



SUOMEN ASIANAJAJALIITTO
FINLANDS ADVOKATFÖRBUND

VM063:00/2007

Valtiovarainministeriö
Rahoitusmarkkinaosasto
PL 28

5/2008

04.04.2008

00023 VALTIONEUVOSTO

1.4.2008

1 (7)

erkki.sarsa@vm.fi
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntönnö 12.2.2008 / VM063:00/2007

FINANSSIVALVONTATYÖRYHMÄN MUISTIOTA RAHOITUSTARKASTUKSEN JA VAKUUTUSVALVONNAN YHDISTÄMINEN FINANSSIVALVONNAKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Asianajajaliiton (Asianajajaliitto) lausuntoa 12.2.2008 päivätystä otsikoitua asiaa koskevasta työryhmämuistiosta ja siinä ehdotetusta Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvonnan yhdistämisestä Finanssivalvonnaksi. Asianajajaliitto esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Finanssivalvontatyöryhmän esityksessä ehdotetaan perustettavaksi uusi rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomainen, Finanssivalvonta, nykyisen Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston tilalle. Finanssivalvonnan tehtävät vastaisivat pääosin nykyisten valvontaviranomaisten tehtäviä. Sekä Rahoitustarkastuksen että Vakuutusvalvonnan päätehtävänä on valvoa ja tarkastaa laissa erikseen valvottaviksi säädettyjen yritysten ja laitosten toimintaa siltä osin kuin kysymys on laillisuusvalvonnasta. Laillisuusvalvonta on otettu myös uuden valvontaviranomaisen tehtävämäärittelyn lähtökohdaksi.

Ehdotuksen mukaan Finanssivalvonta toimisi valtiovarainministeriön alaisuudessa ja sen toiminnasta vastaisi viisijäseninen johtokunta. Valvonnan kustannukset katettaisiin pääasiassa valvottavilta perittävillä maksuilla mutta osittain myös julkisen rahoituksen turvin.

Asianajajaliitto katsoo, että rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden kilpailukyvyyn turvaamiseksi rahoitus- ja vakuutusalan valvonnan on Suomessa vastattava kansainvälistesti omaksuttuja malleja. Kansallisen valvontajärjestelmän eroaminen kansainvälisistä malleista on katsottava suotavaksi vain, jos poikkeamiseen on erityisen painavat perusteet. Lisäksi valvonta on järjestettävä joustavasti, jotta se voidaan sovittaa mahdolliseen tulevaan sääntelyjärjestelmien kansainväliseen kehitykseen.

Asianajajaliitto pitää ehdotusta rahoitus- ja vakuutusalan valvonnan yhdistämisestä tervetulleena. Vakuutustoiminta on monilta osin integroitu rahoitusalaan, ja asiantuntemuksen keskittämiseksi, hallinnollisten synergiaetujen hankkimiseksi ja toiminnan järjestyttämiseksi valvonnan yhdistäminen on perusteltua. Lisäksi yhden valvontaviranomaisen malli vastaa rahoitus- ja vakuutusalan valvonnan järjestämisen tapaa kansainvälisessä vertailussa.

Simonkatu 12 B 20
00100 Helsinki

Puhelin (09) 6866 120
Faksi (09) 6866 1299

info@asianajajaliitto.fi
www.asianajajaliitto.fi

Simonsgatan 12 B 20
00100 Helsingfors

Tele. +358 9 6866 120
Fax +358 9 6866 1299

info@advokatforbundet.fi
www.advokatforbundet.fi

Valvonnan yhdistämisen suunta näyttää olevan vakuutusvalvonnan säännösten sulauttaminen rahoitusvalvonnan säännöksiin. Toimialojen samankaltaisuudesta huolimatta niissä on myös sellaisia eroavaisuuksia, että säännösten yhtenäistämisen ja vakuutusvalvonnan uudistuksen toimivuutta tulevaisuudessa on hyvin vaikea ennakoida. Valvonnan yhtenäistämisen tarpeellisuus, esimerkki muista maista ja muunlaisten parempien vaihtoehtojen puuttuminen johtavat kuitenkin siihen, että finanssivalvonnan yhdistäminen on luontevin ajateltavissa oleva valvonnan järjestämisen malli.

Finanssivalvonnan hallinnollinen asema

Muistiossa ehdotetaan Finanssivalvonnan sijoittamista hallinnollisesti Suomen Pankin yhteyteen Rahoitustarkastuksen tapaan. Lisäksi muistiossa ehdotetaan Finanssivalvontaa koskevien asioiden sisällyttämistä valtiovarainministeriön tehtäviin. Asianajajaliitto yhtyy muistion ehdotuksiin tältä osin. Hallinnollisesti Finanssivalvonnan tulisi olla mahdollisimman itsenäisesti toimiva yksikkö. Sen asema mm. finanssimarkkinoiden vakauden valvonnan osalta tukee Finanssivalvonnan sijoittamista Suomen Pankin yhteyteen. Asianajajaliitto katsoo lisäksi, että valtiovarainministeriön asema ja tehtävät tukevat Finanssivalvonnalle asetettavia tavoitteita etenkin markkinoiden ja niiden sääntelyn ja valvonnan yhä kansainvälistyessä.

Vaikka rahoitus- ja vakuutus tuotteet ovat ominaisuuksiltaan lähentyneet toisiaan, liittyy vakuutustoimintaan tiettyjä erityispiirteistä erityisesti tiettyjen lakisääteisten vakuutusten osalta (mm. sosiaaliturvaan kuuluvat seikat). Tältä osin Asianajajaliitto yhtyy työryhmän näkemykseen, jonka mukaan tällaiseen toimintaan liittyvät tehtävät eivät luontevasti kuulu Finanssivalvonnalle. Työryhmä esittää, että Finanssivalvonnan perustamisen jälkeen selvitetään mahdollisuudet siirtää tällaiset tehtävät muille viranomaisille. Mietinnön mukaan (s. 1) tietyt lakisääteiset toimialat kuten esim. liikennevahinko- ja potilasvahinkolautakunnan valvonta jäisi kahden vuoden siirtymäajan jälkeen pois Finanssivalvonnalta. Myös mm. tapaturma-asioiden ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan, potilas- ja ympäristövalvontamääräysten sekä työttömyysetuuksien valvonta tulevaisuudessa on jätetty avoimeksi. Asianajajaliitto katsoo, että mahdollisuuksien mukaan tällaisia tehtäviä ei tulisi lainkaan siirtää Finanssivalvonnalle, vaan jo ennen lainmuutoksen voimaantuloa valmistella tehtävien siirto muille tai tarvittaessa uusille viranomaisille esimerkiksi Sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen. Finanssityöryhmän mietinnössä on jätetty merkittäviä valvontatehtäviä avoimeksi. Lakiehdotuksessa käytetyt käsitteet ”valvottavat” ja ”muut finanssimarkkinoilla toimivat” aiheuttavat epätietoisuutta niin kauan, kunnes muiden finanssimarkkinoilla toimivien valvonnasta on erikseen säädetty. Asianajajaliitto katsoo voivan olla tarpeellista tältä osin selvittää valvontaperiaatteita tarkemmin ennen uuden lain voimaansaattamista.

Toiminnan tavoite ja tehtävät

Muistion ehdotukset Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteesta ja tehtävistä vastaavat pääsääntöisesti aiempaa lainsäädäntöä. Esitysten taustoja on valotettu muistiossa hyvin, ja Asianajajaliitto pääsääntöisesti yhtyy niihin. Finanssivalvonnan tehtäviin sisältyy mm. osallistuminen valvontaviranomaisten kansainväliseen yhteistyöhön, joka mitä ilmeisimmin tulee kehittymään voimakkaasti tulevaisuudessa. Asianajajaliitto pitää Finanssivalvonnan osallistumista tähän työhön tärkeänä ja kannattaa Finanssivalvonnan tehtävien ja toimivallan korostamista myös sääntelyn kansainvälisen kehittämisen osalta.

Ohjaus- ja valvontajärjestelmät

Asianajajaliitto kiinnittää huomiota esityksen kohtaan, jossa Finanssivalvonnan tehtäviin kuuluisi myös valvottavien ohjaus- ja valvontajärjestelmien luotettavuuden edistäminen (L Finanssivalvonnasta, 1 luku, 3§:n 9) kohta). Esityksen mukaan vastaavaa kohtaa ei sisälly nykyiseen lakiin. Muistiossa todetaan erityisesti, että lainkohdan nojalla ”Finanssivalvonta voisi ohjata valvottavia soveltamaan alan 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”. Muistiossa todetaan lisäksi kohdan käsittävän ”hyvien hallintoperiaatteiden (ns. *corporate governance* –periaatteiden) edistämisen valvottavissa.” Muiston mukaan ”finanssivalvonta voisi hoitaa kohdassa tarkoitettua tehtäväänsä erityisesti kokoomalla toimialan parhaita käytäntöjä ja antamalla valvottaville niiden noudattamista koskevia suosituksia.”

Työryhmämuistiosta ei ilmene selkeitä perusteita edellä mainitulle lainkohdalle. Muistiossa todetaan yleisellä tasolla lainkohdan tukevan luottolaitosten vakavaraisuusuudistuksen periaatteita, joissa korostetaan valvottavien vakavaraisuuden hallinnalle asetettavien laadullisten vaatimusten valvontaa. Tämä on kuitenkin riittämätön peruste tehtävälle, jonka puitteissa Finanssivalvonta voisi puuttua kaikkien valvottavien hallintoperiaatteisiin. Esityksessä viitataan yhtiöiden *corporate governance* –periaatteisiin, jotka ovat lähtökohtaisesti yhtiöoikeudellisia kysymyksiä eivätkä kuulu Finanssivalvonnan toimivallan piiriin. Asianajajaliitto kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että lainkohta mahdollistaa puuttumisen valvottavien liiketoiminnan järjestämiseen, mitä valvontaviranomaisen tehtävien kannalta on pidettävä epätarkoituksenmukaisena. Mitä tulee toimialan parhaiden käytäntöjen kokoamiseen ja suositusten antamiseen, voidaan näitä tehtäviä pitää sopivina toimialan omille järjestöille tai korkeintaan itsesääntelyn alaan kuuluvina.

Laillisuusvalvonta on myös uuden valvontaviranomaisen tehtävämäärittelyn lähtökohta, vaikka toiminnan laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus eivät aina ole helposti erotettavissa. Asianajajaliitto katsoo, että asianomainen lainkohta ei kuulu Finanssivalvonnalta edellytettäviin tehtäviin, ja se tulisi poistaa lainsäädäntöehdotuksesta.

Valvonnan kohteena olevat yhteisöt

Laki finanssivalvonnasta 5 § ”Muut finanssimarkkinoilla toimivat”; Kyseisen pykälän tarkoitus avautuu vasta esitöiden yksityiskohtaisista perusteluista (s. 86). Nykyisin Vakuutusvalvontaviraston valvontavallan alaisena toimivat Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, Liikennevakuutuskeskus, Potilasvakuutuskeskus, Eläketurvakeskus, Ympäristövakuutuskeskus ym. jäisivät Finanssivalvonnan toimivallan ulkopuolelle. On syytä säätää tarkemmin, kuka valvoo em. laitoksia, kun ne eivät kuulu tulevan Finanssivalvonnan valvottaviin.

Finanssivalvonnan hallinto

Työryhmä ehdottaa, että Finanssivalvonnalle nimitettäisiin johtokunta, jonka tehtävät ehdotuksen mukaan vastaisivat pitkälti Rahoitustarkastuksen johtokunnan tehtäviä (L Finanssivalvonnasta, 9§). Ehdotuksen mukaan johtokuntaan valittaisiin viisi jäsentä, joista kaksi valittaisiin viranomaistahojen ulkopuolelta nykysääntelystä poiketen. Ehdotuksen taustalla on pyrkimys monipuolistaa johtokunnan asiantuntemusta. Asianajajaliitto pitää ehdotusta kannatettavana. Finanssivalvonnan tehtävien tehokas hoitaminen edellyttää perehtyneisyyttä fi-

nanssimarkkinoista, mikä pitää sisällään markkinoiden ja niillä toimivien toimintatapojen tuntemista. Mahdollisuus valita jäseniä, joilla on monipuolista osaamista markkinoiden toiminnasta lisää Finanssivalvonnan johdon uskottavuutta ja luotettavuutta markkinaosapuolten näkökulmasta. Asianajajaliitto katsoo, että edellä mainittuja jäseniä valittaessa tulisi erityisesti pyrkiä kiinnittämään huomiota kokemukseen markkinoiden ja niillä toimivien tahojen liiketoiminnasta, analyysi- ja arvostustoiminnasta sekä finanssialan kansainvälisistä toimintavoista. Asianajajaliiton käsityksen mukaan myös suuria markkinapaikkoja edustavien maiden valvontaviranomaisten johtoon valitaan useinkin edustajia, joilla on pitkä markkinatausta.

Työryhmä ehdottaa, että Finanssivalvonnan johtajan nimittäisi eduskunnan pankkivaltuusto viideksi vuodeksi kerrallaan. Asianajajaliitto katsoo, että johtajan nimitys voitaisiin säilyttää nykyisen lain mukaisesti tasavallan presidentin päätettävänä asiana, ja nimitysoikeus tulisi siirtää vain osana mahdollista laajempaa nimitysoikeuksien uudistusta. Asianajajaliitto puoltaa muistion ehdotusta johtajan nimittämisestä määrääjäksi. Johtajan viran määräaikaistaminen voi edesauttaa viranomaistoiminnan kehitystä pidemmällä aikavälillä.

Finanssivalvonnan toimivaltuudet

Valvontaoikeus

Asianajajaliitto pitää Finanssivalvonnan valvontaoikeuden tehokasta toteutumista tärkeänä. Valvontaoikeuden ja tietojensaantioikeuden toteuttamiseen liittyy kuitenkin myös oikeusturvanäkökohtia, joita ei voida sivuuttaa myöskään arvopaperimarkkinatoiminnassa. Asianajajaliitto on esimerkiksi kiinnittänyt huomiota siihen, että mietinnön mukaan lakiehdotuksen (Laki finanssivalvonnasta) 25 § pykälä vastaisi nykyistä, mutta näin ei välttämättä ole, vaan esitetyssä muodossaan säädös kaventaisi jyrkästi asianajajan salassapito-oikeutta. Nykyisen lain mukaan (RataL 15 § 6 mom) ”rahoitustarkastuksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada yksilöityä valvontatoimia varten valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja, asiakirjoja ja tallenteita sekä jäljennöksiä asiakirjoista ja tallenteista muulta kuin edellä tässä pykälässä tarkoitettulta henkilöltä, jolla voidaan perustellusta syystä olettaa olevan valvontatoimen kannalta tarpeellista tietoa taikka asiakirjoja tai tallenteita. Rahoitustarkastuksen on palautettava alkuperäiset asiakirjat ja tallenteet. Rahoitustarkastuksella ei kuitenkaan ole oikeutta saada asianajajalta tämän asiakasta koskevia tässä momentissa tarkoitettuja tietoja, asiakirjoja tai tallenteita eikä oikeudenkäyntiavustaja- tai oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamisen yhteydessä saatuja tietoja, asiakirjoja tai tallenteita. Oikeudenkäyntiavustaja- ja oikeudenkäyntiasiamiestehtäviksi luetaan varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi asiakkaan oikeudellista asemaa esituskinnassa rikoksen johdosta tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa sekä oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä koskeva oikeudellinen neuvonta.”

Tämän vasta myöhemmin RataLiin otetun momentin perustelut ovat seuraavat (HE 38/2005): ”Asianajajan sekä oikeudenkäyntiavustajan ja oikeudenkäyntiasiamiehen luottamuksellinen suhde asiakkaaseensa on turvattava myös Rahoitustarkastuksen valvontatehtävien hoidon yhteydessä. Tämän vuoksi momentissa säädettäisiin, että asianajajien ja oikeudellisissa asioissa avustavien osalta momentissa tarkoitettu oikeus ei koske asianajan asiakasta koskevia taikka oikeudenkäyntiavustaja- tai oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamisen johdosta saatuja tietoja, asiakirjoja ja tallenteita. Oikeudenkäyntiavustaja- ja oikeudenkäyntiasiamiestehtäviksi luettaisiin varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi asiakkaan oikeudellista asemaa esituskinnassa rikoksen vuoksi tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa sekä oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä koskeva oikeudellinen neuvonta.”

Finanssivalvontalain 25 § ehdotetussa muodossaan merkitsisi muutosta aikaisempaan säädökseen Rahoitustarkastuslaissa ja johtaisi pahimmillaan kollisioon asianajajan sallassapito-oikeuden ja -velvollisuuden sekä tietojen luovutusvelvollisuuden välillä. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan finanssivalvonnasta säädettävän lain 25 §:ään tulee lisätä esimerkiksi seuraava teksti: ”Finanssivalvonnalla ei kuitenkaan ole oikeutta saada asianajajalta tämän asiakasta koskevia tässä momentissa tarkoitettuja tietoja, asiakirjoja tai tallenteita eikä oikeudenkäyntiavustaja- tai oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamisen yhteydessä saatuja tietoja, asiakirjoja tai tallenteita.”

Asianajajaliitto kiinnittää huomiota myös ehdotettuun muutokseen, jonka mukaan tietojensaantioikeuden ulottamisen osalta määräysvallan käsite perustuisi kirjanpitolain määritelmään, kun se nykysääntelyn mukaan perustuu arvopaperimarkkinalain määritelmään. Ehdotuksessa ei erityisesti perustella tarvetta muuttaa määritelmää tältä osin, muutoin kuin toteamalla, että määräysvallan käsite näin laajenisi. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan jää epäselväksi mihin tarpeeseen muutos perustuu. Toimivallan laajentamiselle tulisi Asianajajaliiton näkemyksen mukaan olla selkeä peruste.

Hallinnolliset prosessit ja valvontaviranomaisen tehtävät

Finanssivalvonnan mahdollisuus määrätä hallinnollisia seuraamuksia on joustava tapa puuttua arvopaperimarkkinoilla toimivien tahojen laiminlyönteihin. Ehdotus Finanssivalvonnan toimivaltuuksista vastaa tältä osin pitkälti nykyistä lainsäädäntöä, joskin esimerkiksi seuraamusmaksun antamisesta päättäisi ehdotuksen mukaan Markkinaoikeuden sijaan Finanssivalvonta.

Rahoitustarkastuksella on nykyään keskeinen asema Suomen rahoitusmarkkinoilla arvopaperimarkkinalainsäädäntöä tulkitsevana tahona (Rahoitustarkastuksen standardit ja muut tulkintasuositukset), ja Rahoitustarkastuksella onkin huomattava arvopaperimarkkinasääntelyn asiantuntemus. Tämän lisäksi Rahoitustarkastuksella, niin kuin tulevaisuudessa Finanssivalvonnalla, on mahdollisuus tutkia markkinoilla tapahtuneita laiminlyöntejä ja määrätä niistä hallinnollisia seuraamuksia. Rahoitustarkastuksen edustajat ovat lisäksi esiintyneet asiantuntijatodistajina arvopaperimarkkinoiden väärinkäytöksiin liittyvissä oikeudenkäynneissä. Valvontaviranomaisen laaja tehtäväkenttä voi johtaa jännitteisiin eri toimintamuotojen välillä, millä voi olla vaikutusta myös siihen, miten valvottavien näkökulmasta oikeudenmukaisen ja neutraalin prosessin vaatimukset toteutuvat. Esimerkiksi eri tehtävien erotelu valvontaviranomaisen sisäisessä organisaatiossa voisi lisätä hallinto-oikeudessa periaatteisiin kuuluvan avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteutumista uuden Finanssivalvonnan toiminnassa. Asianajajaliitto tuo vielä erikseen esiin ehdotukseen sisältyvän aloitteen seuraamusmaksun langettamisesta Finanssivalvonnan toimesta Markkinaoikeuden sijaan.

Asianajajaliitto katsoo, että ehdotuksessa tulisi tarkemmin selvittää ehdotuksen vaikutuksia oikeusvarmuuden toteutumiseen tältä osin.

Yhteistoiminta ulkomaiden valvontaviranomaisten kanssa

Finanssimarkkinoiden viimeaikaisten kriisien yhteydessä on korostettu eri valtioiden valvontaviranomaisten yhteistyön tärkeyttä. On myös esitetty nykyisten yhteistyömuotojen olevan riittämättömiä markkinoiden integroitessa, ja korostettu esimerkiksi EU:n laajuisen finanssialan valvontarakenteen kehittämistarvetta. Suomen valvontaviranomaisilla tulisi olla parhaat mahdolliset edellytykset toimia tehokkaasti yhdessä muiden EU:n jäsenvaltioiden ja muidenkin maiden valvontaviranomaisten kanssa. Tältä osin Asianajajaliitto on kiinnittänyt huomiota Rahoitustarkastuksen johtajan työryhmämuistiossa esittämään lausumaan, jossa

esitetään Finanssivalvonnan toimivaltuuksien tarkastamista suhteessa ulkomaisten valvottavien Suomessa oleviin sivuliikkeisiin. Ulkomaisten valvottavien Suomessa olevien sivuliikkeiden valvonnan osalta muistiossa korostetaan EU:n periaatteiden mukaista koti- ja isäntävaltion valvontaviranomaisten tehtävänjakoa. Sivuliikkeiden valvonta kuuluisi näin ollen pääasiassa kotivaltion valvontaviranomaisille. Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että Suomessa noudatetaan EU:n periaatteita toimivallan jakamisesta koti- ja isäntävaltion kesken. Asianajajaliitto kuitenkin katsoo, että lakia säädettäessä tulisi varmistaa, ettei Finanssivalvonnan toimivallassa ole sellaisia puutteita, jotka vaikeuttaisivat tehokasta kansainvälistä valvontaa ja valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä erityisesti viimeaikaisista finanssialan kriisilanteista saatujen kokemusten valossa. Asianajajaliitto yhtyy erityisesti Rahoitustarkastuksen johtajan esittämään näkemykseen tarpeesta varmistaa Suomessa toimivien sivuliikkeiden toiminnan asianmukainen valvonta.

Kustannusten kattaminen

On todennäköistä, että rahoitus- ja vakuutusvalvonnan kustannukset tulevat kasvamaan, koska valvonnan tarve luultavimmin lisääntyy ja toisaalta sen vuoksi, että valvontatehtävien yhdistäminen voi aiheuttaa lisävaatimuksia valvontaresursseille. Pätevän henkilöstön rekrytointi ja pitäminen on Finanssivalvonnan henkilöstöpoliittinen haaste. Finanssivalvonnan ja siihen kohdistuvien kustannusten ja niiden perusteiden tulee olla läpinäkyviä, jotta vältetään ajatukselta, että eri finanssilaitosten valvonta ja niiden kustannukset sekoittuvat.

Finanssivalvonnan alaisista yhtiöistä osalla on kotipaikka jossain muualla kuin Suomessa. Tästä seuraa se, että valvontakustannuksia voi syntyä selvästi enemmän kuin tarkastusmaksut synnyttävät tuottoja. Niin ikään tarkastusmaksujen määrääminen esim. yhtiön taseeseen perustuen ei välttämättä ole oikeudenmukainen maksujen keräystapa. Valvontakustannusten kohoaminen ja niiden jakautuminen yhtiöiden kesken voi olla ongelma myös kuluttajille tai muille palvelujen käyttäjille siinä tapauksessa, että valvontakustannukset nostavat tuotteiden tai palvelujen hintoja.

Muistiossa ehdotetaan, että Finanssivalvonnan kustannukset katettaisiin pääosin valvonnan kohteeksi säädettyiltä perittävillä valvontamaksuilla ja toimenpidemaksuilla. Ehdotuksen mukaan maksut määrättäisiin siten, että valvontamaksuina ja toimenpidemaksuina kerättävä määrä riittäisi kattamaan noin 90 prosenttia Finanssivalvonnan kuluista. Loppuosa jäisi Suomen Pankin vastattavaksi. Ehdotuksen mukaan rahoituksen perustuminen pääasiassa valvonnan kohteilta perittäviin maksuihin perustuu siihen, että valvonnasta ensi sijassa hyötyvät alalla toimivat ja heidän asiakkaansa. Ehdotuksessa todetaan kuitenkin myös, että valvontaviranomaisella on sääntelyn kehittämiseen ja viranomastoimintaan yleisesti liittyviä tehtäviä, joiden kattaminen osin valtion varoista on perusteltua. Asianajajaliitto pitää julkisen rahoituksen sisällyttämistä Finanssivalvonnan rahoittamiseen asianmukaisena.

Asiakkaansuoja

Muistioon sisältyviin lainsäädäntöesityksiin sisältyy säädöksiä, joilla yhtenäistetään asiakkaansuojan ja sijoittajansuojan toteutumista finanssimarkkinoilla. Asianajajaliitto pitää yhtenäistämisyörykimystä sinänsä hyvänä.

Muistiossa korostetaan kuluttajansuojan merkitystä arvopaperimarkkinayhteyksissä, ja muistioon sisältyy ehdotus esimerkiksi Finanssivalvonnan ja Kuluttajansuojaviranomaisten välisen yhteistyön kehittämiseksi (L Finanssivalvonnasta 46 ja 47§:t). Muistiossa todetaan kuitenkin muutoin, että Finanssivalvonnan piiriin ei kuuluisi sisällyttää sellaisia rahoituspalveluja tarjoavia yrityksiä, joilla ei ole merkitystä rahoitusmarkkinoiden vakauden kan-

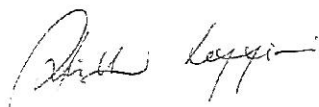
nalta vaan joiden osalta valvonnan merkitys rajoittuu kuluttajien suojeluun. Muistiossa todetaan esimerkiksi, että ”pikaluottoja ja muita kulutusluottoja tarjoavien yritysten sisällyttämistä uuden valvontaviranomaisen valvottaviin ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena. Valvontaviranomaisen rajalliset voimavarat on tarkoituksenmukaista keskittää sellaisten tehtävien hoitamiseen, jotka tukevat valvontaviranomaisen perustehtäviä, erityisesti finanssimarkkinoiden vakauden kannalta keskeisten luotto-, vakuutus-, ja eläkelaitosten vakaan toiminnan edistämiseen.” Työryhmämuistiossa ei ole laajemmin käsitelty kuluttajansuojasääntelyn soveltamista tai kuluttajansuojaviranomaisten toimintaa arvopaperimarkkinoilla. Mikäli lainsäädäntöehdotusten tarkoituksena on kuluttajansuojaan perustuvan viranomaistoiminnan lisääminen finanssimarkkinoilla, tulisi toimintamalleja selvittää tarkemmin lainsäädäntöhankkeen yhteydessä.

Lopuksi

Asianajajaliitto pitää lainsäädäntöhanketta Vakuutusvalvonnan ja Rahoitustarkastuksen yhdistämiseksi hyvänä. Uudella viranomaisella on laaja toimialue ja tehtäväkenttä, ja sen asema rahoitusmarkkinoilla tulee olemaan keskeinen. Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että Finanssivalvonnan tavoite ja tehtävät ilmenevät selvästi niin lainsäädännössä kuin viranomaisen tulevassa toiminnassakin. Tältä osin onkin tärkeää edelleen selvittää eri viranomaistahojen, sekä viranomaistoiminnan, itsesääntelyn ja valvottavien liiketoimintapäätöksien rajanvetoa. Myös sääntelyn ennustettavuuden ja valvottavien oikeusturvan toteutuminen on otettava huomioon kaikessa valvontaviranomaisen toiminnassa.

Helsingissä, huhtikuun 1. päivänä 2008

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Riitta Leppiniemi
Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATIJAT

Klaus Ilmonen, asianajaja, Asianajotoimisto Hannes Snellman Oy, Helsinki
Mikko Lehto, asianajaja, Asianajotoimisto Mikko R. Lehto, Espoo