

OM - oikeusministeriö

VN/637/2018; (OM 7/41/2017); OM038:00/2017

Lausuntopyyntö rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän mietintöluonnoksesta (Työryhmän lausuntopyyntö)

Hallinnollisia sanktioita koskevien sääntelyperiaatteiden toteutuminen varmistettava myös jo voimassa olevan sääntelyn osalta

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn ja sääntelyperiaatteiden kehittämistä. FA pitää työryhmän mietintöluonnoksessa lueteltuja hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteita yleisesti ottaen tarpeellisina ja perusteltuina. FA:n tarkemmat huomiot mietintöluonnoksesta lyhyesti:

- FA pitää tärkeänä hallinnollisia sanktioita koskevien sääntelyperiaatteiden ulottamista myös jo olemassa olevaan hallinnollisia sanktioita koskevaan lainsäädäntöön.
- Työryhmän tulisi mietinnössään suositella jo olemassa olevien hallinnollisia sanktioita sisältävien lakien läpikäyntiä, jotta hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiden toteutuminen edistyy myös jo olemassa olevassa lainsäädännössä. Läpikäynnin yhteydessä pitäisi myös ryhtyä mahdollisiin sääntelytoimiin havaittujen epäkohtien poistamiseksi.
- Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiden toteutumista lainsäädännössä tulisi tarkastella muutaman vuoden kuluttua periaatteiden laatimisesta.
- Julkinen varoitus tulisi huomioida laajemmin hallinnollisena sanktiona sääntelyperiaatteita kehitettäessä. Julkisen varoituksen seuraamukset voivat olla merkittävämpiä ja kauaskantoisempia kuin hallinnollisen seuraamusmaksun.
- Hallinnollisten sanktioiden määrääminen tulisi aina, riippumatta hallinnollisen sanktion ankaruudesta tai enimmäistasosta, osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon.
- Erityisesti julkisesti annettavan hallinnollisen seuraamuksen täytäntöönpanon tulisi olla mahdollista vasta määräämispäätöksen tultua lainvoimaiseksi.

1 Yleiset kommentit

Työryhmän mietinnön mukaan (s. 11) ”hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteita ei ole tarkoitettu sitoviksi kannanotoiksi, vaan niiden on tarkoitus toimia ainoastaan säädösvalmistelun apuna ja tukena hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa ja asianomaista lainsäädäntöä valmisteltaessa”. Periaatteiden käyttöönoton tulee kuitenkin johtaa paremman tasoiseen sääntelyyn. FA pitääkin tärkeänä sitä, että jos hallinnollisia sanktioita koskevaa yleislainsäädäntöä ei tehdä, huomioidaan työryhmän laatimat hallinnollisia sanktioita koskevat sääntelyperiaatteet kuitenkin myös jo olemassa olevan lainsäädännön osalta.

FA:n mukaan hallinnollisia sanktioita koskevan yleislainsäädännön säätämättä jättämiseen liittyy olennainen riski siitä, etteivät työryhmän laatimat hallinnollisia sanktioita koskevat sääntelyperiaatteet tule konkreettisesti sovellettaviksi ja vaikuttaviksi jo olemassa olevan hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn osalta.

FA kannustaakin työryhmää suosittamaan, että välittömästi työryhmän mietinnön valmistumisen jälkeen jatkotyönä asianomaisissa ministeriöissä käydään läpi jo olemassa olevat hallinnollisia sanktioita koskevat säännökset, analysoidaan ja selvitetään hallinnollisia sanktioita koskevien sääntelyperiaatteiden toteutumista näissä säännöksissä, sekä puututaan ongelmalliseksi havaittuihin asioihin esimerkiksi miettimällä mahdollisia sääntelytarpeita periaatteiden toteutumisen tehostamiseksi ja varmistamiseksi.

Periaatteiden purevuuden lisäämiseksi työryhmän tulisi lisäksi suosittaa, että muutaman vuoden kuluttua hallinnollisia sanktioita koskevien sääntelyperiaatteiden luonnehtimisen jälkeen tarkastellaan sitä, miten hyvin sääntelyperiaatteet ovat toteutuneet käytännössä. FA pitää perusteltuna sitä, että periaatteiden soveltaminen kohdistetaan sekä myös jo ongelmalliseksi havaittuihin nykyisiin säännöksiin että uuteen lainsäädäntöön. Eri hallinnonalojen seuraamussäännösten kokonaisuus tulisi joka tapauksessa käydä systemaattisesti läpi hallinnollisia sanktioita koskevien sääntelyperiaatteiden toteutumisen varmistamiseksi.

2 Periaatekohtaiset kommentit hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteista

2.1 Hallinnollisen sanktion määrittely ja nimike

Finanssivalvonnasta annetun lain (FivaL) 4 luku sisältää yleiset säännökset finanssialan toimijoita koskevien hallinnollisten seuraamusten määräämisestä, julkistamisesta sekä täytäntöönpanosta. Yksi seuraamusvaihtoista on FivaL 39 §:n mukainen julkinen varoitus, joka on sanktio moitittavampana pidettävästä rikkomuksesta kuin rikemaksu.

FA pitää tärkeänä, että myös *julkinen varoitus* nostetaan esiin hallinnollisena sanktiona hallinnollisen sanktion määrittelyä koskevassa kappaleessa (3.2.), sillä julkisella varoituksella voi olla jopa suurempi käytännön vaikutus kuin joillakin suurehkoillakin seuraamusmaksuilla, joita määrätään vakavammista lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä. Julkisesta varoituksesta aiheutuu sen kohteelle merkittävää mainehaittaa, jonka vaikutus voi olla julkisen varoituksen kohteen liiketoiminnalle merkittävästi suurempi kuin seuraamusmaksusta aiheutuva haitta. Julkisen varoituksen kohdalla on kiistatta kyse hallinnollisesta sanktiosta.

2.2 Hallinnollisten sanktioiden erityiset oikeusturvavaatimukset

Seuraamusten kohteena olevan toimijan oikeusturvan takaaminen eri prosesseissa on ensiarvoisen tärkeää. Oikeusturvanäkökohdilla on finanssialalla korostunut merkitys, sillä liiketoiminta perustuu pitkälti asiakkaiden luottamukseen. Tämä saattaa heikentyä jo siinä aikaisessa vaiheessa, kun tietty hallinnollista seuraamusta koskeva prosessi tulee julkiseksi. Muutoinkin siihen, miten hallinnollisessa menettelyssä ylipäätään varmistetaan epäillyn oikeuksien turvaaminen, on tärkeää kiinnittää huomiota.

Itsekriminointisuoja

Viranomaisten tietojensaantioikeutta voidaan pitää sinällään oikeutettuna ja valvonnan tehokkuuden näkökulmasta perusteltuna, mutta yksittäistapauksessa menettely herättää kysymyksiä valvottavan itsekriminointisuojan riittävydestä ja laajuudesta. Finanssitoimijoilla on monissa tapauksissa velvollisuus antaa

viranomaiselle, kuten Finanssivalvonnalle tai Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, tietoja tai selvityksiä valvontaa varten. Näissä tilanteissa sama finanssitoimija saattaa samalla joutua myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä toteamiseen.

FA:n näkemyksen mukaan itsekriminointisuoja toteuttamista ei saisi jättää tulevien uusien hallinnollisia sanktioita sisältävien lakien odottelun varaan, vaan sen toteuttamista käytännössä pitäisi täsmentää näiden periaatteiden perusteella myös jo olemassa olevassa lainsäädännössä.

2.3 Hallinnollisen sanktion määräämisen perusteet

Määräämistoimivallan organisointi

Finanssialaa koskevilla laeilla (esim. laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja FivaL) seuraamusmaksun määrää aina toimivaltainen viranomainen, eli Finanssivalvonta, itse. Finanssialalla tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yksittäinen virkamies tai toiminto sekä valvoisi toimijoita, antaisi toimijoita sitovia tarkempia määräyksiä että määräisi niitä koskevat seuraamusmaksut, vaan seuraamusmaksut, kuten myös muut hallinnolliset seuraamukset, määrää aina Finanssivalvonnan johtokunta. Finanssivalvonnan johtokunnan jäsenenä on myös muita kuin Finanssivalvonnan virkamiehiä eikä se suorita valvontaa. Seuraamusmaksujen ja muiden hallinnollisten seuraamusten määrääminen on siten finanssialalla aina osoitettu kollegiaaliseen päätöksentekoon. FA pitää tätä käytäntöä hyvänä ja katsoo sen takaavan riittävän objektiivisen ja laaja-alaisen käsittelyn.

FA:n näkemyksen mukaan hallinnollisten sanktioiden määrääminen tulisi aina, riippumatta hallinnollisen sanktion ankaruudesta tai enimmäistasosta, osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon. Tällä taattaisiin se, ettei samalle virkamiehelle tai toiminnolle voitaisi perustuslain vastaisesti antaa valtaa sekä valvoa, määrätä seuraamuksia että antaa toimijoita sitovia tarkempia määräyksiä. Viranomaisen menettelyn objektiivisuus on turvattava hallinnollisia sanktioita määrättäessä.

2.4 Menettelysäännökset

Oikeusturvajärjestelyt ja muutoksenhaku

FA yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että oikeusturvavaatimus on erityisen korostunut rangaistuksenluonteisten seuraamusten kohdalla. Hallinnollista sanktiota koskevasta erityislaista tulee siksi käydä selkeästi ilmi sanktion kohteena olevan oikeus hakea muutosta. FA pitää hyvänä sitä, että muutoksenhakuoikeus on työryhmän mietintöluonnoksessa nostettu omaksi erilliseksi sääntelyperiaatteekseen.

Hallinnollisen sanktion täytäntöönpano

FA pitää seuraamusten kohteena olevan oikeusturvan kannalta erityisen tärkeänä sitä, että hallinnolliset sanktiot pannaan täytäntöön ja julkistetaan vasta kun sanktion määräämispäätös saa lainvoiman. Tämä periaate ei toteudu nykyisen käytännön mukaan esimerkiksi Finanssivalvonnan antaessa julkisia varoituksia. Erityisesti julkisen varoituksen vaikutuksia ei saa enää takaisin julkistamisen jälkeen, vaikka sanktio todettaisiin myöhemmin oikeusprosessin aikana perusteettomaksi.

Seuraamusten kohteena olevan oikeusturvan kannalta on siten ensiarvoisen tärkeää, että julkisen hallinnollisen sanktion sisältävät määräämispäätökset pannaan täytäntöön vasta, kun ne ovat saaneet lainvoiman. Tämän periaatteen noudattamista tulisi täsmentää myös jo olemassa olevassa lainsäädännössä.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi