



18.5.2017

Diaarinumero  
H 254/17

Valtiovarainministeriö

*Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 28.4.2017, VM087:00/2015*

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI SIOITUSPALVELULAIN MUUTTAMISESTA, LAIKSI KAUPANKÄYNNISTÄ RAHOITUSVÄLINEILLÄ JA ERÄIKSI NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikkoasiassa. Korkein hallinto esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä. Samalla nykyinen samanniminen laki kumottaisiin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sijoituspalvelulakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia ja joukkorahoituslakia. Lisäksi useaan muuhun lakiin tehtäisiin lähinnä lakitekniisiä muutoksia. Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin rahoitusvälineiden markkinat -direktiivi sekä toteutettaisiin tarvittavat toimenpiteet Euroopan unionin rahoitusvälineidenmarkkinat -asetuksen säännösten noudattamiseksi.

Korkein hallinto-oikeus rajoittaa lausuntonsa hallinnollisten sanktioiden määräämistä ja muutoksenhakujärjestelmää koskeviin kysymyksiin. Tämän ohella korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotettu EU-taustainen lainsäädäntö on erittäin monimutkaista ja yksityiskohtaista, ja se vaikuttaisi varsinaisten sijoitus- ja rahoitusmarkkinoiden osapuolten lisäksi myös energia-alan toimijoihin ja päästökauppaan.

***Muutoksenhaku Finanssivalvonnan päätöksiin***

Korkein hallinto-oikeus on eri yhteyksissä ottanut kantaa Finanssivalvonnan päätöksiä koskevaan muutoksenhakujärjestelmään (ks. lausunnot 10.6.2011 – H85/11; 18.11.2011 – H85/11; 14.8.2014 – H241/14). Korkein hallinto-oikeus on lausunnoissa johdonmukaisesti pitänyt epäsuotavana sitä myöhemmin säädettyä ratkaisua, jossa muutoksenhaku finanssivalvonnan päätöksiin on osin osoitettu markkinaoikeuteen ja jossa suurempia seuraamusmaksuja koskevat asiat ratkaistaan ensi asteessa markkinaoikeudessa Finanssivalvonnan esityksestä.

Finanssivalvonnasta annetun lain 41 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että jatkossa Finanssivalvonta määräisi kaikki seuraamusmaksut eli myös yli 1 miljoonan euron suuruiset seuraamusmaksut, joiden määrääminen kuuluu nykyisin markkinaoikeudelle. Finanssivalvonnan päätöksestä saisi ehdotetun 73 §:n mukaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Ehdotus keskittäisi valitusviranomaisen tehtävän hallinto-oikeudelle ja poistaisi sen voimassa olevasta laista johtuvan seurauksen, että eräissä tilanteissa Finanssivalvonnan samassa asiakokonaisuudessa tekemistä päätöksistä tulisi valittaa eri valitustuomioistuimiin.

Kuten ehdotuksessakin todetaan, korkein hallinto-oikeus on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, ettei ole tarkoituksenmukaista, että korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä muutoksenhakutuomioistuimena markkinaoikeuden määräämää seuraamusmaksua koskevissa asioissa vaan korkeimman hallinto-oikeuden tulisi lakisääteisten tehtäviensä mukaisesti käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Lisäksi korkein hallinto-oikeus ei ole pitänyt perusteltuna, että markkinaoikeudelle osoitetaan ratkaistavaksi hallinnollisia sanktioita koskevia hakemus- tai valitusasioita, jotka eivät liity muutoin markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluviin oikeudenaloihin.

Tähän nähden korkein hallinto-oikeus pitää ehdotettua muutosta perusteltuna.

Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:n osalta ehdotuksen mukaan muutoksenhaun osalta viitattaisiin jatkossa hallinto-oikeuteen Helsingin hallinto-oikeuden sijaan. Ehdotuksen mukaan tavoitteena on hallinto-oikeuksien kehittäminen mahdollisimman tasavahvoina yleisinä ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimina, missä yhteydessä lähtökohtana tulisi olla asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Tästä syystä valitusten keskittämisestä Helsingin hallinto-oikeuteen luovuttaisiin myös Finanssivalvonnan tekemien päätösten osalta.

Kuten ehdotuksessakin mainitaan, rahoitusmarkkinoihin liittyy useita sellaisia erityisasiantuntemusta vaativia seikkoja, jotka puoltaisivat voimassa olevan muutoksenhakujärjestelmän ylläpitämistä ja muutoksenhaun keskittämistä, esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Ehdotuksen vaikutusarvioissa todetaan lisäksi, että viimeisen kahdeksan vuoden aikana Finanssivalvonta on antanut noin 50 päätöstä, joista neljästä on valitettu markkinaoikeuteen. Esitetty ehdotus tulee siirtämään markkinaoikeuden työmäärää hallinto-oikeuksille. Kuitenkin vuosittaisten valitusten määrän ollessa keskimäärin alle yksi, ei työmäärän siirron arvioida olevan merkittävä. Hallinto-oikeuksissa voi olla tarvetta ehdotetun muutoksen johdosta hankkia erityisosaamista rahoitusmarkkinoiden osalta, mikä voisi puoltaa Finanssivalvonnan päätöksistä tulleiden valitusten keskittämistä yhteen hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että huolimatta yleisestä tavoitteesta kehittää hallinto-oikeuksia tasavahvoina yleisinä hallintotuomioistuimina, ehdotuksessa tarkoitetun lainsäädännön edellyttämä erityisasiantuntemus ja valitusasioiden oletettavasti vähäinen lukumäärä huomioiden ottaen Finanssivalvonnan päätöksistä tehtävien valitusten käsittely olisi jatkossakin aiheellista keskittää yhdelle hallinto-oikeudelle, jonka ei kuitenkaan välttämättä tulisi olla Helsingin hallinto-oikeus, vaan kysymykseen voisi tulla myös jokin muu hallinto-oikeus.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallintolainkäytön kehittämisen yleisenä suuntaviivana on, että jatkovalitus hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädetään valitusluvan myöntämistä edellyttäväksi. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tästä lähtökohdasta ei ole syytä poiketa koskien valittamista hallinto-oikeuden Finanssivalvonnan päätöksestä tehdyn valituksen johdosta antamaan päätökseen. Edelleen tulisi valituslupaa edellyttää myös valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä, joka on annettu valtiovarainministeriön kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 11 luvun 1 §:ssä tarkoitetusta päätöksestä tehdyn valituksen johdosta.

### **Hallinnolliset seuraamukset**

Ehdotuksen hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset muodostavat vaikeasti sovellettavan kokonaisuuden. Mainittuja säännöksiä on sijoituspalvelulain 15 luvussa, kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 12 luvussa sekä Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luvussa. Korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan ehdotuksessa on otettu huomioon asiaa koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Korkein hallinto-oikeus pitää myös mahdollisena ja perusteltuna sijoituspalvelulakiin ehdotettua muutosta, jonka mukaan luonnolli-

selle henkilölle määrättävän rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi oikeushenkilölle voitaisiin määrätä samasta teosta myös hallinnollinen seuraamusmaksu siltä osin kuin kyseiset teot sisältyvät myös seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää tässä yhteydessä muutoin huomiota siihen, mitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on viime aikoina tapahtunut (vrt. tuomio *A ja B vastaan Norja*, 15.11.2016).

Lausunnon on valmistellut oikeusneuvos Niilo Jääskinen. Lausuntoa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 17.5.2017.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo