



Esikunta, Olli Laurila

oikeusministerio@om.fi
marietta.keravuori-rusanen@om.fi

OM 7/41/2017

Työryhmän lausuntopyyntö muistiolounnoksesta "Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen"

Oikeusministeriö on 21.3.2017 asettanut työryhmän valmistelemaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä. Työryhmän tehtävänä on arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleissääntelyn tarve ja valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännösehdotukset. Työryhmän toimikausi on 1.6.2017–31.8.2018.

Työryhmän huomion kohteena tulee asettamispäätöksen mukaan olla seuraamuksen määräämisen ja täytäntöönpanon perusteet sekä oikeusturvakysymykset. Työryhmän tulee myös kiinnittää huomiota rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän väliseen suhteeseen. Työryhmän tulee lisäksi laatia ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi, joiden tarkoitus on määritellä yhtenäiset periaatteet rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöalalle sekä hallinnonalakohtaisen sääntelyn edellyttämille lainsäädäntötoimille.

Työryhmä on työnsä ensi vaiheessa laatinut muistiolounnoksen, jossa arvioidaan rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen käsitesisältöä ja erityispiirteitä sekä sanktioiden määräämiseen liittyviä erityisiä oikeusturvan tarpeita. Muistiolounnoksessa esitetään myös suuntaa-antavia näkemyksiä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön tarpeesta ja sen mahdollisesta sisällöstä. Muistiolounnoksen liitteenä on kuvaus hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn sisällöllisistä eroavaisuuksista. Muistiolounnokseen sisältyy lausunnonantajille suunnattuja kysymyksiä, joilla pyritään alustavasti kartoittamaan mahdollisen hallinnollisia sanktioita koskevan yleissääntelyn tarvetta.

Finanssivalvonta lausuu asiassa seuraavaa.

1. Yleistä

Finanssisektorin hallinnollista sanktiojärjestelmää koskevaa EU-sääntelyä on harmonisoitu merkittävästi finanssikriisin jälkeen Euroopan komission



Esikunta, Olli Laurila

toimintaohjelman pohjalta.¹ EU-sääntelyllä on siten erityisen suuri vaikutus finanssisektorin seuraamusjärjestelmää koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Vaikka sääntelyn harmonisoinnin lähtökohtana onkin ollut minimiharmonisointi, on sääntelystä tullut hyvin yksityiskohtaista. Sääntely on myös varsin monimutkaista ja pirstaleista.

EU-sääntelyn vaatimusten johdosta seuraamusmaksujen enimmäismäärät ovat huomattavan korkeita. Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008; FivaL) 41 a §:n mukaan seuraamusmaksun enimmäissuuruus voi olla luonnolliselle henkilölle jopa viisi miljoonaa euroa ja oikeushenkilölle 15 % konsernin ylimmän emoyrityksen konsernitilinpäätöksen mukaisesta liikevaihdosta. Enimmäismääriä voidaan pitää suomalaiselle oikeusperinteelle vieraana varsinkin luonnollisten henkilöiden osalta, myös rikos-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän viimesijaisuusperiaatteen (*ultima ratio*) kannalta arvioituna. Myös esimerkiksi seuraamusmaksun mitoittamista (FivaL 41.2 §) ja hallinnollisen sanktion julkistamista (FivaL 43 §) koskeva sääntely perustuu EU-sääntelyyn.

EU-lainsäätäjän harmonisointipyrkimyksistä huolimatta sääntely on kuitenkin jäänyt finanssisektorilla edelleen osin epäyhtenäiseksi kun eri säädöshankkeissa on päädytty erilaisiin ratkaisuihin esimerkiksi seuraamusmaksujen enimmäismäärien osalta. Lisäksi eräitä EU-säädöksiä oli jo ehditty neuvottelemaan ennen komission toimintaohjelmaa, minkä vuoksi esimerkiksi vahinko- ja henkivakuutusyhtiöitä koskeva ns. Solvenssi II -direktiivi (2009/138/EY) ei edellytä, että jäsenvaltio säätää direktiivin säännösten rikkomisesta taloudellisia hallinnollisia sanktioita. Koska näin ei ole säädetty myöskään kansallisesti, on FivaL 39 §:n tarkoittama julkinen varoitus tältä osin ainoa soveltuva hallinnollinen seuraamus. Näin on myös erällä yksinomaan kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvilla sektoreilla (esim. työeläkesektori, talletuspankkien yhteenliittymien keskusyhteisöt, työttömyysvakuutus) niitä koskevan sääntelyn osalta.

