

OM - oikeusministeriö

OM 7/41/2017

Lausuntopyyntö: Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämisestä. Teema on finanssialan näkökulmasta keskeinen, sillä finanssiala on sekä kansallisesti että EU-tasolla tarkkaan säännelty ja sanktioitu toimiala. Finanssialan toimijoita valvoo ja sääntelee kansallisena viranomaisena Finanssivalvonta, jonka määräämistä hallinnollisista seuraamuksista säädetään Finanssivalvonnasta annetussa laissa. Lisäksi finanssialan toimijoita koskevat myös useat muut eri oikeudenalojen seuraamussäännökset.

FA kiinnittää tässä lausunnossaan yleisellä tasolla huomiota hallinnollisia seuraamuksia koskeviin sääntelyn kehittämistarpeisiin sekä mahdollisiin ongelmakohtiin. Näkökulmana lausunnossa ovat ne tilanteet, joissa finanssialan toimija on itse seuraamussäännösten kohteena. Välillisesti finanssialan toimintaan vaikuttavat esimerkiksi erilaiset vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönnistä muille toimijoille määrättävät hallinnolliset seuraamukset.

1 Yleistä finanssialaa koskevista hallinnollisista seuraamussäännöksistä

Finanssialaa koskevia seuraamussäännöksiä sisältyy useaan eri lakiin. Finanssivalvonnasta annetun lain (FivaL) 4 luku sisältää yleiset säännökset finanssialan toimijoita koskevien hallinnollisten seuraamusten määräämisestä, julkistamisesta sekä täytäntöönpanosta. Seuraamusvaihtoehtoina ovat FivaL 38 §:n mukainen rikemaksu, FivaL 39 §:n mukainen julkinen varoitus sekä FivaL 40 §:n mukainen seuraamusmaksu. Seuraamus riippuu finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten rikkomisen luonteesta, laajuudesta ja vakavuudesta. Rikemaksun sekä seuraamusmaksun määrää ja julkisen varoituksen antaa Finanssivalvonta.

Rikemaksu eroa julkisesta varoituksesta sekä seuraamusmaksusta siten, että se kohdistuu vähäisempiin, tarkasti yksilöityihin rikkeisiin ja se on myös euromäärältään yleisesti seuraamusmaksua alhaisempi. Julkinen varoitus on taas pääsääntöisesti rangaistus moitittavampana pidettävästä rikkomuksesta kuin rikemaksu. Seuraamusmaksu on FivaL:n ankarin hallinnollinen seuraamus. Seuraamus koskee erittäin moitittavia tekoja, jotka saattavat samanaikaisesti täyttää asianomaisen säännöksen rikkomista koskevan, rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön.

FivaL:n seuraamussäännöksiä täydentävät sektorikohtaiset seuraamuksia koskevat säännökset esimerkiksi luottolaitostoiminnasta annetussa laissa, arvopaperimarkkinalaissa sekä sijoituspalvelulaissa. FivaL:n hallinnollisten seuraamusten soveltamisalaan kuuluvat teot ja laiminlyönnit on lueteltu näissä sektorilaeissa erikseen. Lainsäädäntötekniikan tarkoituksena on ollut, että kustakin laista ilmenisi mahdollisimman selkeästi seuraamuksen soveltuminen kyseisiin säännöksiin. Vastaavia seuraamussäännöksiä ehdotetaan sisällytettäväksi myös parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevaan lakiin vakuutusten tarjoamisesta (HE 172/2017).

Edellä mainitut FivaL:n seuraamussäännökset on muotoiltu niin, että ne lähtökohtaisesti velvoittavat valvovaa viranomaista Finanssivalvontaa määräämään hallinnollisen seuraamuksen. Laissa on kuitenkin säädetty erikseen edellytyksistä, joiden perusteella seuraamus voidaan jättää määräämättä. FivaL 42 § mahdollistaa sen, että rikemaksu jätetään määräämättä tai julkinen varoitus antamatta, jos seuraamuksen kohteena oleva toimija on oma-aloitteisesti ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin virheen korjaamiseksi välittömästi virheen havaitsemisen jälkeen ja ilmoittanut virheestä viivytyksettä Finanssivalvonnalle, eikä virhe tai laiminlyönti ole vakava tai toistuva, virheellistä menettelyä on pidettävä vähäisenä tai rikemaksun määräämistä tai julkisen varoituksen antamista on muutoin pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Jos seuraamuksen kohteena olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nimen julkistaminen olisi kohtuutonta, tai jos seuraamuksen julkistaminen vaarantaisi finanssimarkkinoiden vakauden tai meneillään olevan viranomaistutkinnan, Finanssivalvonta voi FivaL 43 §:n nojalla lykätä seuraamusta koskevan päätöksen julkistamista, kunnes perusteita olla julkistamatta päätöstä ei enää ole, julkistaa seuraamusta koskevan päätöksen ilman seuraamuksen kohteena olevan henkilön nimeä tai jättää seuraamusta koskevan päätöksen julkistamatta, jos edellä mainitut toimenpiteet eivät ole riittäviä varmistamaan sitä, että finanssimarkkinoiden vakaus ei vaarannu.

FivaL:n yleisten seuraamussäännösten lisäksi useissa finanssialan toimijoita koskevissa erityislaeissa on omat hallinnollisia seuraamuksia koskevat, usein EU-sääntelyyn pohjautuvat säännöksensä. Näitä ovat esimerkiksi:

- kilpailulain mukaiset seuraamussäännökset;
- suoraan sovellettavan EU:n tietosuojasetuksen sekä tulevan tietosuojalain mukaiset seuraamussäännökset (OM:n TATTI-työryhmän mietintö) sekä
- rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaiset seuraamussäännökset.

2 Esimerkkejä finanssialan seuraamussäännösten ongelmakohdista

FA suhtautuu myönteisesti hallinnollisia rangaistusluonteisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämiseen. Finanssialaa koskevissa seuraamussäännöksissä on viime aikoina havaittu tiettyjä ongelmakohtia ja epäselvyyksiä, joihin hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön tarpeen arvioinnissa sekä mahdollisessa lainvalmistelutyössä on hyvä kiinnittää huomiota.

Esimerkiksi kesällä 2017 voimaantullut laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sisältää säännökset ns. ilmoitusvelvollisia koskevista hallinnollisista seuraamuksista. Sääntely pohjautuu EU:n neljänteen rahanpesudirektiiviin. Kansallisen RahanpesuL:n 8 luvun mukaisia seuraamusvaihtoehtoja ovat rikemaksu, julkinen varoitus sekä seuraamusmaksu. Finanssialan toimijoiden osalta valvontaviranomaisena toimii Finanssivalvonta, joka määrää lain mukaan hallinnolliset seuraamukset.

Lainsäädännön valmistelun yhteydessä FA kiinnitti huomiota useisiin hallinnollisia seuraamuksia koskeviin periaatteellisiin ongelmakohtiin. Kansallisessa laissa ilmoitusvelvolliselle määrättävät sanktiot riippuvat ensinnäkin muun muassa seuraamuksen kohteena olevan ammatista ja työtehtävästä. RahanpesuL:ssa säännellään erikseen luotto- tai rahoituslaitokselle ja muille ilmoitusvelvollisille määrättävien seuraamusmaksujen suuruudesta. Seuraamusmaksun suuruus voi säännösten perusteella olla finanssialalla toimivalle ilmoitusvelvolliselle ja vastuuhenkilölle viisinkertainen muihin ilmoitusvelvollisiin verrattuna. Rahanpesusääntelyn mukainen seuraamusjärjestelmä herättää kysymyksiä seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuudesta, kohtuullisuudesta sekä ylipäättään yhteensopivuudesta kansallisen seuraamusjärjestelmän kanssa.

RahanpesuL:n mukainen seuraamusjärjestelmä herättää kysymyksiä myös toisesta, seuraamuksen kohteen oikeusturvaan liittyvästä näkökulmasta. Lain mukaan toimivaltainen valvontaviranomainen määrää aina itse laissa tarkoitetun seuraamusmaksun. Finanssialan näkökulmasta tämä tarkoittaa, että sama viranomainen, Finanssivalvonta, sekä valvoo finanssialan toimijoita että määrää niitä koskevat seuraamukset. Lisäksi Finanssivalvonnalla on lain nojalla valtuutus antaa finanssialan toimijoita sitovia tarkempia määräyksiä eli Finanssivalvonta on myös sääntelyviranomainen. Toimivalta on siis keskitetty kokonaisuudessaan yhdelle viranomaiselle. Sama seuraamusmaksun määräämistä koskeva sääntelymalli on sisällytetty MiFID2-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä myös FivaL:in niin että jatkossa FivaL:n mukaisen seuraamusmaksun määräämisoikeus on kaikissa tapauksissa Finanssivalvonnalla (HE 151/2017).

Epäselvyyttä liittyy myös mahdollisiin erilaisiin kansainvälisiin liityntöihin ja eri viranomaisten määräämien hallinnollisten seuraamusten vaikutuksiin. Finanssialan toiminta ei rajoitu puhtaasti Suomeen, vaan liiketoimet ovat tyypillisesti rajat ylittäviä. Rahanpesuun liittyvissä hallinnollisissa seuraamuksissa on siten mahdollista, että samaan rikkomukseen liittyen määrättäisiin seuraamuksia niin Suomessa kuin ulkomaillakin. Epäselvää on esimerkiksi se, millä tavalla mahdollinen toimijalle ulkomaisen viranomaisen määräämä seuraamus huomioidaan Suomessa käsiteltävässä seuraamusasiassa.

