

MARKKINAOIKEUS

Erottajankatu 1-3
PL 118, 00131 Helsinki
puh. 010 364 3300
fax. 010 364 3314
markkinaoikeus@oikeus.fi

Valtiovarainministeriölle
Rahoitusmarkkinaosasto

Asia: Lausunto Finanssivalvontatyöryhmän muistiosta ”Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistäminen Finanssivalvonnaksi”

Lausunnon antaja: Markkinaoikeus

Viite: Lausuntopyyntö 12.2.2008, VM063:00/2007

Finanssivalvontatyöryhmän muistioon sisältyy luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Finanssivalvonnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki Finanssivalvonnasta. Lailla perustettaisiin uusi rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomainen, Finanssivalvonta, jolle siirtyisivät pääosin Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston tehtävät.

Ehdotuksessa on todettu, että valvonnan tarkemmat osa-alueet ja pääsisältö määräytyvät valvottavia koskevien erityislakien mukaisesti, joista keskeisimmät ovat laki luottolaitostoiminnasta, arvopaperimarkkinalaki, vakuutusyhtiölaki ja laki työeläkevakuutusyhtiöistä. Osana hallituksen esitysluonnosta ehdotetaan uuden valvontaviranomaisen toimivaltuuksien yhdenmukaistamista eri toimialojen valvonnassa. Ehdotetut toimivaltuudet vastaavat esitysluonnoksen mukaan pääosin, mitä Rahoitustarkastuksen toimivaltuuksista on nykyisin säädetty. Esitysluonnoksen 4 luvussa ehdotetaan säädettäväksi hallinnollisista seuraamuksista, kuten uhkasakosta, rikemaksusta, julkisesta huomautuksesta, julkisesta varoituksesta ja seuraamusmaksusta sekä 5 luvussa asiakkaansuojan valvonnasta, kuten toimintakiellosta ja asian saattamisesta markkinaoikeuteen.

Esitysluonnoksessa ehdotetusta seuraisi muutoksia lukuisten uuden valvontaviranomaisen toimialaa koskevien lakien lisäksi myös eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annettuun lakiin.

Markkinaoikeus esittää kunnioittaen yllä mainitusta muistiosta markkinaoikeutta koskevilta osin lausuntonaan seuraavan.

Hallinnolliset seuraamukset

Esitysluonnoksen 4 luvussa ehdotetaan säädettäväksi valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan lainvastaisen menettelyn hallinnollisista seuraamuksista, kuten uhkasakosta, rikemaksusta, julkisesta huomautuksesta, julkisesta varoituksesta ja seuraamusmaksusta. Esitysluonnoksessa on joitakin muutoksia Rahoitustarkastuksesta annetussa laissa nykyisin oleviin vastaaviin säännöksiin verrattuna.

Uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi

Esitysluonnoksen mukaan Finanssivalvonta tuomitsisi maksettavaksi myös sellaiset markkinoinnin ja sopimusehtojen valvontaan sekä arvopaperien liikkeeseenlaskuun ja siihen liittyvän tietojenantovelvollisuuden valvontaan liittyvät uhkasakot, jotka voimassaolevan lainsäädännön mukaan markkinaoikeus tuomitsee maksettavaksi.

Rikemaksu, julkinen huomautus ja julkinen varoitus

Rikemaksua, julkista huomautusta ja julkista varoitusta koskevat ehdotetut 39–41 §:ien säännökset eivät sisällä säännöksiä muutoksenhausta Finanssivalvonnan päätöksiin, jolla rikemaksu on määrätty tai julkinen huomautus tai julkinen varoitus annettu.

Esitysluonnoksen muutoksenhakua koskevan 73 §:n mukaan Finanssivalvonnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Finanssivalvonnan päätöksiin, jotka voidaan saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi, säädetään erikseen. Rikemaksua, julkista huomautusta ja julkista varoitusta koskevista päätöksistä haetaan näin ollen ehdotettujen säännösten mukaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Rahoitustarkastuksesta annetussa laissa nykyisin voimassaolevien säännösten mukaan puolestaan se, jolle rikemaksu on määrätty tai julkinen huomautus tai julkinen varoitus annettu, voi valittaa päätöksestä markkinaoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty eikä perusteltu ehdotetun muutoksenhakutien säätämistä voimassaolevasta lainsäädännöstä poiketen.

Seuraamusmaksu

Esitysluonnoksessa säädettäisiin Rahoitustarkastuksesta annetun lain 26 a §:n 1–3 momenttia vastaavasti seuraamusmaksun määräämisestä valvottavalle tai muulle finanssimarkkinoilla toimivalle. Säännöstä sovellettaisiin, kuten nykyisinkin, ainoastaan arvopaperimarkkinoiden valvontaan. Nykyisestä laista poiketen seuraamusmaksua ei määräisi markkinaoikeus valvontaviranomaisen esityksestä, vaan Finanssivalvonta itse. Seuraamusmaksun määräämistä koskevaan Finanssivalvonnan päätökseen voitaisiin hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta samalla tavoin kuin muihinkin Finanssivalvonnan päätöksiin.

Markkinaoikeus kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan hallintoviranomainen voisi itse määrätä varsin huomattavankin seuraamusmaksun. Paitsi voimassaolevasta laista, tämä poikkeaa myös muun muassa kilpailunrajoituksista annetussa laissa ja viestintämarkkinalaissa omaksutusta, jonka mukaan seuraamusmaksun määrää ensi asteena tuomioistuin hallintoviranomaisen esityksestä.

Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu voimassaolevan lain muuttamista tältä osin.

Asiakkaansuoja

Esitysluonnoksen 45 §:n mukaan 5 luvussa säädettäisiin Finanssivalvonnan toimivallasta asiakkaan- ja sijoittajansuojan valvonnassa.

Säännös tulisi ehdotuksen mukaan sovellettavaksi luottolaitoksiin, sijoituspalveluyrityksiin, vakuutusyhtiöihin, vakuutusyhdistyksiin, vakuutusedustajiin ja ulkomaisiin vakuutusedustajiin sekä ulkomaisten luotto- ja rahoituslaitosten, ulkomaisten vakuutusyhtiöiden ja ulkomaisten rahastoyhtiöiden Suomessa oleviin sivuliikkeisiin. Arvopaperimarkkinalain 7 luvun 2 §:ssä säädettäisiin lisäksi siitä, että 48 ja 49 §:ssä ehdotettua vastaavaa kieltomenettelyä sovellettaisiin myös arvopaperien markkinointiin ja hankintaan ja arvopaperien ottamiseen julkisen kaupankäynnin tai monenkeskisen kaupankäynnin kohteeksi.

Ehdotetuilla säännöksillä yhtenäistettäisiin esitysluonnoksen mukaan valvontaviranomaisen toimivalta ja siihen liittyvät oikeussuojakeinot asiakkaansuojaa koskevien säännösten noudattamisen valvonnassa siltä osin kuin niissä on nykyisessä laissa säädetty markkinaoikeudelle toimivaltaa määrätä hallinnollisia seuraamuksia.

Finanssivalvonnalla olisi esitysluonnoksen 48 §:n mukaan oikeus itse kieltää lainvastainen markkinointi tai sopimusehtojen käyttö siitä riippumatta, minkä tyyppisen finanssipalvelun tarjonnasta on kysymys. Ehdotuksen mukaan pykälä vastaisi luottolaitostoiminnasta annetussa laissa ja vakuutusyhtiölaissa olevia säännöksiä. Ehdotetut säännökset koskisivat myös arvopaperimarkkinalain 2 luvussa tarkoitettua arvopaperien markkinointia ja

hankintaa sekä 4 luvussa tarkoitettua sijoituspalvelun tarjoamista sekä sijoitusrahastolaissa tarkoitettua rahasto-osuuksien markkinointia. Finanssivalvonta voisi siten nykyisestä poiketen itse antaa myös arvopaperimarkkinalaissa nykyisin säädettyä sijoituspalvelujen markkinointia ja sopimusehtojen käyttöä koskevien säännösten rikkomista koskevan kiellon.

Finanssivalvonta voisi ehdotetun 48 §:n mukaan myös asettaa ehdotetussa 45 §:ssä mainittujen asiakkaan- ja sijoittajansuojasäännösten vastaista menettelyä koskevan kiellon tehostamiseksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsemisesta päättäisi, kuten nykyisinkin luottolaitosten ja vakuutusyhtiöiden markkinoinnin ja sopimusehtojen osalta, markkinaoikeus.

Edelleen esitysluonnoksen 49 §:ssä säädettäisiin ehdotetussa 48 §:ssä tarkoitetun Finanssivalvonnan päätöksen saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Pykälä vastaisi ehdotuksen mukaan luottolaitostoiminnasta annetun lain ja vakuutusyhtiölain säännöksiä.

Markkinaoikeus toteaa esitysluonnoksessa ehdotetuista säännöksistä seuraavan markkinaoikeuden toiminnan kannalta sen muutoksen, että edellä mainittujen arvopaperimarkkinalain tai sijoitusrahastolain säännösten vastaisen menettelyn kieltäminen ei kuuluisi markkinaoikeuden toimivaltaan, vaan että sen sijaan niitä koskevat Finanssivalvonnan antamat päätökset voitaisiin saattaa markkinaoikeuden käsiteltäviksi.

Muutoksenhakua koskevista esitysluonnoksen säännöksistä

Esitysluonnoksen 73 §:n mukaan Finanssivalvonnan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Esitysluonnoksen mukaan pykälässä todettaisiin lisäksi selvyiden vuoksi, että Finanssivalvonnan päätöksistä, jotka voidaan saattaa markkinaoikeuden käsiteltäviksi, säädettäisiin erikseen. Tällaisia päätöksiä ovat esitysluonnoksessa todetun mukaisesti sen 5 luvussa tarkoitetut asiakkaansuojan valvontaan liittyvät päätökset sekä arvopaperimarkkinalain 9 luvun (oikeammin 10 luvun) 3 a §:ssä tarkoitetut päätökset.

Finanssivalvonnan tekemiin päätöksiin voidaan siten päätöksestä riippuen hakea muutosta joko valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen tai markkinaoikeuteen taikka saattamalla asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Markkinaoikeudessa asioita käsiteltäisiin sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain (ehdotetun lain 5 luvussa tarkoitetut päätökset) että hallintolainkäyttölain (arvopaperimarkkinalain 10 luvun 3 a §:ssä tarkoitetut päätökset) mukaisesti. Sen sijaan ehdotetun lain 4 luvussa säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia (uhkasakko, rikesakko, julkinen huomautus, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu) koskevat valitukset puolestaan käsiteltäisiin hallintolainkäyttölain mukaisesti Helsingin hallinto-oikeudessa.

Ehdotetut muutokset eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annettuun lakiin

Markkinaoikeus toteaa esitysluonnoksessa muun ohella ehdotetun, että eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 3 §:n 1 momentin 5 kohta ja 4 §:n 2 momentti kumottaisiin. Tältä osin kuitenkin kyseisen lain muuttamisesta annettavaksi ehdotetussa lakiehdotuksessa on kyseisten säännösten osalta ehdotettu tekstiä muutettavaksi eikä kumottavaksi. Myös lakiehdotuksen ruotsinkielisessä versiossa on joitakin epätarkkuuksia sen osalta, mitä säännöksiä ehdotuksen mukaan kumottaisiin. Mainitun lakiehdotuksen 12 §:n loppuosa voitaisiin selvyiden vuoksi muuttaa kuulumaan: ”- - Viestintävirastolle tai Finanssivalvonnalle kunkin valvontavaltaan kuuluvassa asiassa.”

Markkinaoikeuden kannanotto

Markkinaoikeus esittää, että vielä pohdittaisiin periaatteelliselta kannalta, tuleeko uhkasakon, rikemaksun, julkisen huomautuksen, julkisen varoituksen, seuraamusmaksun taikka lainvastaista markkinointia tai sopimusehtojen käyttöä koskevan kiellon määräämisen olla hallintoviranomaisen vai tuomioistuimen tehtävänä. Lisäksi tulisi vielä pohtia, onko tarkoituksenmukaista ja selkeää, että joistakin Finanssivalvonnan päätöksistä haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen ja joistakin päätöksistä valittamalla markkinaoikeuteen ja että asia tulee vireille markkinaoikeudessa eräissä tapauksissa valittamalla ja toisissa saattamalla asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Helsingissä maaliskuun 31. päivänä 2008

Kimmo Mikkola
ylituomari

Maarit Lindroos
markkinaoikeustuomari