Yksittäisenä seikkana Finanssivalvonta tuo esiin, että FivaL:ia on 3.1.2018 muutettu (HE 151/2017 vp.) niin, että markkinaoikeus ei enää päättä yli miljoonan euron seuraamusmaksuista, vaan päätöksen tekee jatkossa tältäkin osin Finanssivalvonnan johtokunta (vrt. muistion sivu 29). Samalla valitusreitti Finanssivalvonnan määrittämistä hallinnollisista seuraamuksista muuttui markkinaoikeudesta Helsingin hallinto-oikeudeksi, jonne valitetaan jatkossa kaikista Finanssivalvonnan päätöksistä.

2. Muistiolounnoksessa esitetyt kysymykset

Finanssivalvonta vastaa seuraavassa kysymyksiin niiden esittämisjärjestyksessä.

1 Hallinnolliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot

¹ Ks. http://ec.europa.eu/finance/consultations/2010/sanctions/index_en.htm



Esikunta, Olli Laurila

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

Kyllä. FivaL 4 luvun ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017; RESL) 8 luvun mukaan Finanssivalvonta määrää rikemaksun, julkisen varoituksen tai seuraamusmaksun siten kuin mainituissa luvuissa säädetään. Vaikka kyseisiä seuraamuksia kutsutaankin laissa hallinnollisiksi seuraamuksiksi, kyse on nimenomaan rangaistustarkoituksessa määrättävistä hallinnollisista seuraamuksista, eli hallinnollisista sanktioista.

Rike- ja seuraamusmaksun soveltamisalaan kuuluvat säännökset on yksilöity niiden huomattavan ja yhä kasvavan määrän vuoksi pääosin Finanssivalvonnan valvomisissa, kutakin valvottavaryhmää, finanssipalvelua tai muuta toimintaa koskevassa laissa. Finanssivalvonnan valvomien EU-asetusten säännökset on kuitenkin yksilöity FivaL:ssa.

Julkinen varoitus voidaan antaa FivaL 39 §:n mukaan valvottavalle tai muulle finanssimarkkinoilla toimivalle minkä tahansa muun kuin rike- ja seuraamusmaksun soveltamisalaan kuuluvan, finanssimarkkinoita koskevan säännöksen tai määräyksen rikkomisesta. Valvottavalle julkinen varoitus voidaan antaa myös, jos valvottava menettelee toimilupansa ehtojen tai toimintaansa koskevien sääntöjen vastaisesti.

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

FivaL:ssa ja RESL:ssa hallinnollisista seuraamuksista säädetään edellä todetusti lakien erillisissä luvuissa. Välittömän ja välillisen hallintopakon alaan kuuluvista toimivaltuuksista säädetään Finanssivalvonnan valvontavaltuuksia koskevassa FivaL 3 luvussa, RESL:n 7 luvussa sekä muissa Finanssivalvonnan valvomisissa laeissa ja EU-asetuksissa. Lainsäädännön näkökulmasta tilannetta voidaan pitää siten selvänä. Myöskään käytännössä epäselvyyksiä ei ole ilmennyt.

Muistioloituksen sivulla 4 tuodaan esiin, että hallintoluvan rajoittamista tai peruuttamista ei yleensä ole pidetty rangaistusluonteisena seuraamuksena. Finanssivalvonta toteaa tältä osin, että Finanssivalvonnan valvottavan toimiluvan mukaisen toiminnan rajoittaminen – tai viimesijaisena keinona valvottavan toimiluvan peruminen – voi FivaL 26 ja 27 §:n mukaan perustua muun ohessa olennaisesti lain säännösten rikkomuksiin. Finanssivalvonnan on ennen tällaisen päätöksen tekemistä varattava valvottavalle kohtuullinen määräaika puutteen korjaamiselle, jollei toiminnan rajoittaminen tai toimiluvan peruminen välittömästi ole välttämätöntä finanssimarkkinoiden valvonnalle lain 1



Esikunta, Olli Laurila

§:ssä säädettyjen² tavoitteiden toteutumisen turvaamiseksi. Mikäli päätös olisi tarve tehdä välittömästi – tai jos puutteita ei saada määräajassa korjatuksi – ei päätöstä kuitenkaan tehtäisi "sanktiotarkoituksessa", vaan "turvaamistoimen luonteisena" päätöksenä siksi, että valvottava ei täyttäisi laissa sen hallinnon luotettavalle järjestämiselle säädettyjä vaatimuksia. Sama koskee myös esimerkiksi FivaL 28 §:ssä säädettyä mahdollisuutta päättää valvottavan johtoon kuuluvan henkilön toiminnan rajoittamisesta. Tämä on mahdollista, jos henkilö on osoittanut tehtävänsä hoidossa ilmeistä taitamattomuutta tai varomattomuutta ja on ilmeistä, että se voi vaarantaa vakavasti finanssimarkkinoiden valvonnalle 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumisen, taikka jos henkilö ei täytä niitä ammattitaito- ja luotettavuusvaatimuksia, jotka laissa erikseen säädetään.

Finanssivalvonta toteaa kuitenkin, että on sinänsä mahdollista, että edellä todetuissa tilanteissa voisi tulla harkittavaksi myös hallinnollisen sanktion määrääminen, jos sen määräämisen edellytykset täyttyvät.

- *Sovellataanko 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?*

Tämä on mahdollista ja näin on myös tapahtunut. Esimerkiksi samassa asiakokonaisuudessa on voitu tehdä aluksi kiireellisiä päätöksiä FivaL 3 luvussa säädettyjen turvaamistoimen luonteisten valvontavaltuuksien käytöstä asiakkaiden edun turvaamiseksi, ja myöhemmässä vaiheessa valvottavalle on määrätty FivaL 4 luvussa tarkoitettu hallinnollinen seuraamus. FivaL 42.4 §:ssä säädetään tältä osin, että Finanssivalvonta voi jättää seuraamusmaksun määräämättä tai lykätä sen määräämistä oikeushenkilölle mm. silloin, jos se ryhtyy muuhun laissa säädettyyn valvontatoimenpiteeseen.

Asia riippuu kuitenkin aina kulloisenkin tapauksen olosuhteista, jotka voivat olla hyvin moninaisia. Myös Finanssivalvonnan käytettävissä olevat valvontavaltuudet voivat poiketa eri tilanteissa.

Erilaisten seuraamusten keskinäisen suhteen osalta viittaamme myös edelliseen vastaukseen.

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

² "Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottaviksi säädettyjen vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan."



Esikunta, Olli Laurila

On. Lukuisissa finanssisektorin EU-direktiiveissä ja EU-asetuksissa säädetään, että jäsenvaltio voi päättää, soveltaako se EU-säädösten rikkomuksiin hallinnollista ja/tai rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää. Esimerkiksi rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin (2014/65/EU) 70 artiklan mukaan "Jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät säädä hallinnollisia seuraamuksia koskevia sääntöjä sellaisten rikkomisten osalta, joihin sovelletaan niiden kansallisen lainsäädännön nojalla rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tässä tapauksessa jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle asianomaiset rikoslainsäädännön säännökset."

Suomessa finanssisektorin EU-säädökset on pantu täytäntöön niin, että seuraamusjärjestelmä perustuu pääosin hallinnollisiin seuraamuksiin, jotka määrätään oikeushenkilöille. Nk. yksilövastuusta säädetään kuitenkin FivaL 40.4 §:ssä, jonka 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. Johtoon kuuluvalla henkilölle määrättävän seuraamusmaksun edellytyksenä on kuitenkin, että henkilö on merkittäväällä tavalla myötävaikuttanut tekoon tai laiminlyöntiin, joten säännöksen soveltamiskynnys on käytännössä asetettu korkealle.

Joissakin tapauksissa teko tai laiminlyönti on säädetty sekä hallinnollisen että rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän piiriin, kuten markkinoiden väärinkäytön osalta.³ FivaL 40.3 §:stä käy kuitenkin ilmi, että rikosvastuu on luonnollisten henkilöiden osalta ensisijainen. Säännös kuuluu: "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." Kaksoisrangaistavuuden osalta katso jäljempänä todettu.

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

Eräiltä osin kyllä. Viime vuosina dekriminalisointi on usein tapahtunut EU-sääntelyn täytäntöönpanon yhteydessä (esim. RESL:n osalta ks. HE 228/2016 vp). Dekriminalisointia ja hallinnollisten sanktioiden ensisijaisuutta on perusteltu muun muassa sillä, että hallinnolliset seuraamukset voidaan määrätä nopeammin kuin rikosseuraamukset, jolloin sanktioiden yleisestävä vaikutus on mahdollisimman tehokasta, kun

³ Ks. arvopaperimarkkinalain 15 luvun 2 § ja 18 luvun 2 §, FivaL 41 a §:n 6-8 momentti ja rikoslain 51 luku.



Esikunta, Olli Laurila

moitittava menettely tulee viipymättä finanssimarkkinoilla toimivien tietoon. Dekriminalisointia on perusteltu myös hallinnon tehokkuudella, ts. että rikosprosessia ei tule rasittaa pienillä rikkomuksilla, jotka ovat tehokkaammin hoidettavissa hallintoprosessissa.

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

Kyllä, katso edellinen vastaus.

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

Finanssisektorin lainsäädännössä on kiinnitetty huomiota erityisesti kaksoisrangaistavuuden kieltoon (*ne bis in idem*). FivaL 42.3 § kuuluu: "Rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuinmessä vireillä olevassa rikosasiassa. Rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio."

Itsekriminointisuojaan liittyen uhkasakkoa koskevassa FivaL 33 a.3 §:ssä säädetään: "Uhkasakkoa ei saa asettaa luonnolliselle henkilölle tässä laissa säädetyn tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi silloin, kun henkilöä on aihetta epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan." Sääntely ei koske hallinnollista sanktioprosessia. Itsekriminointisuojaan liittyvistä kysymyksistä ei ole myöskään säännelty oikeushenkilöiden osalta.

Finanssivalvonnan valvonnassa on noussut esille kaksoisrangaistavuuden kieltoon liittyviä tilanteita, mikä on edellyttänyt Finanssivalvonnan ja esitutkintaviranomaisten (poliisi- ja syyttäväviranomaiset) yhteydenpitoa. Tältä osin on syytä huomata, että lainsäädäntö ei ole esteenä sille, että samassa asiakokonaisuudessa määrätään oikeushenkilölle seuraamusmaksu ja luonnollisen henkilön osalta tehdään tutkintapyyntö. Käytännössä tämä on kuitenkin ollut harvinaista.

Laillisuusperiaatteeseen liittyvät kysymykset ovat olleet yleisiä siksi, että hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely on muuttunut jatkuvasti, jolloin on tullut arvioitavaksi mitä lakia sovelletaan yksittäiseen (tai jatkuvaan) tekoon tai laiminlyöntiin tai useisiin samalla kertaa käsiteltäviin tekoihin ja laiminlyönteihin. FivaL:n muutosten yhteydessä on tältä osin vakiintunut siirtymäsäännös, joka kuuluu: "Tekoon tai laiminlyöntiin, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan teon tai laiminlyönnin aikana voimassa olleita säännöksiä."



Esikunta, Olli Laurila

Finanssivalvonnan ratkaisukäytännössä on tulkinnanvaraisissa tilanteissa pyritty tarvittaessa tukeutumaan rikosoikeuden yleisiin oppeihin.

2 Seuraamusmaksuja koskeva lainsäädäntö

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

FivaL on kirjoitettu velvoittavaan muotoon, jonka mukaan Finanssivalvonta "määrää/antaa" hallinnollisen seuraamuksen. FivaL 42 §:ssä säädetään kuitenkin hallinnollisen seuraamuksen määräämättä jättämisen perusteista. FivaL 42.1 §:n mukaan Finanssivalvonta voi jättää rikemaksun määräämättä tai julkisen varoituksen antamatta säännöksessä yksilöidyillä perusteilla (mm. virheellisen menettelyn vähäisyys, sanktion määräämisen ilmeinen kohtuuttomuus). FivaL 42.2 §:n mukaan Finanssivalvonta voi seuraamusmaksun määräämisen sijaan antaa julkisen varoituksen vähäisyys- ja kohtuuttomuusperusteilla.

Finanssivalvonta pitää "sanktiopakoon" viittaavaa lain sanamuotoa käytännössä hyvin hankalana. Tämä johtuu erityisesti siitä, että finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä, joiden rikkomisesta tulisi lain mukaan lähtökohtaisesti määrätä hallinnollinen sanktio, on lukumääräisesti erittäin paljon. Säännösten määrä myös kasvaa jatkuvasti. On siten käytännössä välttämätöntä, että Finanssivalvonnalla tulee olla harkintavaltaa päättää siitä, miten se kohdistaa rajalliset voimavaransa niin, että se kykenee täyttämään Finanssivalvonnan kulloisetkin valvonnan prioriteetit⁴ ja hoitamaan laissa säädetty lakisääteiset tehtävänsä.

Finanssivalvonta pitää myös mahdollisena, että "sanktiopakoon" viittaava säännös voi olla yksittäistapauksessa ristiriidassa hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden, erityisesti suhteellisuusperiaatteen kanssa. Finanssivalvonta viittaa myös edellä kohdassa 1 kuvattuun eri finanssisektoreita koskevan sanktiosääntelyn epäyhtenäisyyteen, minkä johdosta eri valvottavaryhmien kohtelu samanlaisissa tilanteissa ei ole lain mukaan aina mahdollista. Tämä voi olla ongelmallista yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

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

Kyllä. Kuten edellä todetaan, finanssimarkkinoita koskevan lainsäädännön mukaan pääsääntönä on, että hallinnollinen seuraamus määrätään

⁴ FivaL 10.1 §:n 1 kohdan mukaan Finanssivalvonnan johtokunta asettaa erityiset tavoitteet 3 ja 3 a §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi, Finanssivalvonnan toiminnalle ja päättää sen toimintalinjoista sekä ohjaa ja valvoo näiden tavoitteiden toteutumista ja toimintalinjojen noudattamista.



Esikunta, Olli Laurila

oikeushenkilölle (esim. valvottava tai pörssiyhtiö). Kuten edellä myös todetaan, lainsäädäntö ei ole esteenä sille, että samassa asiakokonaisuudessa määrätään oikeushenkilölle seuraamusmaksu ja luonnollisen henkilön osalta tehdään tutkintapyyntö. Käytännössä tämä on kuitenkin ollut harvinaista.

Oikeushenkilöille määrättävien seuraamussäännösten soveltamisessa ei ole ollut ongelmia. Yksi potentiaalinen ongelma voi olla, miten taloudellinen seuraamus saadaan perittyä ulkomaiselta oikeushenkilöltä ja miten päätös saadaan annettua tiedoksi. Finanssivalvonta ei ole tietoinen, että oikeusrekisterikeskuksella olisi ollut ongelmia Finanssivalvonnan määräämien taloudellisten sanktioiden perinnässä. Edellä todettu koskee myös ulkomaisille luonnollisille henkilöille määrättäviä taloudellisia sanktioita.

- *Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö seuraamusmaksun määräämättä jättämisen tai sen määrän alentamisen kohtuuskäytännön perusteella? Onko kohtuullistamismahdollisuutta käytetty?*

Kyllä, ks. edellä viitattu FivaL 42 §.

Finanssivalvonta on mm. kohtuullistanut seuraamusmaksua tai määrännyt seuraamusmaksun sijaan julkisen varoituksen pörssiyhtiön heikon taloudellisen tilanteen johdosta.

- *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?*

Hallinnollisen seuraamuksen määrääminen edellyttää FivaL:n ja RESL:n mukaan tahallisuutta tai huolimattomuutta. Sääntely on sama luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden osalta.

Asiassa ei ole ilmennyt erityisiä ongelmia. Luonnollisesti tahallisuuden toteennäyttäminen on usein hankalampaa, kun Finanssivalvonnan sanktioprosessit ovat perustuneet yksinomaan kirjalliseen aineistoon.

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

Yleensä Finanssivalvonnan valvontahavainnon (ml. tarkastukset), Finanssivalvonnan valvottavan tai sen asiakkaan ilmoituksen tai yleisön ilmoituksen johdosta.



Esikunta, Olli Laurila

3 Prosessuaalisia näkökohtia

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

Kyllä. Kuten edellä on todettu, tämä on mahdollista esimerkiksi markkinoiden väärinkäytön (sisäpiirintiedon väärinkäyttö ja markkinoiden manipulointi) osalta. Menettely, jossa luvanvaraista elinkeinotoimintaa harjoitetaan finanssisektorilla ilman lain edellyttämää toimilupaa, on yleensä rikosseuraamuksen alainen. Eräiden lakien⁵ mukaan kyseisestä rikkomuksesta voidaan kuitenkin määrätä myös seuraamusmaksu ao. oikeushenkilölle.

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

Vain yksi tällainen asiakokonaisuus on ollut. Tämä on siten poikkeuksellista.

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

Ei ole. On kuitenkin mahdollista, että samassa asiakokonaisuudessa on rikottu useiden eri hallinnollisten seuraamusten (rikemaksu / julkinen varoitus / seuraamusmaksu) soveltamisalaan kuuluvia säännöksiä, jolloin on määrätty esimerkiksi seuraamusmaksu ja julkinen varoitus. Todettakoon, että 3.1.2018 voimaan tulleessa FivaL 41 b §:ssä säädetään yhteisestä seuraamusmaksusta.

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

Ei ole.

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

Ei ole. On kuitenkin epäselvää, mikä itsekriminointisuojan sisältö on oikeushenkilöiden kohdalla.

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

Ei ole. Yleisesti voi todeta, että tulkinnanvaraisissa tilanteissa Finanssivalvonta tulkitsee hallinnollisiin sanktioihin liittyviä säännöksiä rikkomuksesta epäillyn eduksi.

⁵ Ks. esimerkiksi luottolaitostoinnasta annetun lain 20 luvun 1 §:n 2 momentti ja 21 luvun 2 §.



Esikunta, Olli Laurila

4 Yleissääntelyn tarve

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

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan yleissääntelylle ei ole tarvetta. Koska hallinnollisia sanktioita määrätään hyvin erilaisissa tilanteissa (ml. syyksiluettavuuden edellytykset), eri tahoille (luonnollinen henkilö / oikeushenkilö) ja seuraamusmaksujen enimmäissuuruus poikkeaa merkittävästi eri hallinnonaloilla, on kyseenalaista, miten yleislaissa kyettäisiin ottamaan huomioon kaikki tällaiset tilanteet.

Finanssivalvonta katsoo, että työryhmän jatkotyössä valmisteltavilla lainsäädännön valmistelua tukevilla sääntelyperiaatteilla voidaan päästä hyvään lopputulokseen. Sääntelyperiaatteita voisi myös tarvittaessa muuttaa lakia joustavammin ja nopeammin, jos esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö antaisi tähän aihetta.

Mikäli yleislakiin kuitenkin päädytään, on ensiarvoisen tärkeää, että lain soveltamisesta voidaan tarvittavilta osin säätää poikkeuksia erityislainsäädännössä erityisesti EU-sääntelyn vaatimusten täyttämiseksi.

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

Erityislaeissa tulisi esimerkiksi yksilöidä sanktioidut teot ja laiminlyönnit, säätää syyksiluettavuuden edellytyksistä sekä määrätä seuraamusmaksun suuruudesta ja sen mitoittamiseen liittyvistä seikoista.

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

Kyllä. Finanssivalvonta viittaa edellä todettuun.

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

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa selvitetään, onko Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tehty eroa oikeusturvaa koskevien periaatteiden soveltamisessa siltä osin, onko sanktion kohteena luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö. Mikäli näin on, tämän tulisi heijastua mahdolliseen yleislainsäädäntöön ja/tai sääntelyperiaatteisiin.

Kuten muistioloonnoksessa tuodaan esiin; seuraamusmaksujen suuruus voi poiketa huomattavasti eri hallinnonaloilla. Jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida sitä, seuraako sanktion ankaruudesta (esim. huomattavan,



Esikunta, Olli Laurila

rikosprosessissa määrättävää sakkotuomiota selvästi korkeamman seuraamusmaksun määrääminen luonnolliselle henkilölle) erityisiä vaatimuksia sanktion kohteen oikeusturvalla.

Jatkovalmistelussa voitaisiin myös käsitellä sitä, miten asianosaisen (sanktioprosessin kohde) tiedonsaantioikeutta säännellään ja mikä on tätä koskeva oikeuskäytäntö, sekä arvioida, onko sääntelyä tältä osin syytä täydentää. Myös seuraamusmaksujen kansainväliseen täytäntöönpanoon ja päätösten tiedoksiantoon liittyvää oikeustilaa ja käytäntöjä olisi hyvä kuvata.

Luvanvaraisen elinkeinotoiminnan ja ammatinharjoittamisen edellytykseksi on laissa usein säädetty elinkeinonharjoittajan hallintohenkilöiden ja omistajien tai ammatinharjoittajan luotettavuus ja hyvämaineisuus. Tällaisille henkilöille määrättyjä sakkoja ja rikostuomioita koskevat tiedot ovat saatavilla sakko- ja rikosrekisteristä, jolloin tietoja voidaan käyttää valvonnassa. Kuitenkaan eri valvontaviranomaisten luonnollisille henkilöille määräämistä hallinnollisista sanktioista ei tällaisia tietoja ole keskitetysti saatavilla. Finanssivalvonta esittää harkittavaksi, olisiko tällainen rekisteri mahdollista perustaa. Tämä edellyttäisi lähtökohtaisesti sitä, että sanktioiden julkisuudesta säädettäisiin lainsäädännössä yhte-nevaisesti.

FINANSSIVALVONTA


Sonja Lohse
johtava neuvonantaja


Olli Laurila
johtava lakimies