Lainsäädännön valmistelussa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, mikä on hallinnollisen seuraamuksen suhde mahdolliseen rikosasiaan. Esimerkkinä voidaan mainita sellaiset potentiaaliset tilanteet, joissa sama teko tai laiminlyönti täyttää usean eri oikeudenalan mukaiset rikkomukset, esimerkiksi sekä rahanpesulainsäädännön että tietosuojasäädännön alaisten rikkomusten tunnusmerkistöt. Epäselvää on, huomioitaisiinko tietosuojaviranomaisen samassa asiassa antama mahdollinen hallinnollinen seuraamus rahanpesuperusteella ajettavassa rikosoikeudenkäynnissä tai estäisikö se jopa rikosasian käsittelyn.

Epäselvää on samoin se, rajoittaako ja millä tavalla toimijalle määrätty hallinnollinen seuraamus mahdollisen asianomistajan kanneoikeutta rikosasiassa.

Oma selvittävä kokonaisuutensa on hallinnollisten seuraamusten mahdollinen yhdistäminen toisiinsa tai mahdollisesti rikosoikeudellisten seuraamusten kanssa. Tältä osin epäselvää on, miltä osin ja miten rikosoikeuden vakiintuneita periaatteita seuraamusten yhdistämisestä sovelletaan hallintolainkäytössä.

Yleisellä tasolla seuraamusten kohteen oikeusturvan kannalta mielenkiintoisena kysymyksenä voidaan pitää myös tilanteita, joissa toimijalla on velvollisuus antaa viranomaiselle tietoja tai selvityksiä valvontaa varten, mutta joissa sama toimija joutuu samalla mahdollisesti myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä toteamiseen. Finanssialan näkökulmasta kyse on tyypillisesti esimerkiksi Finanssivalvonnalle tai Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettavista tiedoista yleisen tietojensaantioikeuden nojalla. Lainvalmistelussa kysymys on noussut esille tuoreeltaan edellä mainitun MiFID2-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä. Sinällään viranomaisten tietojensaantioikeutta voidaan pitää oikeutettuna ja valvonnan tehokkuuden näkökulmasta perusteltuna, mutta yksittäistapauksessa menettely herättää kysymyksiä valvottavan itsekriminointisuojaan riittävydestä ja laajuudesta.

3 Yleislainsäädäntö edellyttää vielä harkintaa

Oikeusministeriön asettaman työryhmän tehtävänä on arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön tarve ja valmistella säännösehdotukset tällaisen lainsäädännön toteuttamiseksi. On hyvä, että sidosryhmille varataan aikaisessa vaiheessa mahdollisuus sääntelyhankkeiden kommentointiin, vaikkakin FA:n näkemyksen mukaan hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön tarpeeseen on vielä tässä vaiheessa vaikeaa ottaa kantaa. Perusteltu kannanotto edellyttäisi muun muassa työryhmämuistiossa esitettyä täsmällisempää analyysiä sekä vaikutusarvioita mahdollisesta sääntelymuutoksesta, joihin FA kannustaakin työryhmää kiinnittämään huomiota jatkotyössään.

FA pitää perusteltuna sitä, että eri hallinnonalojen seuraamussäännösten kokonaisuus käydään joka tapauksessa systemaattisesti läpi. Lausunnolla olevassa muistiolounnoksessa esitetään esimerkkejä niistä seikoista, joita mahdollinen hallinnollisia sanktioita koskeva yleissääntely voisi sisältää (työryhmämuistion s. 26). Nämä seikat vaikuttavat myös finanssialan näkökulmasta keskeisiltä. Seuraamusten kohteena olevan toimijan oikeusturvan takaaminen eri prosesseissa on ensiarvoisen tärkeää. Oikeusturvanäkökohdilla on finanssialalla korostunut merkitys, sillä liiketoiminta perustuu pitkälti asiakkaiden luottamukseen. Tämä saatetaan helposti menettää jo siinä aikaisessa vaiheessa, kun tietty hallinnollista seuraamusta koskeva prosessi tulee julkiseksi. Muutoinkin siihen, miten hallinnollisessa menettelyssä ylipäätään varmistetaan epäillyn oikeuksien turvaaminen, on tärkeää kiinnittää huomiota.

Toisaalta ei kuitenkaan ole itsestään selvää, että esimerkiksi tässä lausunnossa aiemmin esille nostetut kysymykset ratkeaisivat hallinnollisia seuraamuksia koskevalla yleislainsäädännöllä. Nykyinen kansallinen hallinnollisia seuraamuksia koskeva sääntely vaikuttaa työryhmän muistion perusteella hallinnonalakohtaisesti eriytyneeltä, joten seuraamuksia koskevien yleissäännösten kokoamiseen yhteen

lakiin saattaa liittyä myös riskejä muun muassa toimialakohtaisten erityispiirteiden huomioimatta jättämisestä.

FA suhtautuu myönteisesti lainvalmistelun tueksi laadittavien hallinnollisia sanktioita koskevien sääntelyperiaatteiden valmisteluun.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi