



8.1.2018

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön työryhmän muistioluonnos OM 7/41/2017

Valtiovarainministeriön lausunto oikeusministeriön työryhmän muistioluonnoksesta rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämisestä 8.11.2017

Oikeusministeriön asettama työryhmä on laatinut muistioluonnoksen rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämisestä. Muistioluonnoksessa arvioidaan rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen käsitesisältöä ja erityispiirteitä sekä sanktioiden määräämiseen liittyviä erityisiä oikeusturvan tarpeita. Lisäksi muistioluonnoksessa esitetään suuntaa-antavia näkemyksiä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön tarpeesta ja sen mahdollisesta sisällöstä. Valtiovarainministeriö lausuu muistioluonnoksessa esitettyihin kysymyksiin lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

- *Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämisen? Millaisista seuraamuksista on kyse?*

Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston toimialaan kuuluvan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 luku sisältää säännökset rikemaksusta ja seuraamusmaksusta, joita voidaan luonnehtia rangaistusluonteisiksi hallinnollisiksi seuraamusmaksuiksi.

Muilta osin valtiovarainministeriön toimialan lainsäädäntöön ei valtiovarainministeriön käsityksen mukaan sisälly rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia.

Muistion mukaan (s. 6) rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena voidaan lähtökohtaisesti pitää hallintopäätökseen tai tuomioistuimen ratkaisuun perustuvaa, useimmiten taloudellista maksuseuraamusta, joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja joka määrätään lain rikkomisen johdosta luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle hallintoviranomaisen tai tuomioistuimen



toimesta ja on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Tuomioistuimen ratkaisulla määrättäviä rangaistusluonteisia hallinnollisia maksuseuraamuksia ovat muistion mukaan (s. 15) markkinaoikeuden määräämät maksuseuraamukset.

Valtion virkamieslaki

Kuten muistiossa on todettu (s. 5), virkavastuun toteuttamiseen liittyvät, valtion virkamieslaissa (750/1994) säädetyt virkamiesoikeudelliset seuraamukset eivät ole julkisen vallan yksityiselle määräämiä seuraamuksia, jotka määrätään laissa erikseen määritellyn rikkomuksen johdosta, eivätkä myöskään hallintoviranomaisten valvontatoimintaan liittyviä rangaistuksen kaltaisia seuraamuksia.

Viranomaisen virkamiesoikeudellista seuraamusta koskeva päätös ja tuomioistuimen rikosoikeudenkäynnissä tuomitsema rangaistus voivat perustua samaan tai samoihin tekoihin, ja molemmissa arvioidaan virkamiehen käyttäytymistä. Viranomaisen ko. päätös ei kuitenkaan ole Suomen sisäisen lainsäädännön mukaan rikosoikeudellinen seuraamus eikä sellaiseksi tarkoitettu. Näin ollen asiassa ei ole kysymys seuraamuksesta, joka kuuluisi ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetyin ne bis in idem -kiellon soveltamisalaan, eikä kaksoisrangaistavuudesta.

Kuntalaki ja maakuntalakiehdotus

Kuntalain (410/2015) 85 §:ssä säädetään luottamushenkilön pidättämisestä toimestaan, jos hänen epäillään toimessaan syyllistyneen virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti.

Kyseisen säännöksen perusteella asiasta on vaadittava asianosaiselta selvitys sekä viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos. Valtuusto voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, jollei hän ole itse ilmoittanut vetäytyvänsä luottamustoimesta. Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Pidättämis päätös voidaan panna täytäntöön heti.

Lisäksi valtuuston on luottamushenkilön toimessaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi pidätettävä luottamushenkilö toimestaan, jos se on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Pidättämis päätös voidaan panna täytäntöön heti.

Kuntalain 86 §:ssä säädetään luottamushenkilön pidättämisestä toimestaan tai erottamisesta, jos häntä epäillään tai hänet tuomitaan rikoksesta luottamustoimen ulkopuolella.

Kyseisen säännöksen mukaan, jos luottamushenkilö on asetettu syytteeseen rikoksesta, jonka laatu tai tekotapa osoittaa, ettei hän voi toimia luottamustehtävässään sen edellyttämällä tavalla, valtuusto voi oikeudenkäynnin

ajaksi pidättää hänet toimestaan. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti. Jos luottamushenkilö on vaalin toimittamisen jälkeen tuomittu lainvoimaisella tuomiolla vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi, valtuusto voi erottaa hänet luottamustoimestaan. Päätös pannaan täytäntöön heti.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan edellä mainittujen säännösten tarkoituksena on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaaminen tilanteissa, joissa yksittäisen luottamushenkilön toimintaan kohdistuu vakavia epäilyjä. Sääntelyn tarkoituksena ei ole kyseessä olevan henkilön rankaiseminen. Valtiovarainministeriö ei tällä perusteella pidä sääntelyä lausuntopyynnössä tarkoitettuna hallinnollisen rangaistuksen määräämisenä.

Kuntalakia asiallisesti vastaava sääntely luottamushenkilön pidättämisestä tai erottamisesta luottamustehtävän hoitamisesta sisältyy myös eduskunnan käsiteltävänä olevaan maakuntalakiehdotukseen (HE 15/2017 vp, 73 ja 74 §).

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 b §:ssä säädetään uhkasakosta, jonka aluehallintovirasto voi määrätä, jos kunta, kuntayhtymä tai opetuksen järjestäjä on valtionosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn velvoitteen. Aluehallintovirasto voi sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan velvoitetta. Vastaavaa säännös sisältyy hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp) sisältyvään ehdotukseen laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta sen 52 §:ään.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan laissa säädetyn uhkasakon määräämisessä on kyse kunnalle, kuntayhtymälle tai opetuksen järjestäjälle asetetun valtionosuustehtävien järjestämisestä annetun velvoitteen noudattamisen tehostamisesta. Kyseessä ei ole varsinaisesti muistioloennoksessa tarkoitettu rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, vaan tehoste päävelvoitteen noudattamiseen. Tehoste on vastaava kuin uhkasakkolaissa säädetty velvoite, jota ei pidetä muistioloennoksenkaan mukaan miltään osin rangaistusluonteisena seuraamuksena.

Kunnallinen virkaehtosopimuslaki ja laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa

Kunnallisen virkakehtosopimuslain (669/1970) 20 §:ssä säädetään hyvityssakko virkaehtosopimuksen määräyksiä rikkoneelle siihen sidotulle yhdistykselle tai työantajayhteisölle. Hyvityssakon määrääminen kuuluu kuitenkin työtuomioistuimen toimivaltaan. Myös työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain (449/2007) 21 §:ssä säädetään hyvityksestä, jonka tuomioistuin voi määrätä työnantajan maksettavaksi, jos työnantaja on laiminlyönyt laissa säädetyn neuvottelovelvoitteen.

Molemmat mainitut sanktiot sekä hyvitys että hyvityssakko määrätään tuomistuomen harkinnan perusteella ja vastapuolen kanteesta, joten niitä ei voitane pitää nyt lausuttavana olevassa muistiossa tarkoitettuina hallinnollisina seuraamuksina, sillä hallintoviranomaisella ei ole niiden määräämisessä toimivaltuuksia. Sinällään mainittua hyvitystä ja hyvityssakkoa voidaan pitää vaihtoehtona rikosoikeudelle rangaistukselle.

Valtion virkaehtosopimuslaki ja laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa

Edellä esitetyin perustein myöskään valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 19 §:ssä säädettyä hyvityssakkoa ja yhteistoiminnasta valtion virastoissa annetun lain (1233/2013) 43 §:ssä säädettyä hyvitystä ei voitane pitää nyt lausuttavana olevassa muistiossa tarkoitettuina hallinnollisina seuraamuksina.

- *Onko toimialallanne käytössä hallinnollisia seuraamuksia, joiden rangaistusluonteisuus on mielestänne epäselvä? Millaisista seuraamuksista on kyse ja miksi?*

Laki Finanssivalvonnasta (39 §) sisältää säännökset myös julkisesta varoituksesta, jonka luonnehdintaa rangaistusluonteiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi voidaan pitää tulkinnanvaraisena. Vaikka julkinen varoitus muodostaakin osan finanssimarkkinoiden seuraamusjärjestelmää, on se lähtökohtaisesti tarkoitettu lievimmäksi mahdolliseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi. Kaikkia hallinnonalan seuraamusjärjestelmään sisältyviä seuraamuksia ei ole syytä kategorisesti luonnehtia rangaistusluonteisiksi hallinnollisiksi seuraamuksiksi. Julkista varoitusta voidaan luonnehtia luonteeltaan varoittavaksi ja ennaltaehkäiseväksi seuraamukseksi, pikemminkin kuin rankaisevaksi tai vakavaksi seuraamukseksi.

Voidaan pitää myös kyseenalaisena, tulisiko julkisen varoituksen antamista rinnastaa myöskään niin sanottujen Engel-kriteerien perusteella rikossyyt-teestä päättämiseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tarkoittamassa mielessä. Julkisen varoituksen soveltamisala on erittäin laaja, sen soveltuessa kaikkien muiden paitsi rikemaksun ja seuraamusmaksun kohteena olevien finanssimarkkinoita koskevien säännösten tai niiden nojalla annettujen määräysten vastaiseen menettelyyn. Julkisen varoituksen kohteena olevan rikkomuksen luonnetta, kuten myöskään itse julkisen varoituksen luonnetta tai siihen sisältyvää stigmatisoivaa moraalista moitetta ei näin voi pitää vakavana tai ankarana. Julkista varoitusta voidaan myös siihen liittyvän julkistamisvelvollisuuden vuoksi luonnehtia pikemminkin ennaltaehkäiseväksi seuraamukseksi, joka toimii varoittavana esimerkkinä toimialan muille toimijoille. Julkisen varoituksen soveltamisalaan kuuluvat finanssimarkkinoita koskevat oikeussäännökset ovat toisaalta kohderyhmältään rajattuja niiden soveltuessa ainoastaan Finanssivalvonnasta annetun lain 4 ja 5 §:ssä määriteltyihin Finanssivalvonnan valvottaviin ja muihin finanssimarkkinoilla toimiviin henkilöihin.

- *Sovelletaanko hallinnonalallanne rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia muiden hallinnollisten seuraamusten ohella? Onko hallinnonalallanne toisin sanoen mahdollista soveltaa erityyppisiä seuraamuksia rinnakkain samoissa hallintoasioissa (erillisissä ja/tai peräkkäisissä prosesseissa)? Onko erilaisten seuraamusten keskinäinen suhde mielestänne selkeä?*

Finanssivalvonnasta annetun lain 3 lukuun sisältyy tiettyjä seuraamusluonteisia Finanssivalvonnan valvontavaltuuksia, kuten esimerkiksi valtuudet toimiluvan ja rekisteröitymisen peruuttamisesta ja toiminnan rajoittamisesta, kuten myös valtuudet johdon toiminnan rajoittamisesta, uhkasakon asettamisesta ja määräämisestä sekä määräaikaisen kaupankäyntikiellon määräämisestä.

Kyseisten valtuuksien ja seuraamusten keskinäistä suhdetta on laissa ja sen perusteluissa pyritty ainakin osin selkeyttämään mutta Finanssivalvonnalla on tietty harkintavalta seuraamus- ja valtuussäännösten käytännön soveltamisessa myös rinnakkain (ks. esimerkiksi hallinnollisen seuraamuksen määräämättä jättämisen osalta esitettyä HE 39/2014 vp, s. 99).

Hallinnollisten sanktioiden rangaistusluonteiset piirteet

- *Onko toimialallanne käytössä olevia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käyttöönottaessa pohdittu rikosoikeudellisia seuraamuksia hallinnollisen sanktion vaihtoehtona? Onko rikosoikeudelliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot toisin sanoen mielletty vaihtoehtoisiksi seuraamuksiksi?*

Kyllä on pohdittu useampaan otteeseen rahoitusmarkkinoita koskevien EU-säännösten toimeenpanon yhteydessä. Ensimmäistä kertaa asiaa pohdittiin luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä (HE 39/2014 vp). Hallituksen esityksessä (s. 27) todetaan seuraavaa:

”Merkittävä osa luottolaitosdirektiivissä säädetyistä hallinnollisten seuraamusten soveltamisalaan kuuluvista teoista ja laiminlyönneistä on sellaisia, joita luottolaitoslain nykyiset rangaistussäännökset eivät koske. Osa luottolaitoslain kriminalisoinneista kuitenkin kohdistuu samoihin rikkomuksiin kuin mistä direktiivi edellyttää säädettävän hallinnollisia seuraamuksia. Tältä osin luottolaitoslain rangaistussäännökset olisi mahdollista dekriminalisoida ja säätää vastaavat rikkomukset hallinnollisten seuraamusten soveltamisalaan. Toisaalta kriminalisoinnit voitaisiin näiltä osin jättää myös voimaan ja korvata niillä ainakin osin direktiivissä säädettyjen hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpano, koska direktiivi tämän sallii. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat jättää säätämättä hallinnollisista seuraamuksista niiden säännösten rikkomisen osalta, joihin sovelletaan kansallista rikosoikeutta. Näin ollen kriminalisointien lisäksi kyseisten velvollisuuksien vastaisesta menettelystä voitaisiin säätää direktiivin edellyttämällä tavalla hallinnollisista seuraamuksista oikeushenkilöille.”

Edelleen hallituksen esityksessä (s. 38–39) todetaan seuraavaa:

”Nykyisen lain säännös luottolaitosrikoksena rangaistavista teoista ehdotetaan säilytettäväksi pääosin ennallaan, kuten myös nykyiset rangaistussäännökset salassapitovelvollisuuden rikkomisesta ja laittomasta varojen jakamisesta. Kyseisten tekojen moitittavuuden vuoksi ne ehdotetaan säilytettävän kriminalisoituina. Teot voivat kohdistua useisiin eri henkilöihin ja aiheuttaa laajamittaista taloudellista vahinkoa. Ne ovat myös omiaan huomattavasti heikentämään luottamusta luottolaitosten toimintaan. Luottolaitosrikoksena rangaistavien tekojen rikosoikeudellista luonnetta voidaan puoltaa lisäksi sillä, että niissä ei rajoiteta tekijöinä kysymykseen tulevien henkilöiden piiriä. Tekoon voivat syyllistyä ketkä tahansa henkilöt, eivätkä pelkästään Finanssivalvonnan valvottavat tai muut finanssimarkkinoilla toimivat, joihin kohdistuvat Finanssivalvonnan toimivaltuudet ovat yleisesti laajemmat. Kyseisten tekojen säilyessä kriminalisoituina, voisivat myös poliisiviranomaiset tarvittaessa riittävän tehokkaasti selvittää kyseisiä rikoksia.

Luottolaitosrikoksena ja laittomana varojen jakamisena säädettyjen tekojen osalta ehdotetaan kuitenkin, että rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi oikeushenkilölle voitaisiin määrätä samasta teosta myös hallinnollinen seuraamusmaksu siltä osin kuin kyseiset teot sisältyvät myös seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan. Tätä perustellaan sillä, että direktiivi edellyttää seuraamusten säätämistä sekä oikeushenkilöille että luonnollisille henkilöille.

Muiden kuin edellä mainittuihin rangaistussäännöksiin sisältyvien säännösten osalta sovellettaisiin ainoastaan luottolaitosdirektiivissä säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia. Suurin osa hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisalaan ehdotetuista teoista ja laiminlyönneistä perustuu direktiivin täytäntöönpanoon. Lisäksi eräät seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan ehdotetut teot ja laiminlyönnit ovat sellaisia, joita koskevat nykyiset rangaistussäännökset ehdotetaan kriminalisoitavan. Kyseisten säännösten rikkomisesta voitaisiin määrätä seuraamusmaksu.”

Asiaa on luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanon jälkeenkin pohdittu muiden EU-säännösten toimeenpanon yhteydessä, kuten esimerkiksi rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Hallituksen esityksessä on todettu muun muassa seuraavaa (HE 151/2017 vp, s. 75–76):

”Edellä sijoituspalvelulain seuraamussäännösten yhteydessä esitetyin tavoin ehdotuksessa on päädytty pitämään lain nykyiset kriminalisoinnit voimassa, eikä säätämään niiden sijasta direktiivissä säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia. Rangaistussäännösten sisällyttämistä kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettuun lakiin rikoslain sijasta on säännösten luonteen ja kohderyhmän vuoksi pidetty edelleen tarkoituksenmukaisempana.

Rangaistussäännösten soveltamisalaa ehdotetaan lisäksi laajennettavaksi nykyisestä kriminalisoimalla myös direktiiviin perustuvien uusien

organisoidun kaupankäyntijärjestelmän ylläpitäminen sekä raportointipalvelun tarjoaminen ilman asianmukaista toimilupaa.

Ehdotetut uudet kriminalisoinnit perustuvat asetuksen 70 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat hallinnollisten seuraamusten sijaan säätää rikosoikeudellisista seuraamuksista. Rangaistussäännös perustuu näin kansalliseen harkintaan. Kyse ei olisi direktiivin vähimmäisvelvoitteiden ylittävstä kansallisesta lisäsääntelystä, vaan hallinnollisten seuraamusten sijaan säädettävistä rikosoikeudellisista rangaistussäännöksistä.

Rangaistussäännöksen soveltamisalan laajentamista voidaan pitää tarpeellisena siksi, että ehdotettuja kriminalisointeja vastaavat laiminlyönnit ovat jo nykyisin laissa kriminalisoitu. Kriminalisoitavaksi ehdotettujen laiminlyöntien ja tekojen moitittavuutta ei voida pitää jo nykyisin kriminalisoitujen tekojen ja laiminlyöntien moitittavuutta vähäisempänä.

Kaikki nykyisten, kuten myös ehdotettujen rangaistussäännösten teot ja laiminlyönnit voivat kohdistua useisiin eri henkilöihin ja aiheuttaa laajamittaista taloudellista vahinkoa. Ne ovat myös omiaan huomattavasti heikentämään luottamusta sijoituspalveluyritysten, kaupankäyntijärjestelmien ylläpitäjien ja arvopaperimarkkinoiden toimintaan. Rangaistavien tekojen rikosoikeudellista luonnetta voidaan puoltaa lisäksi sillä, että niissä ei pääsääntöisesti rajoiteta tekijöinä kysymykseen tulevien henkilöiden piiriä. Tekoon voivat syyllistyä ketkä tahansa henkilöt, eivätkä pelkästään Finanssivalvonnan valvottavat tai muut finanssimarkkinoilla toimivat, joihin kohdistuvat Finanssivalvonnan toimivaltuudet ovat yleisesti laajemmat. Kyseisten tekojen säilyessä kriminalisoituina, voisivat myös poliisiviranomaiset tarvittaessa riittävän tehokkaasti selvittää kyseisiä rikoksia.

Luvattomana kaupankäynnin järjestämisenä ja raportointipalvelun tarjoamisena säädettyjen tekojen osalta ehdotetaan, että luonnolliselle henkilölle määrättävän rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi oikeushenkilölle voitaisiin määrätä samasta teosta myös hallinnollinen seuraamusmaksu siltä osin kuin kyseiset teot sisältyvät myös seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan. Tätä perustellaan sillä, että direktiivi edellyttää seuraamusten säätämistä sekä oikeushenkilöille että luonnollisille henkilöille.

Ehdotus vastaisi muissa finanssimarkkinoita koskevissa sektorisäännöksessä jo aiemmin omaksuttua linjaa, jonka mukaan toimilupaa koskevien säännösten rikkominen on kriminalisoitu. Kyseisestä sääntelysysteemistä ei myöskään ole poikettu muiden rahoitusmarkkinoita koskevien EU-säädösten täytäntöönpanossa. Esimerkiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain 21 luvun 2 §:ssä ja arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 8 luvun 11 ja 12 §:ssä kyseistä vastaavaa rikosoikeus-optiota on jo hyödynnetty.

Kriminalisointiperiaatteiden mukaisesti kyseistä rangaistussäännöstä ei ole tarkoitus soveltaa tilanteissa, joissa kyse olisi vähäisestä teosta. Rikosoikeudellisen ultima ratio -periaatteen mukaisesti rikosoikeudellista

rangaistussäännöstä tulisi soveltaa vasta viimesijaisena keinona silloin, kun esimerkiksi hallinnollista seuraamusta ei voitaisi pitää riittävänä keinona. Säännöksessä tarkoitettu ankarampi rangaistussäännös voisi olla esimerkiksi rikoslaissa rangaistavaksi säädetty petos ja törkeä petos. Ne bis in idem -periaate on myös huomioitu Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 4 momentissa sekä 42 §:n 3 ja 4 momentissa, eikä tekijälle olisi mahdollista määrätä sekä hallinnollista että rikosoikeudellista seuraamusta.”

Rikosoikeudelliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot on kuitenkin selkeästi säädetty toisilleen vaihtoehtoisiksi seuraamuksiksi siten, ettei niitä voida soveltaa rinnakkain. Tämä periaate sisältyy Finanssivalvonnasta annetun lain useisiin eri säännöksiin:

FivaL:n 38.5 mukaan: ”Rikemaksu voidaan määrätä edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aiheutta ankarampiin toimenpiteisiin.”

FivaL:n 39.2 mukaan: ”Julkinen varoitus voidaan antaa edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aiheutta ankarampiin toimenpiteisiin.”

FivaL:n 40.3 mukaan: ”Seuraamusmaksua ei voida määrätä luonnolliselle henkilölle teosta tai laiminlyönnistä, joka on laissa säädetty rangaistavaksi. 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.”

FivaL:n 42.3–4 mukaan: ”Rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio.

Finanssivalvonta voi jättää seuraamusmaksun määräämättä tai lykätä sen määräämistä oikeushenkilölle, jos se tekee samasta asiasta 3 c §:ssä tarkoitetun ilmoituksen viranomaiselle tai ryhtyy muuhun laissa säädettyyn valvontatoimenpiteeseen.”

Kyseisistä säännöksistä ilmenevää periaatetta on käsitelty muun muassa HE 39/2014 vp, s. 96–99 ja HE 32/2012 vp, s. 278 ja 280.

- *Onko toimialallanne käytössä olevilla rangaistusluonteisilla hallinnollisilla seuraamuksilla dekriminialisointitausta? Jos näin on, miksi hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoon on päädytty rikosoikeudellisten rangaistusten sijaan?*

Kyllä, osin on. Dekriminalisoinnit on toteutettu EU-säädösten täytäntöönpanon yhteydessä, jolloin kansalliseen lainsäädäntöön sisältyviä lie-

vempää rangaistussäännöksiä on korvattu EU-säännöksiin perustuvilla hallinnollisilla seuraamussäännöksillä (seuraamusmaksulla). Perusteita on esitetty muun muassa luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä (HE 39/2014 vp, s. 85–87), jossa seuraamusmaksua on rikosprosessin sijaan pidetty kyseisten vähäisempien tekojen osalta riittävänä ja tarkoituksenmukaisena seuraamuksena.

- *Onko rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönottoa perusteltu hallinnonalallanne hallinnon tehokkuusvaatimuksilla? Jos näin on, millä tavoin?*

Ei suoranaisesti, vaan pikemminkin tarkoituksenmukaisuusperusteilla ja *ultima ratio* -periaatteella.

- *Missä määrin rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönoton yhteydessä tai myöhemmin on pohdittu ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tarkoitettuja oikeusturvaa koskevia erityistarpeita?*

Kyseisiä näkökohtia on käsitelty viimeksi rahoitusvälineiden markkinat-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä (HE 151/2017 vp, s. 238–243) mutta myös aiemmin (esimerkiksi HE 32/2012 vp, s. 314–316, HE 39/2014 vp, s. 97 sekä niitä koskevat eduskunnan valiokuntien lausunnot ja mietinnöt).

Seuraamusmaksuja koskeva lainsäädäntö

- *Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö viranomaisen harkinnan sanktioiden määräämisessä vai onko toimialallanne käytössä sanktiointivelvoite eli onko toimivaltaisella viranomaisella velvollisuus määrätä hallinnollinen sanktio sille säädettyjen edellytysten täyttyessä? Jos on, liittyykö tähän mielestänne ongelmia? Millaisia?*

Arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksessa Finanssivalvonnan käytössä oleva hallinnollinen seuraamusjärjestelmä uudistettiin kokonaisuudessaan. Finanssivalvonnalle asetettiin lähtökohtainen velvollisuus seuraamusten määräämiselle tilanteessa, jossa seuraamusten määräämisen edellytykset täyttyvät. Hallituksen esityksessä (HE 32/2012 vp, s. 69) todetaan seuraavaa:

”Uskottavan, yleisesti hyväksyttävän ja oikeamittaisen seuraamusjärjestelmän lisäksi valvonnan on oltava tehokasta ja kiinnijäämisriskin todellinen. Markkinoita kohtaan tunnettu luottamus ei perustu sääntöjen olemassaoloon, vaan säännösten noudattamiseen, noudattamisen tehokkaaseen valvontaan ja seuraamusten riittävän tehokkaaseen soveltamiseen. Ehdotetulla lainsäädännöllä pyritäänkin osaltaan kannustamaan Finanssivalvontaa seuraamusten nykyistä tehokkaampaan käyttöön osana normaalia valvontatyötä. Tämä ilmenee ehdotuksessa muun muassa siten, että Finanssivalvonnalla on lähtökohtainen velvollisuus käyttää seuraamusvaltuuksiaan tilanteissa, joissa säännöksiä on rikottu. Seu-

raamusten lievyys tai niiden vähäinen soveltamiskäytäntö eivät saa johtaa siihen, että säännöksiä rikkovat osapuolet saavat kilpailuetua suhteessa säännöksiä noudattaviin toimijoihin. Säännösten noudattamisen on oltava myös taloudellisesti kannattavaa.”

Hallinnollisten seuraamusten porrastamisella (rikemaksu, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu) niiden kohteena olevien tekojen moitittavuuteen perusten, lainsäätäjän on pyrkinyt suhteellisuusperiaate huomioiden tarkemmin rajaamaan ja ohjaamaan Finanssivalvonnan harkintavaltaa tavoitteena oikeasuhteisen sanktiokäytännön muodostuminen. Kyseisen sääntelyn tavoitteena on näin ollut edistää laillisuusperiaatteen toteutumista sekä myös lisätä ennakoitavaa ja yhdenvertaista seuraamussäännösten soveltamista.

- *Voidaanko toimialallanne määrätä rangaistusluonteisia seuraamuksia oikeushenkilöille? Onko näiden seuraamussäännösten soveltamiseen liittynyt erityisiä ongelmia?*

Kyllä voidaan. Hallinnolliset seuraamukset määrätään sille oikeushenkilölle tai luonnolliselle henkilölle, johon rikotun tai laiminlyödyn oikeussäännöksen asettama velvoite kohdistuu.

Seuraamusmaksusäännöksen osalta Finanssivalvonnasta annettuun lakiin sisältyy myös yleinen, EU-säännöksiin perustuva säännös oikeushenkilön johtohenkilöiden henkilökohtaisen vastuun osalta.

Kyseisen säännöksen (40 §:n 4 momentti) mukaan: ”Seuraamusmaksu voidaan määrätä oikeushenkilölle määrättävän seuraamusmaksun lisäksi tai sen sijasta sellaiselle oikeushenkilön johtoon kuuluvalla henkilölle, jonka velvollisuuksien vastainen edellä tässä pykälässä säädetty teko tai laiminlyönti on. Kyseiselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun edellytyksenä on, että henkilö on merkittäväällä tavalla myötävaikuttanut tekoon tai laiminlyöntiin.”

- *Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö seuraamusmaksun määräämättä jättämisen tai sen määrän alentamisen kohtuusnäkökohtien perusteella? Onko kohtuullistamis-mahdollisuutta käytetty?*

Finanssivalvonnasta annettu laki (42 §) sisältää säännökset edellytyksistä, joiden perusteella Finanssivalvonta voi jättää rikemaksun tai julkisen varoituksen määräämättä kohtuusnäkökohtien perusteella. Lisäksi säännös mahdollistaa seuraamuksen kohtuullistamisen siten, että seuraamusmaksun määräämisen sijaan Finanssivalvonta voi antaa julkisen varoituksen säännöksessä säädetyillä kohtuusperusteilla. Hallituksen esityksen (HE 32/2012 vp, s. 86) mukaan: ”Finanssivalvonta voisi myös seuraamusmaksun määräämisen sijaan antaa julkisen varoituksen, jos virheellistä menettelyä olisi pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä olisi muutoin pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.”

Edelleen lain perusteluiden (HE 32/2012 vp, s. 277–278) mukaan: ”Pääsääntöisesti kyseisten säännösten tai määräysten rikkomisesta tulee määrätä seuraamusmaksu, koska säännöksessä tarkoitetut teot ja lai-

minlyönnit ovat jo lähtökohtaisesti erityisen moitittavia ja merkittäviä markkinoiden luottamuksen tai valvottavien toiminnan vakauden turvaamisen kannalta. Poikkeuksellisesti julkisen varoituksen antaminen seuraamusmaksun sijaan voisi ehdotetun 42 §:n 2 momentin mukaan tulla kyseeseen vähäisten tekojen osalta taikka silloin, jos seuraamusmaksun määrääminen olisi muutoin ilmeisen kohtuutonta.”

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen on näin laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä myös mahdollista, mutta seuraamusmaksun alaisen teon tai laiminlyönnin lähtökohtaisen moitittavuuden vuoksi seuraamusmaksun määräämisen sijaan olisi kuitenkin annettava julkinen varoitus.

- *Onko hallinnonalanne lainsäädäntöön sisältyvissä seuraamusmaksuissa käytössä subjektiivinen (tahallisuus- ja/tai huolimattomuusvaatimus) vai objektiivinen vastuu? Koskevatko samantyyppiset syyllisyysvaatimukset sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä? Onko näiden syyllisyysvaatimusten soveltamisen osalta ilmennyt erityisiä ongelmia?*

Kyllä on. Rikemaksun, julkisen varoituksen ja seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä on tahallisuus tai huolimattomuus. Kyseinen syyksiluettavuuden vaatimus perustuu kansalliseen harkintaan, sillä hallinnollisten seuraamusten taustalla olevissa EU-säädöksissä ei aseteta velvoitetta säätää syyksiluettavuuden vaatimuksesta hallinnollisten seuraamusten yhteydessä.

- *Millä tavoin sanktioluonteisen hallintoasian selvittäminen yleensä käynnistyy hallinnonalallanne?*

Kahden rangaistusluonteisen seuraamuksen välisestä suhteesta

- *Onko toimialallanne mahdollista, että hallinnollisen sanktion kohteena oleva teko tai laiminlyönti saattaa täyttää myös rikoslaissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön?*

Kyllä on. Finanssimarkkinoita koskevassa seuraamusjärjestelmässä kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutuminen on kuitenkin varmistettu sillä, että menettelyyn sovelletaan joko hallinnollista tai rikosoikeudellista seuraamusreittiä. Kuten jo edellä lausunnossa (s. 8) tuotiin esiin, kyseinen *ne bis in idem* -periaatteen toteutumisen turvaava yksiraiteinen seuraamusmenettely ilmenee useissa Finanssivalvonnasta annetun lain eri säännöksissä.

- *Onko toimialallanne ollut esillä tilanteita, joissa samassa asiakokonaisuudessa luonnollisten henkilöiden osalta asiaa käsitellään rikosprosessissa ja oikeushenkilön osalta hallinnollisessa sanktioprosessissa?*

- *Onko toimialallanne mahdollista, että samasta teosta voi seurata lainsäädännön perusteella erilaisia hallinnollisia sanktioita?*

Ei ole. Hallinnollinen seuraamusjärjestelmä on rakennettu siten, että julkinen varoitus on pääsääntöinen seuraamus säännösten rikkomisesta, ellei kyseistä menettelyä ole nimenomaisesti säädetty kuuluvan rikemaksun tai seuraamusmaksun soveltamisalaan.

Tilanteessa, jossa menettelyllä tai teolla rikotaan samanaikaisesti useampaa eri säännöstä (esimerkiksi julkisen varoituksen sekä seuraamusmaksun soveltamisalaan kuuluvaa säännöstä), voidaan se huomioida seuraamusmaksun määrän mitoittamisessa.

- *Onko kaksoisrangaistavuuden kielto mielestänne ongelmallinen toimialanne tämänhetkisen sääntelyn kannalta?*

Ei ole.

Itsekriminointisuoja ja syyttömyysolettama

- *Onko itsekriminointisuoja ollut ongelmallinen sanktioasioiden selvittämisen kannalta? Millä tavalla?*

Valtiovarainministeriö ei ole käytännön ongelmista tietoinen.

Hankkeen jatkovalmistelussa olisi kuitenkin tarpeen käsitellä ja selvittää itsekriminointisuojan sisältöä tarkemmin, sekä;

- 1) lakiin perustuvien hallinnollisten valvontamenettelyjen osalta, että
- 2) itsekriminointisuojan olemassaoloa tai sen sisältöä oikeushenkilöiden osalta.

Merkittävä osa Finanssivalvonnan finanssimarkkinoita koskevien (rangaistusluonteisten) hallinnollisten seuraamusprosessien tieto- ja selvityspyynnöistä kohdistetaan oikeushenkilöille. Kyseisissä tilanteissa voi aktualisoitua kysymys kyseisen oikeushenkilön ja/tai kyseisen oikeushenkilön puolesta Finanssivalvonnan selvityspyynnöön vastaavan henkilön itsekriminointisuojan sisällöstä. Kyseisten selvityspyynnöjen yhteydessä annettavat tiedot voivat johtaa ja tulla käytetyksi sekä rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämisessä (oikeushenkilölle ja/tai luonnolliselle henkilölle) että rikosprosessissa (Finanssivalvonnan tekemän esitutkintapyynnön seurauksena).

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan itsekriminointisuojan suhde hallinnolliseen pakkoon on epäselvä. Valtiovarainministeriön mukaan on syytä selvittää tarkemmin, voiko itsekriminointisuoja hallinnollisten valvontamenettelyjen osalta (esimerkiksi Finanssivalvonnan tutkintamenettely) aktualisoitua jo tietoja pyydettyä vai vasta itsekriminointisuojan vastaisesti hankittuja (tai henkilön myötävaikutusvelvollisuuden perusteella saatuja) tietoja käsiteltäessä kyseisten tietojen hyödyntämis-

kiellon myötä hallinnollisessa tai rikosoikeudellisessa seuraamusprosessissa.

- *Onko syyttömyysolettaman tulkinta ja/tai todistustaakan jakautuminen ollut ongelmallista?*

-

Yleissääntelyn tarve

- *Onko hallinnollisia sanktioita koskevalle yleissääntelylle mielestänne tarvetta? Jos pidätte yleissääntelyä tarpeellisena, millaisista seikoista siinä voisi näkemyksenne mukaan säätää?*

Arvioitaessa kysymystä siitä, onko hallinnollisia sanktioita koskevalle yleissääntelylle tarvetta, on arvioitava myös sitä, saavutetaanko yleissääntelyllä sille asetetut tavoitteet. Muistion mukaan, yleissääntely ei poistaisi kuitenkaan hallinnollisia sanktioita koskevan erityislainsäädännön tarvetta. Olennaista on arvioida myös se, missä määrin yleissääntely vähentäisi erityissääntelyn tarvetta. Mikäli yleissääntelyllä ei saada poistettua tai merkittävästi vähennettyä erityissääntelyn tarvetta, tulisi arvioida olisiko tavoitteiden saavuttamiseksi riittävää, että säädösvalmistelun tueksi linjattaisiin hallinnollisia sanktioita koskevat sääntelyperiaatteet. Jos taas yleissääntelyyn päädytään, on muistiossa (s. 26) yleissääntelyn alaan mahdollisesti kuuluvat esimerkkitapaukset tästä näkökulmasta merkityksellisiä ja tarpeellista ottaa huomioon asian jatkovalmistelussa.

Muistion mukaan (s. 26) yleissääntelyyn voitaisiin harkita sisällytettäväksi säännöksiä esimerkiksi hallinnollisen sanktion määritelmästä ja kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Yleissääntelyn tarvearvioinnissa on syytä huomioida edellä todetut yhteydet virkamiesoikeudellisiin seuraamuksiin sekä niiden suhde rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

Verohallinnon määäämiä hallinnollisia seuraamuksia koskeva lainsäädäntö on myös uudistettu kattavasti viime vuosina verotusmenettelyä koskevan lainsäädännön uudistuksen (Valmis-hanke) yhteydessä. Hallinnollisia seuraamuksia koskevalle yleislaille ei näin ole erityistä tarvetta verotuksen näkökulmasta, kun otetaan huomioon kattava ja hiljattain uudistettu erityissääntely. Verohallinto on omassa lausunnossaan vastannut verotuksen ja verolainsäädännön näkökulmasta tarkemmalla tasolla muistioluonnoksessa esitettyihin kysymyksiin. Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin Verohallinnon antamaan lausuntoon.

- *Millaisista seikoista tulisi mielestänne säätää mieluummin erityislajeissa kuin yleislaissa?*

-

- *Katsotteko hallinnollisia sanktioita koskeville sääntelyperiaatteille olevan käytännön tarpeita lainvalmistelun tukena?*

Kyllä. Sääntelyperiaatteissa voidaan (yleissääntelyä joustavammin ja tarkoituksenmukaisemmin) käsitellä erityyppisiin hallinnollisiin seuraamuksiin liittyvä periaatteita ja kehittyvää oikeuskäytäntöä.

- *Onko mielessänne muita muistioon sisältyviä näkökohtia, joita haluaisitte kommentoida tai muita hankkeen jatkovalmisteluun liittyviä toiveita, jotka haluaisitte tässä yhteydessä esittää?*

Edellä itsekriminointisuojaan osalta jo esitettiin tarve hankkeen jatkovalmistelussa käsitellä ja selvittää itsekriminointisuojaan olemassaoloa tai sen sisältöä oikeushenkilöiden osalta. Vastaava tarve liittyy myös *ne bis in idem* –periaatteen olemassaolon ja sen sisällön selvittämiseen ja käsittelemiseen oikeushenkilöiden osalta.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä


Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
ylijohtaja


Leena Mörttinen