



5.5.2008

25/43/2008

Valtiovarainministeriö

VM063:00/2007
07.05.2008Kirjeenne 12.2.2008
VM063:00/2007**FINANSSIVALVONTATYÖRYHMÄN MUISTIO**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon Finanssivalvontatyöryhmän muistiosta "Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistäminen Finanssivalvonnaksi". Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

1. Lähtökohdista

Finanssivalvontatyöryhmän muistio sisältää hallituksen esitykseen muotoon laaditun ehdotuksen rahoitus- ja vakuutusalan valvonnan uudelleen järjestämisestä. Esitysluonnos on laajuudeltaan mittava sisältäen mm. poikkeuksellisen laajat yleisperustelut, ehdotuksen laiksi Finanssivalvonnasta ja laiksi Finanssivalvonnan valvontamaksuista sekä 40 muuta lakiehdotusta. Uuden, Suomen Pankin yhteyteen perustettavan Finanssivalvonnan tehtävät vastaisivat pääosin nykyisiä Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston tehtäviä. Rahoitus- ja vakuutusalan valvontaan liittyvät viranomaisvaltuudet yhdenmukaistettaisiin siten, että toimivaltuudet vastaisivat pääosin Rahoitustarkastuksen nykyisiä valtuuksia. Finanssivalvonnan rahoitus perustuisi suurelta osin toimenpidemaksuihin ja valvontamaksuihin.

Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa esityksen peruslinjauksiin. Tässä lausunnossa oikeusministeriö kiinnittää huomiota lähinnä eräisiin asiakkaansuojaa koskeviin kysymyksiin sekä esityksen 1. ja 2. lakiehdotuksen yksityiskohtiin. Ajan puutteesta johtuen lausuntoa laadittaessa ei ole käyty järjestelmällisesti läpi muita esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia. Finanssivalvonnan tietojensaantioikeuteen ja tietojen käsittelyyn liittyvistä kysymyksistä oikeusministeriö lausuu tarvittaessa myöhemmin.

Y:\LAUSUNTO\2008\vm0505.tkm.doc

2. Asiakkaansuojan valvonta (Laki Finanssivalvonnasta 5 luku)

Oikeusministeriö kannattaa ehdotuksen perusajatusta siitä, että uuden valvontaviranomaisen, Finanssivalvonnan toimivaltuudet asiakkaansuojasäännösten valvonnassa olisivat yhdenmukaiset siitä riippumatta, minkä finanssipalvelun tarjonnasta on kysymys. Lakitekniisten kysymysten osalta oikeusministeriöllä on kuitenkin seuraavia huomautuksia.

Lakiehdotuksen 45 §:ssä luetellaan tyhjentävästi ne säännökset, joihin sovellettaisiin ehdotettuja valvontaa koskevia säännöksiä. Oikeusministeriö ei pidä tällaista sääntelytekniikkaa tarkoituksenmukaisena. Luettelosta puuttuu jo nyt eräitä siihen kuuluvia säännöksiä, kuten kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun säännökset kulutusluotoista sekä vakuutusopimuslain (543/1994) säännökset, minkä lisäksi tällaista suljettua luetteloa olisi tarpeen toistuvasti päivittää tarkistettaessa vähäiseltäkin osin asiakkaansuojaa koskevia säännöksiä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan olisikin parempi muotoilla säännös siten, että siinä viitattaisiin esimerkiksi sellaisiin markkinointia, menettelyjä asiakassuhteessa ja sopimusehtoja koskeviin säännöksiin, joita valvottavan, ulkomaisen ETA-sivuliikkeen tai muiden finanssimarkkinoilla toimivien on muun lainsäädännön nojalla noudatettava. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että markkinointi on hyvin laaja käsite ja että se kattaa myös ehdotetussa pykälässä mainitut tiedonantovelvoitteet eikä niitä koskevia säännöksiä tule sen vuoksi pykälässä erikseen mainita.

Finanssivalvonnan tulee lakiehdotuksen 47 §:n mukaan pyytää lausunto kuluttaja-asiamieheltä havaitessaan 45 §:ssä tarkoitetun valvottavan, ETA-sivuliikkeen tai muun finanssimarkkinoilla toimivan menettelevän mainitussa pykälässä tarkoitettuja säännöksiä soveltaessaan kuluttajansuojalain vastaisesti. Perustelujen mukaan ehdotetun säännöksen on tarkoitettu vastaavan sisällöltään luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 130 §:ää ja eduskunnan käsiteltävänä olevan uuden vakuutusyhtiölain (HE 13/2008 vp.) 25 luvun 6 §:n 1–3 momenttia. Oikeusministeriö pitää säännöksen säilyttämistä sisällöltään ennallaan kannatettavana. Tämän johdosta pykälä tulisi kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti: ”Havaitessaan valvottavan, ETA-sivuliikkeen tai muun finanssimarkkinoilla toimivan menettelevän markkinoinnissa, asiakassuhteessa tai sopimusehtojen käytössä kuluttajansuojalain (38/1978) vastaisesti Finanssivalvonnan tulee pyytää asiassa kuluttaja-asiamiehen lausunto.”

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että lakiehdotuksen 48 §:ssä tarkoitetussa kielto­säännöksessä viitataan muun ohella menettelyyn, joka on finanssimarkkinoita koskevaan lainsäädäntöön perustuvien säännösten vastainen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kielto­säännös on mainitulta osin epätas­mällinen ja laajempi kuin ehdotetun luvun soveltamisala, minkä johdosta sitä olisi jatkovalmistelussa tarkistettava.

Asiakkaansuojan valvontaa koskevassa nykytilan arvioinnissa (muistion s. 44 ja 45), todetaan, että valvontaviranomaisen voimavarat ja valvonnan painoalueet huomioon ottaen asiakkaansuojan valvonnan tulisi kohdistua

koko asiakaskollektiivin hyväksi. Yksittäisten kansalaisten kantelukirjelmien käsittelyn ja kansalaisten neuvonta tulisi siten mahdollisuuksien mukaan ohjata ja keskittää kuluttajaviranomaisten, toimialan neuvontatoimiston tai muun toimielimen hoidettavaksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisen neuvontavelvollisuus on keskeinen osa perustuslaista johtuvia hyvän hallinnon perusteita, joista säädetään tarkemmin hallintolaissa (434/2003). Oikeusministeriön käsityksen mukaan edellä mainittu toteamus tulisikin jatkovalmistelussa poistaa esityksestä, koska se on ristiriidassa neuvontavelvollisuutta koskevan hallintolain 8 §:n kanssa.

3. Pikaluottoyritysten valvonta

Finanssivalvontatyöryhmän muistioissa katsotaan, että pikaluottoja ja muita kulutusluottoja tarjoavia yrityksiä ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää uuden valvontaviranomaisen valvottaviin, vaan että valvontaviranomaisen rajalliset voimavarat on syytä keskittää luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten vakaan toiminnan edistämiseen.

Oikeusministeriön mielestä ensin tulee selvittää ja päättää, säädetäänkö pikaluottojen ja muiden kulutusluottojen tarjoaminen rekisteröintiä edellyttäväksi elinkeinoksi ja mitkä mahdollisen rekisteröinnin edellytysten tulisi olla. Vasta kun näistä peruskysymyksistä on päätetty, on tarkoituksenmukaista ottaa kantaa siihen, minkä viranomaisen tehtäviin rekisteröinti/valvontaviranomaisena toimiminen parhaiten sopisi.

4. Ulkomaisen luottolaitoksen sivukonttoria koskevat säännösehdo- tukset markkinoinnista ja sopimusehdoista

Ulkomaisen luottolaitoksen sivukonttoriin sovelletaan 7. lakiehdotuksen 16 a §:n mukaan, mitä luottolaitostoiminnasta annetun lain 125 ja 126 §:ssä sekä 132–139 §:ssä säädetään luottolaitoksesta. Perustelujen mukaan tarkoituksena on ollut näin yhdenmukaistaa ulkomaisen luotto- ja rahoituslaitoksen sivukonttorin markkinointiin ja sopimusehtoihin sovellettavat säännökset sen kanssa, mitä on säädetty ulkomaisista vakuutusyhtiöistä.

Muistiossa ei ole selvitetty ehdotetun sääntelyn yhdenmukaisuutta sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY) ja kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn, muun muassa lähiaikoina lopullisesti hyväksyttävän sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen, kanssa. On huomattava, että ulkomaisia vakuutusyhtiöitä koskevat säännökset perustuvat yhteisölainsäädäntöön, kun luottolaitosten osalta vastaavaa yhteisölainsäädäntöä ei ole. Oikeusministeriön alustavan näkemyksen mukaan ulkomaisia vakuutusyhtiöitä koskevaa sääntelyä ei pidä mekaanisesti kopioida ulkomaisia luottolaitoksia koskevaan lakiin selvittämättä sääntelyn merkitystä, vaikutuksia ja suhdetta voimassa olevaan kansalliseen ja yhteisölainsäädäntöön. Asia on hyvin monisyinen ja vaikea ja oikeusministeriö pitäisikin parempana, että jatkovalmistelussa

ehdotettu 16 a § poistettaisiin lakiehdotuksesta. Finanssivalvontaa koskevassa uudistuksessa ei ole syytä puuttua valvottavien tai muiden finanssimarkkinoilla toimivien toiminnan sisältöä, kuten markkinointia ja sopimusehtojen käyttöä, koskeviin säännöksiin.

5. Peruspankkipalvelujen saatavuuden ja hinnoittelun seuranta

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 8 kohdassa säädetään, että Finanssivalvonta seuraa ja arvioi peruspankkipalvelujen saatavuutta ja hinnoittelua. Oikeusministeriö katsoo, että kohdan tulisi koskea myös keskeisiä kuluttajavakuutuksia, kuten kotivakuutuksia, koska niillä on kuluttajille samankaltainen tärkeä merkitys kuin peruspankkipalveluilla. Kuluttajavakuutusten tärkeys on otettu huomioon myös oikeusministeriössä parhailaan vireillä olevassa vakuutusopimuslain uudistamisessa. Uudistamisen yhteydessä vakuutusopimuslakiin on tarkoitus lisätä säännös, jonka mukaan vakuutuksenantajan on perusteltava vakuutushakemuksen hylkäävä päätös. Hylkäysperusteen olisi oltava hyvän vakuutustavan mukainen ja se olisi hakijan pyynnöstä ilmoitettava kirjallisesti. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2008.

6. Yksityiskohtaisia huomautuksia

6.1. Laki Finanssivalvonnasta

1 § Tehtävä, tavoite ja hallinnollinen asema

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Finanssivalvonnan tehtäväksi edistää ”hyvän tavan” noudattamista finanssimarkkinoilla”. Säännöksen muotoilu ei ole täysin onnistunut, sillä ”hyvä tapa” jää tässä yhteydessä avoimeksi (vrt. esim. ”hyvä vakuutustapa” vakuutuslainsäädännössä). Asianmukaisempaa olisi ehkä puhua ”hyvistä menettelytavoista” kuten nykyisen Rahoitustarkastuksesta annetun lain 3 §:n 1 momentissa, jonka mukaan Rahoitustarkastus ohjaa ”rahoitusmarkkinoilla toimivia noudattamaan toiminnassaan hyviä menettelytapoja”. Sama huomautus koskee myös lakiehdotuksen 3 §:n 10 kohtaa.

3 § Toiminta

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan pykälässä säädettäisiin nykyisiä lakeja vastaavasti Finanssivalvonnan ”tehtäväalueista”. Pykälän tarkoituksena on ”kuvata” Finanssivalvonnan tärkeimmät tehtävät. Tämän johdosta perusteluissa korostetaan useita pykälän kohtia selostettaessa, että kohdissa tarkoitetut tehtäväalueet eivät ole varsinaisia toimivaltasäännöksiä vaan toimivallasta säädettäisiin erikseen.

Se, että toimivallan peruste on määritelty jossain lainsäädännössä, käy ilmi eri tavoin muotoiltuina pykälän kohdassa 2 (valvonta, joka kohdistuu lain

ja sen nojalla annettujen säännösten sekä toimiluvan ehtojen noudattamiseen), 3 (rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskun ja niillä tapahtuvan kaupan käynnin valvonta), 4 (kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamisen valvonta) ja 5 (lain soveltamisen kannalta tarpeellisten määräysten antaminen siten kuin laissa erikseen säädetään). Välillisesti erikseen säätäminen käy ilmi myös pykälän kohdasta 1 ("myöntää valvottavilla toimilupia, vahvistaa valvottavien toimintaa koskevia sääntöjä ja rekisteröi *valvottavia ja muita valvonnan kohteiksi säädettyjä*"). Vastaava ei kuitenkaan käy ilmi esimerkiksi kohdasta 14, joka koskee osallistumista rahoitusjärjestelmien lainvastaisen hyväksikäytön edistämiseen.

Pykälän luetteloon sisältyykin tosiasiaa sekä lainsäädäntöön erikseen perustuvia tehtäviä että erilaisia edistämistehtäviä, joita koskevaa vastaavaa taustalainsäädäntöä ei ole olemassa.

Tämän kaksijakoisuuden vuoksi pykälää saattaisi olla aiheellista kehittää siten, että muuhun lainsäädäntöön perustuvat tehtävät luettelaisiin erikseen omassa momentissaan ja erilaiset edistämistehtävät vastaavasti omassa momentissaan. Lakisäateisten tehtävien luettelon osalta voitaisiin harkita momentin aloittamista esimerkiksi muotoilulla "Laissa erikseen säädettyjen tehtäviensä toteuttamiseksi Finanssivalvonta:". Pykälän kohdista voitaisiin tällöin poistaa ei-yhteismitallisesti kirjoitetut muotoilut siitä, että kysymys on laissa erikseen säädetystä tehtävästä.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että perusteluissa (s. 83) pykälän 9 kohdan osalta mainitaan, että tuon kohdan nojalla Finanssivalvonta voisi ohjata valvottavia soveltamaan parhaita käytäntöjä valvottavien sisäisessä valvonnassa ja taloudellisten riskien hallinnassa "siltäkin osin kuin lakiin ei ole voitu sisällyttää riittävän täsmällisiä pakottavia säännöksiä tällaisten riskien hallinnalle asetettavista laadullisista vaatimuksista".

Oikeusministeriö muistuttaa siitä, että kuvaavaksi tarkoitettua sääntelyä ei voida käyttää perustuslain 2 §:n 3 momentti huomioon ottaen viranomaisen toimivallan laajentamiseen ohi sen, mitä laissa säädetään. Parhaiden käytäntöjen edistäminen voisi kuitenkin olla viranomaiselle kuuluva tehtävä, joka sijoitettaisiin pykälän 2 momenttiin edellä esitetyllä tavalla.

Perusteluihin sisältyy ongelmalliseksi tulkittavissa oleva lausuma myös kohdan 12 osalta (s. 83). Mainitun kohdan mukaan Finanssivalvonnan tehtävänä on osallistua viranomaisten väliseen kotimaiseen yhteistyöhön. Perustelujen mukaan lakiin ei nykytilaa vastaten sijoitettaisi tarkempia säännöksiä viranomaisten välisestä kotimaisesta yhteistyöstä vaan se jäisi "yleisten julkisessa hallinnossa vakiintuneiden periaatteiden ja menettelytapojen varaan".

Tältäkin osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisten yhteistyö voi vaatia myös sääntelypohjaa erityisesti tilanteissa, joissa viranomaiset hyödyntävät omien tehtäviensä suorittamiseksi saamiaan salassa pidettäviä tietoja. Myös perustuslain 2 §:n 3 momenttiin palautuva vaatimus viranomaisten tehtävien lakisäateisyydestä on syytä ottaa kaikissa

tilanteissa asianmukaisesti huomioon. Viranomaiset eivät siten keskinäisin sopimusjärjestelyin voi esimerkiksi antaa toimivaltaansa toiselle viranomaiselle.

4 § Valvottavat

Pykälän 1 momentin mukaan *valvottavalla* tarkoitetaan tässä laissa saman pykälän 2 ja 3 momentissa tarkoitettua valvottavaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin *toimilupavalvottavista* ja pykälän 4 momentissa *muista valvottavista*. Erikseen säädettäisiin pykälän 3 momentissa, mitkä toimijat *rinnastetaan toimilupavalvottaviin*. Lisäksi pykälän 6 momentissa säädettäisiin julkisten eläkeyhteisöjen (Kuntien eläkevakuutus, Kirkon keskusrahasto, Valtion eläkerahasto) valvonnasta. Ulkomaisten sivuliikkeiden valvonnasta säädettäisiin 5 momentissa.

Edellä mainitut säännökset ja niiden perustelut huomioon ottaen vaikuttaa siltä, että pykälän 1 momentin viittaus valvottavan käsitteen osalta pitäisi ulottaa ainakin saman pykälän 2–4 momenttiin. Ehdotetussa muotoilussa valvottavan käsite kattaisi vain toimilupavalvottavat ja niihin rinnastettavat. Valvottavan käsitteen tarkkuudella on valvontatoimivaltuuksien laadun lisäksi merkitystä esimerkiksi suhteessa lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuun virkamiesten riippumattomuusvaatimuksiin.

5 § Muut finanssimarkkinoilla toimivat

Pykälä sisältää suuren määrän viittauksia arvopaperimarkkinalain säännöksiin. Säädösteknisesti pykälä saattaisi muodostua helpommin luettavaksi, jos arvopaperimarkkinalaissa tarkoitetut toimijat lueteltaisiin omassa kohdassaan käyttäen tarvittaessa kirjaimin merkittyjä alakohtia. Kun toimijat on nyt jaoteltu useaan kohtaan käyttäen arvopaperimarkkinalain säännöksiä perusteena, käytetyille käsitteille ”muu kirjanpitovelvollinen”, ”muu arvopaperipörssissä toimiva”, ”muu kaupankäyntiosapuoli” ja ”muu optioyhteisössä toimiva” ei näytä jäävän mitään varsinaista merkityssisältöä. Kysymys näyttäisi päinvastoin olevan luetelluissa lainkohdissa tarkoitetuista toimijoista eikä näihin toimijoihin rinnastuvista muista toimijoista. Käsite ”muu toimija” näyttäisi muodostuvan ongelmattomaksi vain ehdotetussa 1 kohdassa.

8 § Pankkivaltuusto

Pankkivaltuusto nimittäisi ehdotuksen mukaan Finanssivalvonnan johtajan ja tämän sijaisen. Tämä olisi oikeusministeriön mielestä sopusoinnussa Suomen Pankin valtiosääntöisen aseman ja perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannanottojen kanssa (ks. esim. PeVL 17/2003 vp).

Esitys edellyttää myös pankkivaltuutettujen johtosäännön tarkistamista, mikä olisi hyvä mainita esityksen yleisperusteluissa esimerkiksi jaksossa ”Riippuvuus muista esityksistä”.

10 § Johtokunnan tehtävät

Nykyiselle Rahoitustarkastukselle ja Vakuutusvalvontavirastolle on osoitettu lainsäädännössä useissa kohdin perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettua määräystenantovaltaa. Finanssivalvonnan määräystenantovaltaa käyttäisi pääsääntöisesti johtokunta, mutta pykäläehdotuksen 1 momentin 2 kohdan ja 4 momentin mukaan johtokunta voisi kuitenkin siirtää määräystenantovaltaansa Finanssivalvonnan johtajalle ”merkitykseltään vähäisten asioiden osalta”. Tällaista työjärjestyksellä tapahtuvaa lainsäädäntövallan siirtomahdollisuutta voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta, joka lähtökohtaisesti edellyttää, että yleisten oikeussääntöjen antaja nimetään suoraan laissa. Ehdotusta vastaava säännös sisältyy tosin myös nykyisen Rahoitustarkastuksesta annetun lain 10 §:n 4 momenttiin, joka on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tästäkin huolimatta oikeusministeriö katsoo, että pykäläehdotuksesta tulisi poistaa mahdollisuus norminantovallan siirtoon työjärjestyksellä.

19 § Oikeus saada tietoja muulta henkilöltä

Pykälän perusteluissa (s. 95) mainittua säännöstä valvonnassa saatujen asiakirjojen palauttamisesta ei ole itse pykäläehdotuksessa.

27 § Toimiluvan mukaisen toiminnan rajoittaminen

Pykäläehdotuksen 1 momentissa tulisi ilmeisesti puhua valvottavan toiminna (ei ”hoidossa”) todetusta taitamattomuudesta tai varomattomuudesta.

Toiminnan rajoittamisen kriteerinä olisi myös lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettyjen valvonnan tavoitteiden vaarantuminen. Tältä osin olisi parempi viitata nimenomaisesti 1 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään valvonnan tavoitteista. Muutoin jää epäselvyys siitä, voisiko esimerkiksi 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien vaarantuminen (esim. hyvän tavan noudattaminen finanssimarkkinoilla) olla perusteena toiminnan rajoittamiselle.

31 § Tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuus

Pykäläehdotuksen 3 momentin säännös vilpittömässä mielessä toimineen tilintarkastajan vastuuvapaudesta vaikuttaa epätavanomaiselta.

37 § Kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamisen valvonta

Pykälän 4 momentissa viitataan 48 §:ssä tarkoitettuun uhkasakkoon. Lakiehdotuksen muu kokonaisuus huomioon ottaen on kuitenkin mahdollista, että viittaussäännöksellä tarkoitettaisiin viitata lakiehdotuksen 38 §:ään, jossa säädetään yleisesti uhkasakon asettamisesta ja tuomitsemista.

Lakiehdotuksen viittaussäännöksen kohteella on olennaista eroa, koska 48 §:ssä tarkoitettussa tapauksessa viranomaisen asettaman uhkasakon tuomitsee markkinaoikeus eikä viranomaisen päätöksestä voida erikseen valittaa (asia saatetaan hakemuksella markkinaoikeuden tutkittavaksi). Lakiehdotuksen 38 §:ssä puolestaan on kysymys siitä, että viranomainen itse on toimivaltainen tuomitsemaan uhkasakon ja että viranomaisen päätöksen asettaa uhkasakko tai tuomita uhkasakko haetaan muutosta hallintovalituksin.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotuksen 37 §:ssä pitäisi viitata lakiehdotuksen 38 §:ssä tarkoitettuun menettelyyn.

40 § Julkinen huomautus

Pykäläehdotuksen 4 momentista on pudonnut pois nykyiseen Rahoitustarkastuksesta annetun lain 25 §:n 2 momenttiin sisältyvä rajausta niistä säännöksistä ja määräyksistä, joiden rikkomisen voi johtaa huomautukseen ("rahoitusmarkkinoita koskevat säännökset ja niiden nojalla annetut määräykset"). Uuteen säännökseen tulisi liittää vastaavanlainen rajausta (esim. "finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja niiden nojalla annettujen määräysten vastaisesti").

Perusteluissa (s. 106) esitetään tulkinta julkista huomautusta koskevan päätöksen yleisöjulkisuudesta, joka ei ole muotoiltu parhaalla mahdollisella tavalla ("päättös olisi kuitenkin joka tapauksessa yleisten salassapitosäännösten mukaisesti julkinen"). Perusteluissa tulisi tämän sijasta todeta, että päätös julkisen huomautuksen antamisesta on (yleisö)julkinen siinä laajuudessa kuin se ei sisällä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan salassa pidettävää tietoa.

44 § Rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpano ja palauttaminen

Pykäläehdotus sisältää uuden asetuksenantovaltuuden, joka vaikuttaa melko avoimelta. Mitä rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpanosta on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella?

48 § Toimintakielto ja 49 § Asian saattaminen markkinaoikeuteen

Lakiehdotuksen 48 §:ssä tarkoitettussa menettelyssä Finanssivalvonta asettaa määräämänsä kiellon tehosteeksi uhkasakon, mutta tuohon päätökseen

ei haeta muutosta hallintovalituksin vaan asia saatetaan lakiehdotuksen 49 §:ssä tarkoitettu tavoin markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Tämän seikan selventämiseksi lakiehdotuksen 48 §:n 4 momentissa tulisi todeta, että Finanssivalvonnan edellä 1–3 momentissa tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

67 § Valvontatehtävän siirtäminen

Pykäläehdotus on sisällöltään uusi. Siinä säädettäisiin Finanssivalvonnan toimivallasta tehdä ulkomaisen finanssivalvontaviranomaisen kanssa sopimuksia laissa säädettyjen valvontatehtävien siirtämisestä. Pykälässä tarkoitettu valvonta koskisi sellaista suomalaista valvottavaa, jolla on sivuliike toisessa ETA-valtiossa, sekä sellaista ulkomaista valvottavaa, jolla on sivuliike Suomessa, samoin kuin vastaavia ryhmävalvontatilanteita. Finanssivalvonnalla olisi sen hoitaessa sopimusperusteisesti valvontatehtävää käytettävissä vain rajoitetut toimivaltuudet (tietojensaanti- ja tarkastusoikeudet). Ulkomainen valvontaviranomainen toimisi ilmeisesti oman lainsäädäntönsä nojalla.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole suhtauduttu täysin torjuvasti viranomaiselle perustettavaan toimivaltaan tehdä sopimuksia toisen valtion viranomaisen kanssa, vaikkakin valiokunta on pitänyt tällaista sääntelyä poikkeuksellisenä (esim. PeVL 16/2004 vp ja PeVL 17/2004 vp). Tällaisen sopimuksentekovallan perustamiselle on perustuslain 94 §:ään pohjautuvassa valiokunnan käytännössä asetettu eräitä edellytyksiä. Valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- ja tai muut tahot, joiden kanssa viranomainen voi tehdä sopimuksia. Perustuslain 94 §:n 1 momentista johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen.

Pykäläehdotus näyttäisi täyttävän perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä asetetut vaatimukset. Sopimuksenteko-edellytyksiä saattaisi kuitenkin olla perusteltua vielä tarkentaa nimenomaisella säännöksellä toisen valtion valvontaviranomaisen toimivallan rajautumisesta niihin toimivaltuuksiin, joita Suomen viranomaisella tehtävää hoidettaessa on.

Pykälän 3 momentin muotoilu johtokunnan päätösvallasta ei vastaa yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyä, vaan säännös näyttäisi ulottuvan laajemmalle kuin on tarkoitettu. Pykälätekstin mukaan johtokunta voisi nimittäin päättää korvauksen perimisestä myös sellaisista tehtävistä, jotka perustuvat EU:n lainsäädännöstä johtuvista yhteistyövelvoitteista. Perustelujen mukaan säännöksessä on tarkoitettu vain myöntää johtokunnalle oikeus erityisestä syystä päättää siitä, ettei korvausta peritä lainkaan.

69 § Vahingonkorvausvastuu

Pykälän 2 momentin säännös valtion ja Suomen Pankin vastuunjaosta on poikkeuksellinen. Vastuunjaosta on lähtökohtaisesti tarpeetonta säätää nimenomaisesti, sillä Suomen Pankki toimii perustuslain 91 §:n 1 momentin mukaan joka tapauksessa eduskunnan takuulla ja hoidossa. Toisaalta Suomen Pankin asema osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää ja SP:n EKPJ-velvoitteista huolehtiminen saattavat kuitenkin perustella asian nimenomaista sääntelyä, jolloin vastuu valvontaviranomaisen aiheuttaman vahingon korvaamisesta ei syö pankin voittovaroja ja siten mahdollisuuksia riskeihin varautumiseen.

73 § Muutoksenhaku

Laissa ei ole säännöksiä muutoksenhausta pankkivaltuuston päätökseen, vaikka Pankkivaltuusto tekisi lakiehdotuksen mukaan valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Tällaisia päätöksiä ovat ainakin lakiehdotuksen 8 §:n 3 kohdassa tarkoitettu päätös johtokunnan jäsenen pidättämisestä määrääjäksi tehtävästään sekä saman pykälän 4 kohdassa tarkoitettu päätös erottaa Finanssivalvonnan johtaja tai johtajan sijainen. Valituskelpoisena on pidettävä myös 8 §:n 6 kohdassa tarkoitettu päätöstä varoituksen antamisesta johtajalle sekä johtajan pidättämisestä määrääjäksi tehtävästään.

Pankkivaltuusto on Suomen Pankin toimielin, jonka valitsee eduskunta. Muutoksenhausta pankkivaltuuston päätöksiin ei kuitenkaan säädetä myöskään Suomen Pankista annetussa laissa.

Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 33 §:n 2 momentin mukaan päätökseen, jolla Suomen Pankki on antanut varoituksen, lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, saa hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Lain mukaan tällainen asia on käsiteltävä kiireellisenä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan muutoksenhakusäännöksiä on täydennettävä ainakin asianmukaisilla viittaussäännöksillä Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain mukaiseen muutoksenhakuun. Johtokunnan jäseniä koskevien päätösten osalta valituskelpoisuus ja valitusmahdollisuudet tulisi myös säätää vastaavalla tavalla.

74 § Maksujen täytäntöönpano

Ehdotuksen mukaan uhkasakko, rikemaksu, seuraamusmaksu ja toimenpidemaksu voitaisiin periä suoraan ns. veroulosottolain mukaisesti. Rikemaksun ja seuraamusmaksun osalta edellytettäisiin kuitenkin lainvoimaista päätöstä kuten yleensäkin rangaistusluonteisten maksujen perimisessä.

Pykälän perusteluissa todetaan ainoastaan pykälän olevan laissa uusi, mutta ei selitetä ehdotusta sen enempää. Uhkasakon täytäntöönpano veroulosotto-lain nojalla on kuitenkin poikkeuksellinen järjestely, jota tulisi perusteluissa selvittää. Yleensä uhkasakon perintään sovelletaan lakia sakon täytäntöönpanosta (672/2002), ja perimisen edellytyksenä on tuomion lainvoimaisuus.

75 § Voimaantulo

Siirtymäsäännöksissä tulisi ottaa huomioon, että lain voimaan tullessa asioita saattaa olla vireillä myös Etelä-Suomen lääninhallituksessa, joka ei olisi enää toimivaltainen viranomaisen eräiden uhkasakkojen tuomitsemista koskevissa asioissa. Luontevaa olisi, että kaikki vireillä olevat asiat käsiteltäisiin loppuun lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Lakiehdotuksessa huomioon on otettu vain markkinaoikeudessa vireillä olevat asiat.

Voimaantulossa tulisi ottaa huomioon myös se, mitä tapahtuu voimassa olevien lakien mukaan loppuun käsiteltävissä asioissa siinä tapauksessa, että muutoksenhakutuomioistuimien palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi joko toiseen tuomioistuimeen (KHO palauttaa markkinaoikeuteen) tai viranomaiseen lain voimaantulon jälkeen. Useissa laeissa on näissä tilanteissa säädetty erikseen siitä, että palautettavassa asiassa ei enää sovelleta aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä (aineellisesti tai menettelyllisesti taikka vain menettelyllisesti). Vanhoja menettelysäännöksiä ei yleensä ole tarkoituksenmukaista käyttää kovin pitkään lain voimaantulon jälkeen ainakaan niissä tilanteissa, joissa menettelysäännösten uudistaminen merkitsee samalla jonkin viranomaisen tai tuomioistuimen osalta, ettei se ole enää toimivaltainen käsittelemään tällaista samankaltaista uutta asiaa.

Muita huomiota

Yleisperusteluissa (s. 67) esitetään käsitys, jonka mukaan uhkasakkolaki (1113/1990) olisi Finanssivalvonnan toimintaan suoraan sovellettavissa olevaa yleishallinto-oikeudellista lainsäädäntöä. Mainittu laki ei ole suoraan sovellettavissa. Sen soveltaminen edellyttää aina asianmukaisten viittaussäännösten sisällyttämistä lakiin. Lakiluonnoksessa on sinänsä menetelty oikein.

Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi esittää tarkemmat perustelut uudelle oikeussuojajärjestelmälle, jossa hallinnollisten sanktioiden päätöksenteko- ja oikeussuojajärjestelmää uudistetaan siten, että asiaa ei enää ratkaista hakemuksen perusteella ensi asteessa markkinaoikeudessa vaan Finanssivalvonta tekee itse valituskelpoisen hallintopäätöksen. Finanssivalvonnan hallintopäätöksistä ei myöskään lakiehdotuksen mukaan haeta muutosta valittamalla markkinaoikeuteen vaan ensi asteessa Helsingin hallinto-oikeuteen.

Tuomioistuinvaiheen menettelysäännösten kannalta muutos ei ole olennainen siinä mielessä, että sekä hallinto-oikeudessa että markkinaoikeudessa on tämäntyyppisissä tilanteissa sovellettava hallintolainkäyttölakia yleisenä menettelysäännöstonä. Muutos ei vaikuta myöskään jatkomuutoksenhakuun korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden kannalta tarkasteltuna ensi vaiheen päätöksenteko viranomaisessa ja sitä seuraava ensi asteen muutoksenhaku hallinto-oikeuteen vähentävät kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden velvoitteita järjestää asiassa suullinen käsittely.

Valitusten käsittelyn keskittäminen Helsingin hallinto-oikeuteen on oikeusministeriön käsityksen mukaan perusteltua Finanssivalvonnan toimivaltaan kuuluvissa asiaryhmissä. Vaikka säädösten määrä on suuri, kysymys on vuositasolla erittäin pienestä asiaryhmästä. Lisäksi valvottavien toimipakkojen sijainnin vuoksi on hyvin todennäköistä, että valitukset ohjautuisivat joka tapauksessa Helsingin hallinto-oikeuteen siinäkin tilanteessa, että kaikki hallinto-oikeudet olisivat toimivaltaisia.

Oikeusministeriö kannattaa ehdotettuja muutoksia ensi asteen tuomioistuinmenettelyssä. Hallinto-oikeudellisesti on luontevaa, että päätöksenteko hallinnollisista sanktioista kuuluu alan erityisviranomaiselle, jolla on asian käsittelyssä edellytetty ammattitaitoa ja erityisosaaminen. Hallintolain menettelysäännökset turvaavat osaltaan hallinnollisessa sanktiomenettelyssä kohteena olevan oikeudet jo ensi asteessa. Muuttamalla päätöksenteko valituskelpoisen hallintopäätöksen tekemiseksi jo ensi vaiheessa voidaan samalla turvata sanktiomenettelyn kohteen oikeusturva normaalina muutoksenhakuna kahteen tuomioistuinasteeseen.

Markkinaoikeudelle ei ole aikaisemmissa säätämisvaiheissa keskitetty hallinnollisen päätöksenteon osalta muuta kuin juuri hallinnollisten sanktioiden käyttöä koskevaa ensi vaiheen päätöksentekoa. Markkinaoikeudelle ei nyt käsillä olevassa säädöskokonaisuudessa muun muassa kuulu muutoksenhakutuomioistuimena toimilupavalvontaa koskevien valitusten käsittely, vaikka sanktiomenettelyn laajentuessa sanktiot voivat kohdistua muun ohella kysymyksiin siitä, miten on arvioitava toimiluvan noudattamista. Nämä kysymykset on oikeussuojakysymyksinä ratkaistu vakiintuneesti hallintotuomioistuinlinjassa.

Markkinaoikeuden ensi vaiheen toimivalta on luontevaa siltä osin kuin uudessa laissa on kysymys asiakkaansuojan toteutumisen oikeussuojajärjestelmästä. Ehdotetut muutokset kohdistuvat tältä osin pääosin siihen, että valvontaviranomainen tekee nyt itse uhkasakkojen tuomitsemista lukuun ottamatta päätöksen.

Asia saatetaan aikaisempaan tapaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi määräajassa hakemuksella siten kuin siitä erikseen säädetään. Asian markkinaoikeuteen saattamatta jättämisen vaikutus on samankaltainen kuin hallinto-oikeudellisen valituksen tekemättä jättäminen. Tuolloin viranomaisen päätös jää pysyväksi. Menettelyllisesti tässä asiaryhmässä noudatetaan eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annettua lakia, mikä tarkoit-

taa, että menettelysäännökset perustuvat vanhan perinteen mukaisesti siviilioikeudelliseen lainkäyttöön. Kun viranomaisen päätöksenteko vaikuttaa erityisesti siviilioikeudellisiksi katsottaviin kysymyksiin, on sinänsä perusteltua, että muutosta markkinaoikeuden päätöksen tällöin haetaan valitusluvanvaraisesti korkeimmalta oikeudelta. Asiakkaansuojan oikeussuojajärjestelmän peruspiirteet täyttävät perustuslain 21 §:n vaatimukset siitä, että päätöksenteon kohteella on oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi ja hakea muutosta päätökseen.

6.2. Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta

1 § Soveltamisala

Pykälän 2 momentin 1 kohdassa on sama epäselvyys kuin Finanssivalvontaa koskevan lakiehdotuksen 4 §:ssä. Viimeksi mainitun lakiehdotuksen mukaan valvottavalla ei voida tarkoittaa vain tuon lakiehdotuksen 4 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitettuja valvottavia.

Jos kaikki Finanssivalvontaa koskevassa lakiehdotuksessa tarkoitettut valvottavat (myös sen 4 §:n 3 momentissa tarkoitettut toimilupavalvottavaan rinnastettavat valvottavat) on tarkoitettu maksuvelvollisiksi, viittausta valvontamaksulakiehdotuksessa voitaisiin huomattavasti yksinkertaistaa. Sama pätee tosin siinäkin tapauksessa, että Finanssivalvontaa koskevan lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuja valvottavia ei jostain syystä pidettäisi tässä lakiehdotuksessa tarkoitettuina maksuvelvollisina.

2 § Valvontamaksu

Pykälän 3 momenttiin olisi hyvä lisätä selkeyden vuoksi seuraava tarkennus: ”Suhteellinen maksu lasketaan maksuvelvollisen viimeksi vahvistetun tilinpäätöksen mukaisen taseen loppusumman, hallinnoitujen sijoitusrahastojen varojen yhteismäärän, liikevaihdon tai jäsenmaksutulon perusteella sen mukaan kuin tässä laissa säädetään”.

9 § Muutoksenhaku

Valvontamaksun määräämistä koskevassa asiassa olisi luontevaa, että muutoksenhakua ei sallittaisi suoraan Helsingin hallinto-oikeuteen. Tämän tyyppisessä asiassa voi olla kysymys myös sellaisesta virheestä, joka soveltuu oikaistavaksi Finanssivalvonnan omassa päätöksenteossa. Tämän vuoksi oikeusministeriö esittää, että muutoksenhakuun sovellettaisiin ensi vaiheessa oikaisuvaatimusmenettelyä.

Maksujen määräämistä koskevissa asiaryhmissä ei enää ole käytössä suoraan valitustietä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten tässäkin asiaryhmässä on syytä säätää jatkomuutoksenhaku valitusluvanvaraiseksi. Valituslu-

paperusteista ei tarvitse säätää erikseen, koska ne sisältyvät nykyisin hallintolainkäyttölakiin.

Ehdotuksessa tarkoitettu päätöksen välitön täytäntöönpanokelpoisuus (9 §:n 2 momentti) on tarpeeton erillisenä säännöksenä, koska sama asia sisältyy 10 §:n 2 momentin viittaussäännökseen.

Pykälä voitaisiin kokonaisuudessaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

Finanssivalvonnan tässä laissa tarkoitettuun päätökseen määrätä valvontamaksu haetaan muutosta tekemällä kirjallinen oikaisuvaatimus Finanssivalvonnalle 14 päivän kuluessa siitä, kun Finanssivalvonnan päätös on annettu asianosaiselle tiedoksi. Finanssivalvonnan päätökseen määrätä valvontamaksu ei saa hakea muutosta valittamalla.

Finanssivalvonnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

11 § Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Pykälän 3 momentin mukaan valvontamaksuun, jonka *peruste on syntynyt ennen tämän lain voimaantuloa*, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Perusteluissa todetaan, että tämä koskee mm. kysymyksiä maksuvelvollisista ja maksuperusteista ja että lain voimaantulon jälkeen valvontamaksujen maksuunpanoa koskevista toimenpiteistä huolehtii Finanssivalvonta Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston toiminnan jatkajana.

Oikeusministeriö pitää epäselvänä, miten edellä tarkoitettua säännöstä on tarkoitus *ajallisesti* soveltaa. Voidaanko valvontamaksu (aikaisemman lain mukaisesti) määrätä kuinka pitkän aikaa tahansa uuden lain voimaantulosta ja sovellettaisiinko tällaiseen päätökseen kuitenkin uuden lain säännöksiä eräiltä osin? Asianmukaista olisi, että vanhan lainsäädännön sijasta tällaiseen päätökseen sovellettaisiin uuden lain mukaisia muutoksenhakusäännöksiä. Viimeksi mainitusta syystä 11 §:n 3 momenttia voitaisiin täydentää esimerkiksi seuraavasti:

Valvontamaksuun, jonka peruste on syntynyt ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. *Päätökseen haetaan muutosta kuitenkin siten kuin tässä laissa säädetään.*

6.3. Laki liikennevahinkolautakunnasta annetun lain muuttamisesta

Lakiehdotuksen 12 §:ssä säädetään lautakunnan toiminnan rahoituksesta, joka perustuu vakuutusyhtiöiltä ja Valtiokonttorilta perittäviin maksuihin. Tällaisissa maksuissa voidaan nähdä vahvasti veron piirteitä, mikä puolestaan herättää kysymyksen siitä, vastaako sääntely perustuslain 81 §:n 1 momentissa ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä asetettuja vaatimuksia. Liikennevahinkolautakunnasta annettu laki on säädetty vuonna 2002 ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Lain 12 §:n nykyisen 2 momentin mukaan lautakunnan toiminnasta aiheutuvat kustannukset jaetaan liikennevakuutusta harjoittavien vakuutusyhtiöiden ja Valtiokonttorin kesken vakuutusyhtiöiden Suomessa saaman liikennevakuutuksen maksutulojen ja Valtiokonttorin laskennallisen maksutulon mukaisessa suhteessa. Maksuille voidaan vahvistaa vähimmäismäärä.

Lakiehdotuksen mukaan maksujen yhteismäärä määräytyisi sosiaali- ja terveysministeriön vuosittain vahvistaman lautakunnan talousarvion perusteella. Ministeriö vahvistaisi myös vakuutusyhtiöiltä perittävien maksujen suuruuden.

Oikeusministeriön mielestä vaikuttaa siltä, ettei lain 12 § nyt ehdotettuine muutoksineen täytä perustuslain 81 §:n 1 momentin vaatimuksia (ks. esim. PeVL 25/2004 vp ja PeVL 7/2007 vp).

Ylijohtaja



Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos



Tuula Majuri