OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LAUSUNTO

7.5.2025

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Erityisasiantuntija Elina Immonen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain, sijoituspalvelulain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 50 o §:n muuttamisesta (HE 30/2025 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista lausuntoa otsikkoasiassa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettua lakia (1070/2017, jäljempänä *RahKL*), sijoituspalvelulakia (747/2012) ja Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 50 o §:ää.

Oikeusministeriö on 20.12.2024 antanut lausunnon (VN/22912/2024-OM-3) valtiovarainministeriölle esityksen valmisteluvaiheessa. Oikeusministeriö on tässä vaiheessa keskittynyt tarkastelemaan hallituksen esitystä seuraamusmaksuja ja muutoksenhakua koskevien ehdotusten kannalta ja lausuu niiltä osin talousvaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa.

Hallinnolliset seuraamusmaksut (1. lakiehdotuksen 12 luvun 2 § ja 2. lakiehdotuksen 15 luvun 2 §)

Hallituksen esityksessä seuraamusmaksua koskevia RahKL 12 luvun 2 §:ää ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:ää ehdotetaan täsmennettäviksi, minkä taustalla on rahoitusvälineiden markkinoista sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 600/2014 (jäljempänä *EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetus* tai *asetus*) muuttaminen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2024/791 sekä rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/65/EU (jäljempänä *rahoitusvälineiden markkinat -direktiivi* tai *direktiivi*) muuttaminen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2024/790. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi asetukseen lisättyjen uusien artiklojen rikkomista koskevista sanktioinneista. Koska kysymys on sellaisten uusien velvoitteiden lisäämisestä lakiin, joiden laiminlyönnin tai rikkomisen perusteella voidaan määrätä seuraamusmaksu, sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

arvioinnissa olennaista on erityisesti sanktioitaviksi ehdotettujen tekojen kuvauksen täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä teoista säädettyjen sanktioiden oikeasuhtaisuus.

Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä (ks. PeVL 37/2021 vp, k. 32 aiempaa lausuntokäytäntöä koskevine viittauksineen). Laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Tavoitteena tulee olla, että hallinnollisia sanktioita koskevien mahdollisten blankosäännösten edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevasta aineellisesta normistosta käy ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus ja sanktioinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitetusta teosta (ks. muun ohella PeVL 37/2021 vp, k. 35; PeVL 10/2016 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on lisäksi painottanut, että Suomessa hallinnollisia seuraamusmaksuja ei voida määrätä viranomaisille, joille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (ks. PeVL 37/2021 vp, k. 40; PeVL 14/2018 vp, s. 20–21).

Oikeusministeriö toteaa, että ensimmäisessä ja toisessa lakiehdotuksessa seuraamusmaksulla sanktioitaviksi ehdotetut rikkomiset ja laiminlyönnit on määritelty viittaamalla joko RahKL:n aineellisiin säännöksiin (RahKL 12 luvun 2 §:n 2 momentti) tai EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksessa säädettyihin velvoitteisiin (RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentti ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentti). Valittu sääntelytapa vaikuttaa noudattavan sekä Finanssivalvonnasta annetussa laissa omaksuttua että RahKL:ssa ja sijoituspalvelulaissa nykyisellään käytettyä sääntelytapaa.

Ensimmäisen ja toisen lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 25–26) on seuraamusmaksujen osalta todettu muun ohella seuraavaa:

> ”Uusia sanktioituja asetuksen artikloita ovat 5 artikla kaupankäynnin volyymiyläraja 8a (1) ja (2)kauppapaikan kauppaa edeltävät avoimuusvaatimukset johdannaisten osalta sekä 8 b kauppapaikan kauppaa edeltävät avoimuusvaatimukset toimeksiantokokonaisuuksien osalta samoin kuin 11a (1) johdannaisia koskevien tietojen julkistamisen lykkääminen 22 a (1) (5) ja (8) tietojen siirto konsolidoidun kaupankäyntitiedon tarjoajalle sekä 22 b (1)tietojen laatu ja 22 c (1) liiketoimintakellojen synkronointi.
>
> – –
>
> Asetuksen uuden 39 a artikla kieltoa tarjota maksua toimeksiantovirrasta (*payment for order flow*) on tehostettu myös hallinnollisen sanktion uhalla. Suomessa direktiivin 70 artiklan 3 kohdan hallinnollisista seuraamuksista on säädetty Sijoituspalvelulain 5 luvun 2 §:n 6–7 momentissa ja laissa kaupankäynnistä rahoitusvälineillä 12 luvun 2 §:n 2 ja 3 momentissa.”

Oikeusministeriö kiinnittää jo hallituksen esitysluonnoksen valmisteluvaiheen lausunnossa esiin tuomallaan tavalla huomiota siihen, etteivät sanktioitaviksi ehdotettujen tekojen kuvauksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta

viittaukset EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksessa säädettyihin uusiin artikloihin näyttäydy kaikilta osin yksiselitteisinä ja täsmällisinä. Näin on etenkin siltä osin, kuin viitattavaksi edotetut asetuksen säännökset koskevat sanamuotonsa mukaan yhtäältä rahoitusmarkkinoilla toimivia yksityisiä ja toisaalta jäsenvaltioita ja viranomaisia. Oikeusministeriö kiinnittää talousvaliokunnan huomiota tekojen ja laiminlyöntien luonnehdinnan osalta etenkin seuraaviin seikkoihin:

- Ehdotetuissa RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin 1 kohdassa ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin 1 kohdassa viitatun asetuksen 5 artiklan 4 ja 8–10 kohta koskevat arvopaperimarkkinaviranomaista ja lainsäädäntövallan delegointia komissiolle, eivätkä ne vaikuttaisi sisältävän sanktioitavissa olevia velvoitteita markkinoilla toimiville. Ehdotetussa RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin 1 kohdassa oleva sanonnallinen viittaus volyymin ylärajaan on lisäksi epäselvä suhteessa sanktioitavan teon asialliseen luonnehdintaan (rahoitusvälineitä koskevaa avoimuutta koskevien asetuksen säännösten laiminlyönti tai rikkominen).

- Ehdotetuissa RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin 4 kohdassa ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin 4 kohdassa viitatun asetuksen 15 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ensimmäinen ja kolmas virke, joista ensin mainittu koskee jäsenvaltioita ja jälkimmäinen arvopaperimarkkinaviranomaista, eivät vaikuttaisi sisältävän suoranaisia velvoitteita markkinoilla toimiville yksityisille. Asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa ei myöskään ole ehdotetuissa RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin 4 kohdassa ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin 4 kohdassa mainittua neljättä alakohtaa.

Jo nykyisellään RahKL:ssa ja sijoituspalvelulaissa seuraamusmaksulla sanktioitujen rikkomisten ja laiminlyöntien luonnehdintojen täsmällisyyden osalta voidaan todeta, että esimerkiksi asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa vain kolmannessa alakohdassa on säädetty velvollisuus markkinoilla toimiville: ensimmäinen, toinen ja neljäs alakohta koskevat toimivaltaisia viranomaisia. Asetuksen 7 artiklan 1 kohdan osalta huomionarvoista on myös, että siihen viitataan paitsi RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin 1 kohdassa ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin 1 kohdassa myös mainittujen momenttien 2 kohdassa. Samaa asetuksen 7 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvän velvoitteen rikkomista tai laiminlyöntiä ei sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi tulisi sanktioida kansallisen lain kahdessa erillisessä kohdassa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi siihen, ettei RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin 4 kohdassa ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin 4 kohdassa viitattua asetuksen 22 artiklan 2 kohtaa, jossa säädetään kauppapaikkojen, hyväksyttyjen julkistamisjärjestelyiden ja konsolidoitujen kauppatietojen tarjoajien velvollisuudesta säilyttää *tarvittavat* tiedot *riittävän* pitkään, ole pidettävä sanktioitaviksi ehdotettujen tekojen kuvauksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta onnistuneena. Myöskään RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin 6 kohdassa ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin 6 kohdassa viitattu asetuksen 30 artiklan 1 kohta ja RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin 8 kohdassa ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin 8 kohdassa viitatut asetuksen

40–42 artikla eivät vaikuttaisi sisältävän täsmällisiä tai tarkkarajaisia velvoitteita markkinoilla toimiville yksityisille.

Säätämisjärjestysperusteluissa (s. 27–28) tuodaan esiin hallinnollisten seuraamusten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisiä lähtökohtia ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Säännöskohtaisissa perusteluissa tai suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa hallituksen esityksen jaksossa ei kuitenkaan asetuksen 39 a artiklaa lukuun ottamatta tehdä selkoa siitä, aiheuttavatko (ja miltä osin) asetuksen muutokset ja uudet säännökset nykyisiin sanktiointeihin asiallisia muutoksia ja miten niitä olisi valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava.

Hallinnollisen seuraamusmaksun säätäminen sanktioksi tietyn velvoitteen rikkomisesta tai laiminlyönnistä tulee perustella aina kunkin sanktioinnin osalta erikseen. Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi olla tehty selkoa siitä, miltä osin direktiivi edellyttää rikkomusten tai laiminlyöntien sanktiointia ehdotetulla tavalla seuraamusmaksuin. Arvio ehdotettujen uusien sanktiointien oikeasuhtaisuudesta, välttämättömyydestä, viimesijaisuudesta ja hyväksyttävyydestä suhteessa asetuksen muutetussa 5 artiklassa sekä lisätyissä 8 a artiklan 1 ja 2 kohdassa, 8 b artiklassa, 11 a artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä ja neljännessä alakohdassa, 22 a artiklan 1 ja 5–8 kohdassa, 22 b artiklan 1 kohdassa sekä 22 c artiklan 1 kohdassa säädettyihin velvoitteisiin jää hallituksen esityksessä lähes olemattomaksi, sillä siinä ei juurikaan kuvata hallinnollisten seuraamusten valintaan mahdollisesti liittyvää kansallista liikkumavaraa. Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan rahoitusvälineiden markkinat -direktiivistä seuraavaa (s. 28):

> ”– – [D]irektiivin 70 artiklan 6 kohdassa on säädetty hallinnollisista seuraamuksista, joita viranomaisilla on jäsenvaltiossa vähintään oltava määrättävissä direktiivin 3, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa rikkomistapauksissa. Tällaisia seuraamuksia ovat julkinen ilmoitus, josta käy ilmi luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nimi ja rikkomisen luonne, määräys lopettaa rikkominen, toimiluvan peruuttaminen tai toimiluvan keskeyttäminen direktiivissä tarkennetuissa tilanteissa, pysyvä kielto luonnolliselle henkilölle hoitaa ylimmässä johdossa olevia tehtäviä, sijoituspalveluyritykselle väliaikainen kielto olemasta kauppapaikan asiakas. Edellä lueteltujen seuraamusvaihtoehtojen lisäksi direktiivi määrittelee hallinnollisen enimmäissakon erikseen oikeushenkilölle sekä luonnolliselle henkilölle. Hallituksen esityksessä päivitetyt hallinnolliset seuraamukset kuuluvat kaikki direktiivin 70 artiklassa tarkoitettujen 3, 4 ja 5 kohdan rikkomistapauksiin.”

Säätämisjärjestysperustelujen maininta seuraamusvaihtoehdoista viittaisi kansalliseen liikkumavaraan sen osalta, mitkä teot sanktioidaan juuri hallinnollisella seuraamusmaksulla. Sikäli kuin direktiivin 70 artiklan 6 kohta jättää liikkumavaraa seuraamusmaksusääntelyssä, sen käyttöä ei ole hallituksen esityksessä juurikaan perusteltu. Olisi syytä varmistua muun ohella siitä, onko kunkin teon sanktiointi välttämätöntä ja viimesijaista, hyväksyttävän tarpeen perustelemaa sekä oikeasuhtaista. Vaikka kansallista liikkumavaraa ei olisikaan, erityisesti seuraamusmaksun välttämättömyyden tulee olla perusteltu myös EU-säädösten edellyttämien sanktioiden osalta.

Se, että RahKL:n ja sijoituspalvelulain seuraamusmaksusäännösten päivittäminen liittyy EU-asetuksen sanktioituihin säännöksiin ja on tarpeen Finanssivalvonnan toimintavaltuuksien pitämiseksi ajantasaisina, ei ole riittävä perustelu asetuksen muutetussa 5 artiklassa sekä lisätyissä 8 a artiklan 1 ja 2 kohdassa, 8 b artiklassa, 11 a artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä ja neljännessä alakohdassa, 22 a artiklan 1 ja 5–8 kohdassa, 22 b artiklan 1 kohdassa sekä 22 c artiklan 1 kohdassa säädettyjen velvoitteiden rikkomisen tai laiminlyönnin sanktioimiseksi seuraamusmaksulla. Talousvaliokunnan olisi syytä varmistua, että hallituksen esitykseen sisältyville hallinnollisin seuraamusmaksuin toteutettaviksi ehdotetuille uusille sanktioinneille on esitettävissä valtiosääntöisesti asianmukaiset ja riittävät perusteet.

Muutoksenhaku (1. lakiehdotuksen 11 luku)

Muutoksenhakua valtiovarainministeriön päätökseen koskeva RahKL 11 luvun 1 § ehdotetaan kumottavaksi, sillä säännöskohtaisten perustelujen mukaan lakiin ei jäisi enää mitään valtiovarainministeriön päätösasioita, joihin tulisi voida hakea muutosta. Lisäksi luvun 2 §:ää ehdotetaan muutettavaksi. Viimeksi mainitun pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 25) todetaan sen 2 momentin osalta muun ohella, että siinä ei rajoitettaisi hallintolaissa (434/2003) tarkoitettua muutoksenhakuoikeutta vaan ohjattaisiin informatiivisesti muutoksenhakuoikeudesta erityisissä tilanteissa ja tilanteissa, joissa myös usealla osapuolella voisi olla samanaikaisesti intressi hakea muutosta päätökseen. Oikeusministeriö toteaa, että säännöskohtaisissa perusteluissa olisi tullut muutoksenhakua koskevan yleissääntelyn osalta viitata hallintolain sijaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019, jäljempänä *HOL*). Ylipäänsä yleislain kanssa päällekkäisestä sääntelystä olisi – muun ohella muutoksenhakusääntelyn osalta – pyrittävä pidättäytymään (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.13.2).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan HOL:sta ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. esim. PeVL 34/2014 vp, s. 4; PeVL 15/2012 vp, s. 3). Oikeusministeriö painottaa, että 1. lakiehdotuksen 11 luvun 2 §:n 2 momentista huolimatta Finanssivalvonnan päätösten muutoksenhakukelpoisuus ratkaistaan perustuslain 21 §:n 1 momentin, hallintolainkäytössä yleislakina sovellettavan HOL:n ja erityisesti sen 6 §:n perusteella sekä Finanssivalvonnan päätösten muutoksenhakua koskevan Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:n erityissäännöksen perusteella. Säännöskohtaisissa perusteluissa informatiiviseksi luonnehdittua RahKL 11 luvun 2 §:n 2 momenttia ei voida pitää muutoksenhakukelpoisten Finanssivalvonnan päätösten luettelona. Niin ikään eduskunnan talousvaliokunta on aiempaa kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettua lakia (748/2012) säädettäessä todennut, että voimassa olevaa RahKL 11 luvun 2 §:n 2 momenttia teknisiä viittauksia lukuun ottamatta vastaava aiemman lain (748/2012) 9 luvun 2 §:n 2 momentin säännös on lähinnä informatiivinen, sillä Finanssivalvonnan päätöksiin voidaan aina hakea muutosta Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:n nojalla (TaVM 11/2012 vp, s. 13).

Niin kutsuttu viivästysvalitus hallintotuomioistuimeen viranomaisen passiivisuustilanteita koskevana oikeussuojakeinona on kansallisessa oikeusjärjestelmässämme poikkeuksellinen. Sellaisesta on kuitenkin erityislainsäädännössä joissakin yhteyksissä erityisesti EU-lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi säädetty. (Ks. LaVL 15/2023 vp, s. 2–3.) Toimilupahakemusten käsittelyn osalta voimassa olevan RahKL 11 luvun 1 §:n 2 momentin viivästysvalitusta koskeva sääntely perustuu oikeusministeriön käsityksen mukaan rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin 74 artiklan 1 kohtaan, jota ei nyt implementoitavalla direktiivillä (EU) 2024/790 ole muutettu. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon, että hallituksen esityksessä viivästysvalitusta koskeva sääntely ehdotetaan siirrettäväksi asiallisesti samansisältöisenä 11 luvun 2 §:n uudeksi 3 momentiksi, viivästysvalitusta koskevaa säännösehdotusta ei ole pidettävä muutoksenhakujärjestelmän peruslähtökohtien kannalta ongelmallisena.

Lakiteknisenä seikkana oikeusministeriö huomauttaa lopuksi, että ehdotetussa RahKL 11 luvun 2 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä vaikuttaisi sääntelyn ymmärrettävyyden vuoksi olevan tarpeen viitata 2 luvun 4 §:ssä *sekä* 3 luvun 7 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettuun asiaan.