



Valtiovarainministeriö

Viite: VM087:00/2015

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI SIIJOITUSPALVELULAIN MUUTTAMISESTA, LAIKSI KAUPANKÄYNNISTÄ RAHOITUSVÄLINEILLÄ JA ERÄIKSI NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikkokohdassa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Oikeusministeriö lausuu seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksellä on tarkoitus panna täytäntöön ns. MiFiD II –direktiivi sekä toteuttaa tarvittavat toimenpiteet Euroopan unionin rahoitusvälineiden markkinat –asetuksen säännösten noudattamiseksi. Kansallisissa säädöksissä ehdotetaan käytettäväksi direktiivin kanssa yhteneväistä tekstiä, koska tämän on katsottu olevan selkeää, vähentävän tulkinnanvaraisuuksia ja helpottavan toimintaa jäsenvaltioiden rajojen yli. Lisäksi säännösten yksityiskohtaiset perustelut on kirjoitettu suppeasti, jotta ei syntyisi ristiriitoja yksityiskohtaisen ja laajan eurooppalaisen alemman tason sääntelyn ja kansallisen sääntelyn välillä.

Oikeusministeriö pitää valittua lähtökohtaa ymmärrettävänä, mutta katsoo kuitenkin, että helppo sovellettavuus ei vaadi direktiivitekstin orjallista kopioimista. Luettavuutta parantaisi esim. EU-säädösten pitkien artiklojen jakaminen useammaksi pykäläksi enimmillään lähemmäs kymmenen momenttia sisältävien pykälien sijaan. Sama koskee ehdotettuihin säännöksiin sisältyviä pitkiä virkerakenteita, jotka olisivat jaettavissa useammaksi, helpommin ymmärrettäviksi virkkeiksi ja lauseiksi.

Oikeusministeriö pitää myös oikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta ongelmallisena sitä, että ehdotetuissa säännöksissä käytetään eräissä tapauksissa muista kansallisista säännöksistä poikkeavaa terminologiaa. Jos tämä katsotaan annettavan alemmanasteisen sääntelyn johdosta välttämättömäksi, olisi ainakin säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittava poikkeaminen

muualla käytettävästä terminologiasta ja selvitettävä viittauksenomaisesti asiaan liittyvän muun lainsäädännön sisältö. Näin lainsoveltajalla olisi edes perustelujen kautta mahdollisuus hahmottaa eri säännöksistä muodostuva kokonaisuus.

Oikeusministeriö on tietoinen hallituksen esityksen tiukasta jatkovalmisteluajataulusta, mutta kannustaa kuitenkin vielä ottamaan edellä lausutun mahdollisuuksien mukaan huomioon.

Kuluttajansuojaan liittyviä seikkoja 1. lakiehdotuksessa (sijoituspalvelulaki)

Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 ja 10 luku sisältävät sijoittajansuojan kannalta keskeisiä säännöksiä. Lakiteknisesti oikeusministeriö kiinnittää 9 luvun osalta huomiota siihen, että luku koskee otsikkonsa mukaan asiakasvarojen säilyttämistä ja muuta käsittelyä, mutta siihen ehdotetaan lisättäväksi omistusoikeuden siirtäviä järjestelyjä koskeva uusi 4 a §. Kuten pykälän yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee (s. 125), pykälässä ei ole kysymys asiakasvarojen säilyttämisestä tai käsittelystä. Selvyyden vuoksi olisikin syytä harkita esimerkiksi luvun otsikon täydentämistä. Selkeyden ja yhdenmukaisuuden vuoksi ehdotetun pykälän sanamuotoa olisi myös syytä muuttaa niin, että siinä säädettäisiin ”omistusoikeuden siirtoon perustuvasta vakuudesta” vastaavasti kuin rahoitusvakuuslaissa (11/2004), joka koskee kyseisten järjestelyjen siviilioikeudellista tehokkuutta.

Toisin kuin esimerkiksi Alankomaissa, Ruotsissa ja UK:ssa (esityksen s. 53–55) Suomessa ei lakiehdotuksen 10 lukuun sisältyvien säännösten osalta ehdoteta direktiiviä pidemmälle meneviä säännöksiä. Perusteluna tälle ratkaisulle tuodaan esiin se, että Finanssivalvonnan mukaan Suomen markkinoilla ei ole nykykäytännön perusteella havaittu puutteita, jotka edellyttäisivät direktiivin vaatimusten ylittävien kansallisten säännösten antamista. Oikeusministeriö katsoo, että yhdessä suhteessa ehdotetusta lähtökohdasta tulee poiketa. Lakiehdotuksen 10 luvun 6 §:n 4 momentin mukaan ”riippumatonta sijoitusneuvontaa” tarjoava toimija saisi tarjota ja arvioida osana valikoimaa myös rahoitusvälineitä, joita on laskenut liikkeelle tai tarjoaa toimija itse tai siihen läheisessä suhteessa oleva. Termiä ”riippumaton neuvonta” on harhaanjohtavaa käyttää silloin, kun toimija tosiasiansa edistää omien tuotteidensa tai palveluidensa myyntiä. Oikeusministeriö katsookin, että sääntelyä tulisi jatkovalmistelussa tältä osin kiristää Ruotsissa ehdotetun mukaisesti siten, että riippumatonta neuvontaa tarjoava yritys ei saisi tarjota ja arvioida edellä tarkoitettuja rahoitusvälineitä. Näin ennaltaehkäistäisiin ongelmien syntymistä. Ratkaisu olisi myös linjassa muita rahoituspalveluja, kuten asunto-omaisuuteen liittyviä kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn kanssa (ks. asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen välittäjistä annetun lain (852/2016) 4 §).

4. lakiehdotus (joukkorahoituslaki)

Oikeusministeriö tukee pyrkimystä selkeyttää joukkorahoituslain suhde muuhun, EU-säädöksiin pohjautuvaan kansalliseen sääntelyyn. Oikeusministeriö kuitenkin esittää vielä harkittavaksi, voitaisiinko selkeytys toteuttaa teknisesti toisella, voimassa olevan lain rakenteeseen paremmin sopivalla tavalla. Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena

muuttaa joukkorahoituslain 3 §:ää, sillä se ei lain 1 §:n 2 momentin mukaan koske ns. toimiluvallisia joukkorahoituksen välittäjiä. Ehdotettuun 3 §:ään sisältyvistä muutoksista liittyen joukkorahoituksen välittäjiksi rekisteröityneeseen toimijoihin voitaisiin oikeusministeriön käsityksen luontevammin säätää lain 9 §:ssä. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin 5 kohta sisältänee lapsuksen siltä osin, että siinä viitataan vain sijoituspalvelulain 10 luvun 4 §:n 1 momenttiin, vaikka säännöksen mukaan on tarkoitus soveltaa sekä soveltuvuutta että asianmukaisuutta koskevia sijoituspalvelulain säännöksiä. Viimeksi mainitut säännökset sisältyvät mainitun pykälän 2 momenttiin. Tarkoituksena ei liene ollut heikentää sijoittajansuojaa suhteessa voimassa olevaan lakiin (TaVM 15/2016 vp, s. 11).

Hallinnolliset seuraamukset

Esitysluonnoksen sivuilla 71 sekä 75 todetaan, että sijoituspalvelurikoksena säädettyjen tekojen osalta rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi oikeushenkilölle voitaisiin määrätä samasta teosta myös hallinnollinen seuraamusmaksu siltä osin kuin kyseiset teot sisältyvät myös seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan. Tätä perustellaan sillä, että direktiivi edellyttää seuraamusten säätämistä sekä oikeushenkilöille että luonnollisille henkilöille. Ehdotus vaikuttaa ongelmalliselta kaksoisrangaistavuuden kiellon näkökulmasta.

Esitysluonnoksen mukaan Finanssivalvonta määräisi kaikki seuraamusmaksut itse, eikä se enää tekisi esitystä yli yhden miljoonan euron seuraamusmaksun määräämisestä markkinaoikeudelle. Oikeusministeriö kannattaa esitystä kaikkien seuraamusmaksujen määräämisen keskittämistä Finanssivalvontaan siitä näkökulmasta, että tällöin korkein hallinto-oikeus ei olisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena isommissakaan seuraamusmaksuissa. Nykyisin Finanssivalvonnan ulkopuolinen, riippumaton ja puolueeton taho, markkinaoikeus, määrää yli yhden miljoonan euron seuraamusmaksut. Kansallinen lainsäädäntö ei sinänsä aseta estettä sille, että Finanssivalvonta määräisi kaikki seuraamusmaksut. Esitykseen olisi kuitenkin tarpeen lisätä perusteluja, minkä vuoksi myös huomattavan suuruisten seuraamusmaksujen määrääminen siirrettäisiin Finanssivalvontaan huomioiden markkinaoikeuden riippumaton ja puolueeton, valvontaviranomaisen ulkopuolinen asema. Finanssivalvonnan toimivalta kasvaisi melko merkittävästi 41 §:ään ja 43 a §:ään (yhteinen seuraamusmaksu) ehdotettujen muutosten johdosta.

Oikeusministeriö viittaa lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallituksen esityksestä laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (ks. PeVL 2/2017 vp), jossa valiokunta muun muassa toteaa, ”että lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa jää jossakin määrin epäselväksi, miltä osin seuraamussääntelyssä on kansallista liikkumavaraa seuraamusten laadun ja esimerkiksi rikemaksun suuruuden osalta. Hallintovaliokunnan on syytä direktiivisääntelyn mahdollistamissa rajoissa vielä arvioida seuraamusten laadun ja suuruuden oikeasuhtaisuutta.” Oikeusministeriö kehottaa jatkovalmistelussa kiinnittämään samaan asiaan huomiota.

Yksityiskohtana todettakoon, että 1. lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:n uuden 6 momentin 2 kohdan viittaukset sanktioituista teoista vaikuttavat avoimelta. Niitä olisi syytä tarkentaa. Luonnoksen mukainen sanamuoto näyttäisi sisältävän viittauksen muun muassa siihen, missä tilanteissa Finanssivalvonnan on tietty lupa myönnettävä.

Muutoksenhaku

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ää siten, että Finanssivalvonnan 4 luvun nojalla määräämiin hallinnollisiin seuraamuksiin haettaisiin jatkossa muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, kun niihin nykyisin haetaan muutosta markkinaoikeudelta tapauksissa, joissa Finanssivalvonta määrää hallinnollisen seuraamuksen. Muutoksenhakua koskevan sääntelyn uudistaminen kytkeytyy edellä mainittuun ehdotukseen, jonka mukaan Finanssivalvonta ei enää tekisi esitystä markkinaoikeudelle yli yhden miljoonan euron seuraamusmaksun määräämisestä, vaan määräisi kaikki seuraamusmaksut itse.

Edelleen voimassaolevaa 73 §:ää muutettaisiin siten, että Finanssivalvonnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti, kun nykyisin hallinto-oikeuteen menevien valitusten käsittely on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että rahoitusmarkkinoihin liittyy useita sellaisia erityisasiantuntemusta vaativia seikkoja, jotka puoltaisivat voimassa olevan muutoksenhakujärjestelmän ylläpitämistä ja muutoksenhaun keskittämistä Helsingin hallinto-oikeuteen. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että hallinto-oikeuksissa voi olla tarvetta ehdotetun muutoksen johdosta hankkia erityisosaamista rahoitusmarkkinoiden osalta, mikä voisi puoltaa finanssivalvonnan päätöksistä tulneiden valitusten keskittämistä yhteen hallinto-oikeuteen.

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista sen suhteen, että Finanssivalvonnan antamia hallinnollisia seuraamuksia koskevat valitukset ohjautuvat hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettu muutos, jonka mukaan valitusten käsittely ei enää keskitettäisi Helsingin hallinto-oikeuteen, on ristiriidassa asiassa esitettyjen perustelujen kanssa. Oikeusministeriö toteaa, että valitusten ennustettu lukumäärä on hyvin vähäinen (viimeisen kahdeksan vuoden aikana vain neljä valitusta markkinaoikeuteen), ja asioissa on selkeä erityisasiantuntemuksen tarve, minkä vuoksi keskittäminen yhteen hallinto-oikeuteen on kannatettavaa. Voimassaolevan Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:n 1 momentin mukaan valitukset on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen, mikä puoltaa asioiden keskittämistä sinne jatkossakin.

Oikeusministeriö korostaa, että Finanssivalvonnan päätöksiä koskevan muutoksenhakutien tulee olla selvä ja mahdollisimman johdonmukainen sen suhteen, onko toimivaltainen tuomioistuin hallinto-oikeus vai markkinaoikeus, ja jos muutoksehakuelimeksi valitaan hallinto-oikeus, mikä tai mitkä hallinto-oikeudet ovat toimivaltaisia.

Esitysluonnoksen 73 §:n mukaan Finanssivalvonnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain mukaisesti, mikä tarkoittaa valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että asian laatu tai merkittävyys ei välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Valiokunta on omassa käytännössään muun muassa katsonut, että valituslupasääntely ei ole poissuljettua silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta (PeVL 14/2013 vp, s. 5). Kokonaisarvioinnissa voidaan tällöin oikaisuvaatimusmenettelyn puuttumisesta huolimatta päätyä valituslupamenettelyyn ottaen huomioon esimerkiksi seuraamuksen vähäisyys ja oikeuskysymysten yksinkertaisuus sekä ne perusteet, joiden vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden on hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan myönnettävä valituslupa (PeVL 32/2012 vp ja PeVL 55/2014 vp). Jatkovalmistelussa tulee tarkastella mahdollista valituslupasäännösten lisäämistä (ks. muutoksenhaun osalta Lainkirjoittajan opas, osio 12.13). Oikeusministeriö puoltaa valituslupa perustuvaa sääntelyvaihtoehtoa lisättäväksi 73 §:n 1 momenttiin.

Uuden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (EV 57/2017 vp) muutoksenhakupykälää lienee syytä tarkastella samalla, kun Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ää muutetaan. Mainitun lain 9 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomaisen, muun muassa Finanssivalvonnan päätökseen, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei jäljempänä tässä pykälässä tai muualla laissa toisin säädetä. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei jäljempänä tässä pykälässä tai muualla laissa toisin säädetä. Toimivaltainen hallinto-oikeus ei ilmene säännöksistä selvästi.

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jos ehdotus hallinnollisia seuraamuksia koskevien valitusasioiden keskittämisestä Helsingin hallinto-oikeuteen toteutetaan, on valmisteltava tästä johtuvat muut tarvittavat säännösmuutokset, kuten Finanssivalvonnasta annetun lain 43 b ja 44 §:n kumoaminen.

Yhteistyö vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten kanssa

Finanssivalvonnasta annettuun lakiin esitetään lisättäväksi uusi 49 §, jonka mukaan Finanssivalvonta tekee markkinoinnin, sopimusehtojen käytön sekä muiden 45 §:ssä tarkoitettujen menettelytapojen valvonnassa tarkoituksenmukaista yhteistyötä muussa kuin viranomaisessa tapahtuvasta kuluttajariitojen ratkaisemisesta annetussa laissa (1696/2015) tarkoitettujen riidanratkaisuelinten kanssa. Perusteluiden mukaan ehdotetun säännöksen tavoitteena on osaltaan tiivistää Finanssivalvonnan ja vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten välistä yhteistyötä. Finanssivalvonta voisi entistä tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin hyödyntää valvonnassaan vaihtoehtoisille riidanratkaisuelimille kertyvää tietoa finanssialan mahdollisista ongelmista tai epäkohdista. Lisäksi Finanssivalvonta voi toteuttaa tehokkaammin omaa laillisuusvalvontaansa käynnistämällä lain mukaisia hallinnollisia

seuraamusmenettelyitä tilanteissa, joissa FINE:n yksittäisissä ratkaisusuosituksissa on katsottu menetellyn lainvastaisesti. Käytännössä Finanssivalvonta tekee jo nykyisin yhteistyötä FINEn kanssa muun muassa informoimalla asiakkaita FINEn palveluista ja seuraamalla FINEn ratkaisusuosituksia. Kyse on perusteluiden mukaan siten osaltaan myös vallitsevan nykytilan kirjaamisesta lain tasolle.

Esitysluonnoksen 49 §:ssä ehdotettaisiin edellä esitetysti Finanssivalvonnan ja FINEn välistä yhteistyötä valvonnassa. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu valvonnallinen yhteistyö johtaisi erittäin ongelmalliseen asetelmaan, jossa FINEn asema muuttuisi vaihtoehtoisesta riidanratkaisuelimestä viranomaisvalvontaan osallistuvaksi tahoksi. Finanssivalvonta on valvova viranomainen, eivätkä sen tehtävät saa sekoittua FINEn tehtävien kanssa. Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että nykytilassa, jossa Finanssivalvonta informoi asiakkaita FINEn palveluista ja seuraa FINEn ratkaisusuosituksia, ei ole kysymys näiden kahden toimijan välisestä yhteistyöstä. Jatkovalmistelussa on tehtävä tarkemmin selkoa ehdotetusta yhteistyöstä, jonka ei tule olla valvonnallista yhteistyötä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että rahoituspalveluihin liittyviä kuluttajariitoja ratkaistaan viitatussa laissa tarkoitettujen riidanratkaisuelinten, kuten FINEn, lisäksi kuluttajariitalautakunnassa. Oikeusministeriö suhtautuu varauksellisesti ehdotetun kaltaisen pykälän säätämiseen. Jos näin kuitenkin tehdään, yhteistoiminnan tulisi koskea kaikkia Suomessa toimivia ADR-direktiivin nojalla ilmoitettuja riidanratkaisuelimiä, joiden toimivaltaan kuuluu rahoituspalveluja ja rahoitusvälineitä koskevien riita-asioiden ratkaiseminen.

Rangaistussäännökset

Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa 1. lakiehdotuksen 16 luvun 3 §:ään ja 2. lakiehdotuksen 13 luvun 3 §:ään sisältyvien rangaistussäännösten osalta.

2. lakiehdotuksen 13 luvun 2 §:ssä (Luvaton kaupankäynnin järjestäminen rahoitusvälineillä, organisoidun kaupankäyntijärjestelmän ylläpitäminen sekä raportointipalvelun tarjoaminen rahoitusvälineillä) ehdotetaan kriminalisoitavan myös organisoidun kaupankäyntijärjestelmän ylläpitäminen ja raportointipalvelun tarjoaminen ilman asianmukaista toimilupaa. Säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 170) yksilön vastuu kyseisen laiminlyönnin osalta olisi lähtökohtaisesti rikosoikeudellista ja hallinnollisia seuraamuksia voitaisiin pääsääntöisesti soveltaa oikeushenkilöihin. Säännös perustuu täytäntöön pantavana olevan asetuksen 70 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat hallinnollisten seuraamusten sijasta säätää rikosoikeudellisista seuraamuksista. Perusteluiden mukaan rangaistussäännös perustuu näin ollen kansalliseen harkintaan. Perusteluissa todetaan, että rangaistussäännöksen soveltamisalan laajentamista voidaan pitää tarpeellisena siksi, että ehdotettuja kriminalisointeja vastaavat laiminlyönnit ovat jo nykyisin laissa kriminalisoitu. Kriminalisoitavaksi ehdotettujen laiminlyöntien ja tekojen moitittavuutta ei perustelujen mukaan voida pitää jo nykyisin kriminalisoitujen tekojen ja laiminlyöntien moitittavuutta vähäisempänä.

Sipilän hallituksen hallitusohjelman yksi tavoitteista on turhan sääntelyn purkaminen. EU-säännösten toimeenpanossa tulisi pidättäytyä kansallisesta lisäsääntelystä. Esityksen perusteluissa on todettu, ettei direktiivi edellytä ehdotetunlaista laajennusta olemassa olevaan kriminalisointisäännökseen.

Edellä esiin tuodun lisäksi ehdotettujen kriminalisointien tarvetta tulisi arvioida myös siitä näkökulmasta, että rikoslaki tulisi nähdä rikosoikeudessa hyväksytyjen kriminalisointiperiaatteiden mukaan viimesijaisena keinona ihmisten käyttäytymisen ohjaamisessa. Ehdotetun lain 12 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan kriminalisointisäännökseen sisällytettyjen pykälien rikkomisesta tai niissä olevien velvoitteiden laiminlyönnistä voitaisiin määrätä Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 40 §:n mukainen seuraamusmaksu. Kyseisen lain mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä niin oikeushenkilölle kuin luonnolliselle henkilölle. Vaikka rangaistussäännöstä koskevan 13 luvun 2 §:n perusteluissa todetaankin, että yksilön vastuu säännöksessä mainittujen rikkomusten ja laiminlyöntien osalta olisi lähtökohtaisesti rikosoikeudellista ja hallinnollisia seuraamuksia voitaisiin pääsääntöisesti soveltaa oikeushenkilöihin, jää esityksessä jokseenkin epäselväksi seuraamusmaksua ja kriminalisointia koskevien säännösten soveltuminen erilaisissa tilanteissa. Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 4 momentissa tosin todetaan, että 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. Esityksessä tulisi selventää sitä, millaisissa tapauksissa tyyppillisesti rangaistussäännös tulisi sovellettavaksi ja milloin rikkomuksesta voitaisiin kenties määrätä hallinnollinen seuraamus.

Lähtökohtaisesti oikeusministeriö katsoo, ettei ehdotetulle kriminalisoinnin laajentamiselle ole esitetty riittäviä perusteita. Epäselväksi jää ensinnäkin se, miksi hallinnollisia sanktioita ei ole katsottu riittäviksi. Lisäksi ehdotettua rangaistussäännöstä voidaan kritisoida siitä, ettei se täytä rangaistussäännöksiltä edellytettä täsmällisyysvaatimusta. Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Yksi laillisuusperiaatteen vaatimuksista on lain riittävä täsmällisyys. Kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 16/2013 vp ja 26/2002 vp). Ehdotetun rangaistussäännöksen sisältö määräytyy tarkemmin muiden säännösten perusteella. Jos tällaista tekniikka joudutaan käyttämään, tulee viittaamalla konkretisoida, minkä säännösten rikkomisesta rangaistaan. Lisäksi rangaistussäännöksessä on pyrittävä kuvaamaan rangaistavat teot (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, jakso 12.9.6, finlex.fi). Säännöksessä olisi siten hyvä viitata mahdollisimman yksityiskohtaisesti niihin asiallisiin säännöksiin, joiden rikkomisesta rangaistus on säädetty.

Ehdotetussa rangaistussäännöksessä on viitattu lain 2 luvun 1 §:ään (pörssin harjoittaminen), 5 luvun 1 §:ään (monenkeskisen tai organisoidun

kaupankäyntijärjestelmän ylläpitäminen) ja 9 luvun 1 ja 2 §:ään (raportointipalvelujen tarjoaminen). Rangaistavien tekojen tunnusmerkkien sisältö määrittyy siis näiden säännösten perusteella. Kunkin viitatus säännöksen osalta voidaan todeta, että niiden avulla ei täsmällisyysvaatimuksen edellyttämällä tavalla selviä se, minkä velvoitteen laiminlyömisestä tai säännöksen rikkomisesta rangaistavuus voi seurata. 2 luvun 1 §:ssä ja 5 luvun 1 §:ssä on molemmissa useampia momenteja, joista ainoastaan joissakin on selkeä, suoraan kyseisestä säännöksestä ilmenevä velvoite tai kielto. Näiden, jo nykyisin voimassa olevien kriminalisointien osalta tulisikin harkita, voitaisiinko niistä luopua tai olisiko niitä mahdollista täsmentää viittaamalla vain niihin momentteihin, joiden rikkominen on perusteltua kriminalisoida. Lisäksi tulisi pohtia, olisivatko hallinnolliset seuraamukset riittävä vaihtoehto myös jo voimassa olevien kriminalisointien osalta.

Ehdotettavan kriminalisointilaajennuksen osalta voidaan todeta, että viitatussa 9 luvun 1 §:ssä olevat säännökset ovat osin melko yleisluonteisia, osin hyvin yksityiskohtaisia. Yleisluontoisena voidaan pitää ainakin pykälän 3 momenttia, jonka mukaan hyväksytyt julkistamisjärjestelyn tarjoajalla on oltava käytössään järjestelmät, joiden avulla se voi tehokkaasti tarkistaa kaupankäynti-ilmoitusten täydellisyyden, havaita puutteet ja ilmeiset virheet sekä pyytää uudelleenlähettämistä virheellisten ilmoitusten tapauksessa. Yleisluonteisuutensa vuoksi kyseisen säännöksen rikkomisen kriminalisointia voidaan pitää ongelmallisena. Toisaalta taas 1 ja 2 momenttiin sisältyy sellaisia yksityiskohtaisia velvoitteita, joiden rikkomisen kriminalisointi vankeusuhkaisella rangaistussäännöksellä vaikuttaa suhteettomalta. Tällaisia ovat esimerkiksi 1 momentissa asetettu velvollisuus tietojen antamisesta maksutta käyttöön 15 minuuttia julkistamisen jälkeen. Jokseenkin suhteettomalta vaikuttaa vankeusuhkainen rangaistus myös tilanteessa, jossa hyväksytyt julkistamisjärjestelyn tarjoaja laiminlyö julkaista jokin 2 momentin listalla olevista seikoista. Myös rangaistussäännökseen sisällytettyä viittausta 9 luvun 2 §:ään voidaan pitää ongelmallisena kyseisen säännöksen yleisluonteisuuden vuoksi. Oikeusministeriö kehottaa harkitsemaan vielä kyseisen laajennuksen tarvetta ja hallinnollisten sanktioiden riittävyttä kyseisten rikkomusten osalta.

Mikäli kuitenkin ehdotettu kriminalisointi säilytetään esityksessä, voisi olla syytä lisätä sitä koskevaan pykälään säännös rikosoikeudellisen seuraamuksen viimesijaisuudesta. Pykälään voisi lisätä momentin, joka kuuluisi seuraavasti: "Luvattomasta kaupankäynnin järjestämisestä rahoitusvälineillä, organisoidun kaupankäyntijärjestelmän ylläpitämisestä sekä rahoituspalvelun tarjoamisesta rahoitusvälineillä voidaan jättää syyte nostamatta tai rangaistus määräämättä, jos teon johdosta annetusta muusta viranomaisen päätöksestä aiheutuneita taloudellisia seurauksia on pidettävä tekijälle teon vakavuuteen nähden riittävinä.". Tämä ilmentäisi Sipilän hallituksen hallitusohjelmassakin esiin tuotua ajatusta hallinnollisen taakan ja sääntelyn keventämistä. Hallinnolliset sanktiot ovat lähtökohtaisesti rikosprosessia kevyempi vaihtoehto.

Ehdotettuun rangaistussäännökseen on sisällytetty niin sanottu toissijaisuuslauseke, jonka mukaan rangaistussäännöstä sovelletaan vain, jollei teko ole vähäinen tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Hallituksen esityksessä tulisi tuoda

esiin ne rikokset, joihin nähden rangaistussäännös on toissijainen (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, jakso 12.9.12, finlex.fi).

Sen lisäksi, että mahdollisten uusien rangaistussäännösten tarve tulee perustella, tulee tällaisten uusien rangaistussäännösten taloudelliset vaikutukset, vaikutukset oikeusviranomaisten toimintaan sekä muut mahdolliset vaikutukset arvioida.

Yksityiskohtana oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perusteluissa todetaan pykälän otsikkoa muutettavan siten, että se vastaa tehtyä muutosta. Lakiluonnoksessa pykälän otsikko on kuitenkin sama kuin nykyisessä laissa.

Säädösteknisiä huomioita

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksen 53 §:n 1 momentin 2 kohta ehdotetaan muutettavaksi siten, että kieltäytymisperusteena valvontayhteistyölle olisi Suomessa vireillä oleva oikeudellinen menettely vireillä olevan oikeudenkäynnin sijaan. Ehdotetun muutoksen seurauksena esimerkiksi vireillä olevat hallinnolliset seuraamusprosessit voisivat myös toimia kieltäytymisperusteena. Oikeusministeriö toteaa, että käsite oikeudellinen menettely on hieman epämääräinen, ja jatkovalmistelussa olisikin syytä miettiä, voisiko tämän korvata täsmällisemmällä ilmaisulla: ”asiaa koskeva oikeudenkäynti tai hallinnollinen menettely on vireillä Suomessa”.

Lopuksi

Oikeusministeriö muistuttaa lausuntopalvelu.fi -sivustosta ja suosittelee, että myös valtiovarainministeriö käyttäisi palvelua lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

Ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Katri Kummoinen

