkintavaltaa koskeva kappale perusteluissa on tiiviydessään hieman epäselvä sen suhteen, mitkä kaikki sanktioinnit ehdotuksessa kuuluvat kansalliseen harkintavaltaan. Tätäkin on selkeämmin kuvattu muualla esitysluonnoksessa.

Muita huomioita

Esityksessä ehdotetaan asianmukaisesti säädettäväksi asetuksessa säädettyjen toimivaltuuksien osalta Suomessa toimivaltainen viranomainen. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi tai oteta kantaa siihen, onko toimivaltaiselle viranomaiselle säädetty asetuksen edellyttämällä tavalla kaikki tarvittavat valvonta- ja tutkintavaltuudet.

Luonnoksen sivulla 5 todetaan, että Suomi kannattaa EU-lainsäädäntöehdotusten tavoitteita. Koska lausuma vaikuttaa liittyvän EU-asetuksen neuvotteluvaiheeseen, lienee toteamus syytä muotoilla siten, että Suomi kannatti neuvotteluissa EU-lainsäädäntöehdotusten tavoitteita.

Esitysluonnoksen ponnassa todetaan, että asetuksissa on säännöksiä, jotka ehdotetaan ”pantaviksi täytäntöön lailla” ja joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla. Ponnassa tulisi viitata ainoastaan asetusten täydentämiseen lailla, ei niiden täytäntöönpanoon, koska asetukset ovat suoraan sovellettavia EU-säädöksiä, joita ei lähtökohtaisesti panna täytäntöön.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

EU-erityisasiantuntija

Liisa Leppävirta

Liitteet

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi

