Valtiovarainministeriö, Rahoitusmarkkinaosasto

Paula Kirppu, lsn.

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Pyydettynä vastineena hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain, sijoituspalvelulain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 50 o §:n muuttamisesta HE 30/2025 vp annetun oikeusministeriön lausunnon johdosta valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

Oikeusministeriö (jäljempänä myös OM) on lausunnossaan nostanut esille seuraavia seikkoja liittyen sanktioitujen säännösten täsmällisyyteen, tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä seuraamusten valtiosääntöoikeudellisten perustelujen riittävyyteen.

OM kiinnittää huomiota, että 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).

VM painottaa, että **s**anktiouhka kohdentuu tässä toimilupavalvottavan erityisiin toiminnan järjestämisvaatimuksiin. Järjestämisvaatimusten noudattaminen on näissä tapauksissa huomattavan tärkeää markkinoiden luotettavan toiminnan kannalta. Järjestämisvaatimuksen kulloinenkin sisältö rakentuu osista, jotka edellyttävät myös tapauskohtaisesti lisäksi annettuja viranomaisten tietoja tai tarkempia määräyksiä, jotka eivät ole olleet direktiivin antamisen yhteydessä vielä tarkemmin ilmaistavissa, ja jotka voivat muuttua ajan kuluessa.

Esim. kyseissä 5 artiklan 1 kohdassa säädetään volyymin ylärajasta seuraavasti. Kauppapaikkojen on keskeytettävä 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun vapautuksen käyttö, kun rahoitusvälineellä tämän vapautuksen puitteissa käydyn kaupan prosenttiosuus unionissa ylittää 7 prosenttia kyseisellä rahoitusvälineellä käydyn kaupan kokonaisvolyymista unionissa. Kauppapaikkojen on perustettava kyseisen vapautuksen käytön keskeyttämispäätöksensä tietoihin, jotka arvopaperimarkkinaviranomainen on julkaissut tämän artiklan 4 kohdanmukaisesti, ja niiden on tehtävä tämä päätös kahden työpäivän kuluessa kyseisten tietojen julkaisemisesta ja tehtävä se kolmen kuukauden ajaksi. Viitatussa 4 kohdassa taas säädetään seuraavasti. Arvopaperimarkkinaviranomainen julkaisee seitsemän työpäivän kuluessa kunkin kalenterivuoden maalis-, kesä-, syys- ja joulukuun päättymisestä kullakin rahoitusvälineellä käydyn kaupan kokonaisvolyymin unionissa edeltäviltä 12 kuukaudelta, kullakin rahoitusvälineellä 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun vapautuksen puitteissa koko unionissa käydyn kaupan prosenttiosuudet edeltäviltä 12 kuukaudelta sekä näiden kullakin rahoitusvälineellä käydyn kaupan prosenttiosuuksien laskemisessa käytettävät menetelmät.

Kohdassa 8 puolestaan säädetään, että kausi jolta arvopaperimarkkinaviranomainen julkistaa kauppatiedot ja jonka osalta rahoitusvälineellä vapautuksen puitteissa käytävää kauppaa on seurattava, alkaa 29. päivänä syyskuuta 2025. Kohdassa 9 säädetään vielä, että arvopaperimarkkinaviranomainen laatii luonnokset teknisiksi sääntelystandardeiksi, joissa määritetään menetelmä, liiketoimien tunnusmerkinnät mukaan lukien, jolla se kerää, laskee ja julkistaa liiketoimia koskevat tiedot 4 kohdan mukaisesti, jolla kullakin rahoitusvälineellä käydyn kaupan kokonaisvolyymi sekä vapautuksen puitteissa koko unionissa käytävän kaupan prosenttiosuudet saadaan mitattua tarkasti.

Vrt. esim. ylinopeussakko liikenteessä edellyttää, että viranomaiset ovat määritelleet sallitun ylimmän nopeuden kyseiselle tieosuudelle ja että se on tiemerkintänä myös osoitettu. Rahoitusalan toiminnan järjestämisvaatimukset ovat kuitenkin paljon moniulotteisemmat, eikä sanktioitua toimintaa tai laiminlyöntiä voida kuvata yhtä tarkasti kuin edellä esimerkissä. Jotta sanktioitu toiminta tai laiminlyönti kuitenkin voidaan jollain tapaa rajata, on direktiivissä kuvattu toiminnan järjestämisen vaatimukseen liittyviä osia artiklan yhteydessä. Jotta toimijan voi edellyttää toimivan sääntelyn vaatimukset täyttävästi, on toimijalla oltava käytettävissä sanotut vaatimukset tai niiden rajat. Säännöksen laaja sisältö toimii samalla myös toimijan kannalta perusteena sanktion välttämiselle, jos kaikkia tarvittavia vaatimuksia ei ole osoitettu. Artiklan sanktioinnilla kokonaisuudessaan, ei siten ole tarkoitus määrätä viranomaisen omalle toiminnalle sanktiouhkaa vaan kuvata toiminnan järjestämisen vaatimukset, jotka toimijalle asetetaan. Tätä tukee myös se seikka, että samassa direktiivissä on hyvinkin tarkasti viitattuja sanktioituja kohtia kuten esimerkiksi viittaukset 15 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ensimmäiseen ja kolmanteen virkkeeseen. Direktiivin asianmukainen kansallinen täytäntöönpano voi vaarantua, mikäli sanktiointi rajataan kansallisessa laissa tarkemmin tai toisin kuin direktiivissä on kirjattu. Volyymin yläraja liittyy kaupankäynnin avoimuuteen erityisesti rajoittamalla mahdollisuutta toteuttaa kauppa julkisen kaupankäynnin ulkopuolella.

OM huomauttaa, että 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.

VM toteaa, että havainto 15 artiklan 1 kohdan neljännestä alakohdasta on oikea. Virheellinen viittaus näyttää seuraavan muutosdirektiivistä, jossa on myös viittaus 1 kohdan neljänteen alakohtaan. Poistetaan viittaus asetuksen neljänteen alakohtaan laista.

RahKL 12: 2 §:n 3 momentin 4 kohta kuuluisi muutettuna:
4) 14 artiklan 1-3 kohdan 15 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan, toisen alakohdan ensimmäisen ja kolmannen virkkeen, 15 artiklan 2 kohdan ja 15 artiklan 4 kohdan toisen virkkeen, 17 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen, 20 artiklan 1 ja 1 a kohdan ja 20 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen, 21 artiklan 1-3 kohdan, 22 artiklan 2 kohdan, 22 a artiklan 1 ja 5-8 kohdan, 22 b artiklan 1 kohdan, 22 c artiklan 1 kohdan sekä 23 artiklan 1 ja 2 kohdan säännökset OTC-kaupankäyntiä harjoittavien kauppojen sisäisten toteuttajien ja sijoituspalveluyritysten avoimuudesta;

Muutoksen perustelut:
Poistetaan pykälän 3 momentin luettelon 4 kohdasta virheellinen viittaus asetuksen 15 artiklan 1 kohdan neljänteen alakohtaan.

Ja vastaavasti
SipaL 15: 2 §:n 7 momentin 4 kohta kuuluisi muutettuna:
4) 14 artiklan 1-3 kohdan 15 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan, toisen alakohdan ensimmäisen ja kolmannen virkkeen, 15 artiklan 2 kohdan ja 15 artiklan 4 kohdan toisen virkkeen, 17 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen, 20 artiklan 1 ja 1 a kohdan ja 20 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen, 21 artiklan 1-3 kohdan, 22 artiklan 2 kohdan, 22 a artiklan 1 ja 5-8 kohdan, 22 b artiklan 1 kohdan, 22 c artiklan 1 kohdan sekä 23 artiklan 1 ja 2 kohdan säännökset OTC-kaupankäyntiä harjoittavien kauppojen sisäisten toteuttajien ja sijoituspalveluyritysten avoimuudesta;

Muutoksen perustelut:
Poistetaan pykälän 7 momentin luettelon 4 kohdasta virheellinen viittaus asetuksen 15 artiklan 1 kohdan neljänteen alakohtaan.

OM nostaa kommenteissaan esille useita voimassa olevassa laissa esiintyviä vastaavan kaltaisia viittauksia asetuksen artikloihin laajemmin kuin olisi OM:n näkemyksen mukaan tarpeen kuten viittaukset asetuksen 30 artiklan 1 kohtaan sekä 40-42 artiklaan ja toistettuja viittauksia kuten esimerkiksi viittaus asetuksen 7 artiklan 1 kohtaan, jonka vain kolmannessa alakohdassa on säädetty velvollisuus markkinoilla toimiville: ensimmäinen, toinen ja neljäs alakohta koskevat toimivaltaisia viranomaisia.

VM toteaa, ettei se näe perustelluksi tässä yhteydessä lähteä muuttamaan laissa jo aiemmin valittua vakiintunutta esitystapaa ja että viittaukset noudattavat direktiivissä säädettyä viittaustekniikka. Tästä viittaustekniikasta poikkeaminen voi vaarantaa direktiivissä ja asetuksessa omaksutun sääntelylogiikan kansallisen implementoinnin.

OM kiinnittää huomiota lisäksi siihen, ettei RahKL 12 luvun 2 §:n 3 momentin 4 kohdassa ja sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 7 momentin 4 kohdassa on voimassa olevassa laissa viittaus asetuksen 22 artiklan 2 kohtaan, jossa säädetään kauppapaikkojen, hyväksyttyjen julkistamisjärjestelyiden ja konsolidoitujen kauppatietojen tarjoajien velvollisuudesta säilyttää tarvittavat tiedot riittävän pitkään, ja ettei sitä ole pidettävä sanktioitaviksi ehdotettujen tekojen kuvauksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta onnistuneena.

VM toistaa, että tässäkin voimassa olevassa laissa oleva viittaus liittyy sääntelykokonaisuuteen, joihin viitataan mm. saman artiklan 1 kohdassa.

Kommenteissaan **OM** kiinnittää huomiota myös seuraamusten perusteluihin. 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.

VM korostaa, että seuraamusmaksujen osalta on sääntelytekniikassa noudatettu jo omaksuttua sanktiolinjaa ja lisätty viitatut uudet artiklakohdat asiallisesti samaan yhteyteen kuin jo aiemmin säädetyt seuraamukset vastaavan kaltaisista toiminnan järjestämisvaatimuksista. Kaupankäynnin luotettavuus edellyttää kauppapaikan ylläpitäjältä ja kaupankäyntiin osallistuvilta toimiluvallisilta toimijoilta tarkkaa sääntelyn noudattamista, tietojen asianmukaista tallentamista ja säilyttämistä niille määrätyn ajan. Finanssivalvonnalla on merkittävä tehtävä valvoa kaupankäynnin järjestämistä sääntelyn edellyttämällä tavalla. Toiminnan lainmukaisuutta voidaan tehostaa sanktioilla, joita direktiivissä on edellytetty tiettyjen keskeisten toimien osalta annettavaksi. Sanktiovaihtoehtoja harkittaessa on huomioitava niiden tehokkuus suhteessa säännellyn toiminnan merkittävyyteen ja tarpeeseen korjata tilanne, sekä riittävään vaikuttavuuteen toimijan kannalta, jotta rikkomisen toistuvuudelta voitaisiin välttyä.

VM toteaa, että kyseiset uudet lisätyt sanktioidut säännökset liittyvät tarkentuneisiin toiminnan järjestämisen vaatimuksin. Täsmentyneillä vaatimuksilla tarjotaan kauppatietojen konsolidoidun tiedon tarjoajille paremmat mahdollisuudet toiminnan järjestämiseen sääntely tarkoittamalla tavalla, jolloin esimerkiksi tietojen julkistaminen sekä luovuttaminen oikeaan aikaan konsolidoidun kaupankäyntitiedon tarjoajalle on perusedellytys, jotta toiminta on mahdollista. Suhteessa toiminnan muotoon ja erityiseen luotettavuusvaatimukseen suhteutettuna hallinnollinen seuraamusmaksu on tarkoituksenmukainen tehoste. Kaupankäynnin volyymiyläraja korvaa aiemman kasinkertaisen volyymin (double volume cap) määrän rajauksen ja samalla kun sääntely on yksinkertaistunut tältä osin, sitä tehostetaan nyt sanktiomahdollisuudella.

Finanssivalvonnan toimivaltuuksista on säädetty laissa Finanssivalvonnasta. Valvojalla on käytettävissä MiFID direktiivin edellyttämät monipuoliset valtuudet kuten esimerkiksi mahdollisuus antaa julkinen huomautus tai varoitus, kieltää jatkamasta toimintaa tai peruuttaa toimilupa, joita hallinnolliset seuraamukset täydentävät. Rahallinen sanktio toimii sekä kaupallisen toimijan näkökulmasta riittävänä yllykkeenä toiminnan järjestämiseksi sääntelyn edellyttämällä tavalla, että yleisön silmissä valvonnan asianmukaisena tehokkuutena tilanteissa, joissa syystä tai toisesta sääntörikkomus on tapahtunut. FivaL:n 41 §:n 1 momentin mukaisesti seuraamusmaksun määrä perustuu kokonaisarviointiin. Seuraamusmaksun määrää arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika sekä tekijän taloudellinen asema. Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon menettelyllä saavutettu hyöty ja sillä aiheutettu vahinko, jos ne ovat määritettävissä, tekijän yhteistyö Finanssivalvonnan kanssa asian selvittämiseksi ja toimenpiteet rikkomisen toistumisen estämiseksi, muut ja aiemmat finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin kohdistuneet rikkomukset ja laiminlyönnit sekä menettelyn mahdolliset vaikutukset rahoitusjärjestelmän vakaudelle.

VM viittaa, myös SipaL:n ja RahKL:n vuoden 2017 perusteluihin (HE 151/2017), joissa säännöksiä on perusteltu seuraavasti.
HE 151 2017 perustelut, jossa sijoituspalvelulain 15:1 ja 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavasti.

15 luku Hallinnolliset seuraamukset
Lain 15 luku ehdotetaan siihen tehtävien useiden muutosten vuoksi muutettavaksi kokonaisuudessaan.
1 §. Rikemaksu. Pykälän viittaussäännöksiä ehdotetaan tarkistettaviksi lain muuttuneita pykäläkohtia vastaaviksi.
2 §. Seuraamusmaksu. Pykälän 1 momentti vastaa osin pykälän nykyistä 1 momenttia. Momentissa lueteltaisiin edelleen ne säännökset, joiden rikkomisesta annettavat seuraamukset perustuvat nykyisen lain tavoin kansalliseen harkintaan. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin omistajavalvontaa koskevia sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemisestä ja
selvittämisestä annetun lain säännöksiä lukuun ottamatta pykälän nykyisen 2 momentin tavoin luottolaitosdirektiiviin perustuvista seuraamussäännöksistä. Laissa rahanpesun ja terrorismin ehkäisemisestä säädetään nykyisin kyseisen lain säännösten rikkomisesta. Pykälän 3 ja 4 momentti vastaisivat säännöksen voimassaolevia momentteja. Niiden sisältämiin pykäläviittauksiin tehtäisiin ainoastaan teknisiä täsmennyksiä laissa ehdotettuihin uusiin säännöskohtiin.
Pykälän 5 momentissa säädettäisiin nykyisen säännöksen 5 momenttia vastaavasti EU:n vakavaraisuusasetuksen säännösten rikkomisesta.

Pykälän 6—7 momentissa ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksun soveltamisesta MIFID II:een perustuvien säädösten osalta. Ehdotettu 6 momentti sisältäisi seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan direktiivin nojalla säädetyt kansalliset säännökset, kun taas 7 momentti sisältäisi seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan kuuluvat MIFIR:n säännökset. Kyseisiintekoihin ja laiminlyönteihin tulisi sovellettavaksi direktiiviin perustuvat ankarammat seuraamusmaksun enimmäismäärät. Säännös perustuu direktiivin 70 artiklan 3 ja 4 kohtaan, lukuun ottamatta ehdotetun 6 momentin 9 kohtaa, joka perustuisi kansalliseen harkintaan. Kyseistä rikkomusten ilmoittamista koskevan säännöksen 1 momentin rikkomiseen ehdotetaan sovellettavaksi ankarampaa seuraamusmaksua direktiiviin perustuvien rikkomusten tavoin. Tätä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena siksi, että kyseinen säännös on väärinkäytösten ennaltaehkäisyn, niiden paljastumisen ja rahoitusmarkkinoiden luotettavan toiminnan kannalta erittäin keskeinen. Vastaava ratkaisu omaksuttiin hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2014 vp), jossa luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin ja sijoituspalvelulakiin lisätyn vastaavan säännöksen rikkomiseen
sovelletaan vastaavan suuruista seuraamusmaksusäännöstä.
Pykälän 8 momenttia ehdotetaan tarkennettavaksi niin, että Finanssivalvonnasta annetun lain40 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä olisivat tämän pykälän 1, 2 ja 5-7 momentissa säädetyn lisäksi myös kyseisissä momenteissa tarkoitettuja säännöksiä koskevat tarkemmat rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin sekä EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen perusteella annettujen komission asetusten ja päätösten säännökset. MIFID II:n ja MIFIR:n perusteella annettujen ja niitä tarkentavien komission asetusten ja päätösten säännösten lisääminen säännökseen on tarpeen, koska kyseinen direktiivi ja asetus sisältää useita valtuuksia komissiolle antaa asetusta tarkentavaa sääntelyä. Kyse on lähinnä selventävästä ja täsmentävästä sääntelystä,koska lain tai MIFIR:n säännöksen rikkomisena on jo lähtökohtaisesti pidettävä myös sitä, että rikotaan kyseisten säädösten perusteella annettua tarkempaa määräystä tai säännöstä. Komission kyseisiä 2 tason asetuksia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista momentissa luetella, koska niitä on useita kymmeniä.
Pykälän 9 momentissa ehdotetaan säädettäväksi itsekriminointisuojaan liittyvästä rajoituksesta. Momentissa tarkoitetun seuraamusmaksusäännöksen soveltamisala ehdotetaan itsekriminointisuojan vuoksi rajattavaksi vain sellaisiin Finanssivalvonnan tietojensaanti- ja tarkastusoikeussäännösten rikkomistilanteisiin, joissa ei ole kyse rikosepäilyistä. Ehdotettu säännös
vastaa tältä osin Finanssivalvonnasta annetun lain 33 a §:n 3 momentissa uhkasakon asettamisen osalta jo nykyisin säädettyä. Säännöksen tulkinnassa on kuitenkin huomioitava se, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin velvoitteeseen sisältyvä itsekriminointisuojan periaate voi myös muissa tilanteissa käytännössä estää seuraamusmaksun määräämisen. Näin esimerkiksi tilanteissa, joissa tietojen antaminen Finanssivalvonnalle voisi mahdollisesti johtaa rikosprosessin käynnistymiseen taikka tosiasiassa rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi luonnehdittavan hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen. Itsekriminointisuojan suhde hallinnolliseen pakkoon on epäselvä. Säännöksessä tarkoitetun henkilön myötävaikutusvelvollisuuden ja itsekriminointisuojan välinen jännite sekä mahdollisesti myötävaikutusvelvollisuuden perusteella saadun aineiston hyödyntämiskiellon sisältö on ratkaistava oikeuskäytännössä. Pykälässä ei enää säädettäisi pykälän nykyisen 7 momentin tavoin johdon henkilökohtaisesta
vastuusta. Vastaava säännös sisältyy jo nykyisin Finanssivalvonnasta annettuun lakiin.

RahKL:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavasti.

12 luku Hallinnolliset seuraamukset
1 §. Rikemaksu. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain nykyisen lain10 luvun 1 §:n säännöksen tavoin kansallisen rikemaksusäännöksen soveltamisalaan kuuluvista säännöksistä. Suuri osa momentin nykyisistä säännöksistä ehdotetaan siirrettäväksi direktiivin täytäntöönpanon edellyttämällä

tavalla seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan kuuluviksi. Momentin viittaussäännöksiä ehdotetaan myös tarkistettavaksi lain muuttuneita pykäläkohtia vastaaviksi. Ehdotettu 2 momentti vastaisi sisällöltään nykyistä momenttia.

2 §. Seuraamusmaksu. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi nykyisen lain 10 luvun 2 §:n säännöksen tavoin kansalliseen harkintaan perustuvista seuraamusmaksusäännöksistä. Ehdotus lain 3 luvun 36 §:n ja 5 luvun 17 §:n sisältämien säännöksien säännellyn markkinan sekä monenkeskisen ja organisoidun kaupankäyntijärjestelmän kielletyn markkinoinnin ulottamisesta seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan olisi uusi.

Pykälän 2—3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksun soveltamisesta MIFID II:een perustuvien säädösten osalta. Ehdotettu 2 momentti sisältäisi seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan direktiivin nojalla säädetyt kansalliset säännökset, kun taas 3 momentti sisältäisi seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan kuuluvat MIFIR:n säännökset. Kyseisiin tekoihin ja laiminlyönteihin tulisi sovellettavaksi direktiiviin perustuvat ankarammat seuraamusmaksun enimmäismäärät.

Ehdotetut seuraamusmaksusäännökset perustuvat direktiivin 70 artiklaan, lukuun ottamatta lain 3 luvun 3 §:n 1 momentin, 5 luvun 1 §:n 4 momentin ja 9 luvun 10 §:n rikkomusten ilmoittamista koskevien säännösten ulottamista seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan. Kyseisiin rikkomusten ilmoittamista koskevien säännösten rikkomiseen ehdotetaan sovellettavaksi ankarampaa seuraamusmaksua direktiiviin perustuvien rikkomusten tavoin. Tätä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena siksi, että kyseinen säännös on väärinkäytösten ennaltaehkäisyn, niiden paljastumisen ja rahoitusmarkkinoiden luotettavan toiminnan kannalta erittäin keskeinen. Vastaava ratkaisu omaksuttiin hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2014 vp), jossa luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin ja sijoituspalvelulakiin lisätyn vastaavan säännöksen rikkomiseen sovelletaan vastaavan suuruista seuraamusmaksusäännöstä.

Pykälän 4 momentin mukaan seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan kuuluvia säännöksiä olisivat pykälän 1—3 momentissa säädetyn lisäksi myös kyseisissä momenteissa tarkoitettuja säännöksiä koskevat tarkemmat rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin sekä EU:n rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen perusteella annettujen komission asetusten ja päätösten säännökset. MIFID II:n ja MIFIR:n perusteella annettujen ja niitä tarkentavien komission asetusten ja päätösten säännösten lisääminen säännökseen on tarpeen, koska kyseinen direktiivi ja asetus sisältävät useita valtuuksia komissiolle antaa asetusta tarkentavaa sääntelyä. Kyse on lähinnä selventävästä ja täsmentävästä sääntelystä, koska lain tai MIFIR:n säännöksen rikkomisena on jo lähtökohtaisesti pidettävä myös sitä, että rikotaan kyseisten säädösten perusteella annettua tarkempaa määräystä tai säännöstä. Komission kyseisiä asetuksia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista momentissa luetella, koska niitä on useita kymmeniä.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi itsekriminointisuojaan liittyvästä rajoituksesta. Momentissa tarkoitetun seuraamusmaksusäännöksen soveltamisala ehdotetaan itsekriminointisuojan vuoksi rajattavaksi vain sellaisiin Finanssivalvonnan tietojensaanti- ja tarkastusoikeussäännösten rikkomistilanteisiin, joissa ei ole kyse rikosepäilyistä. Ehdotettu säännös vastaa tältä osin Finanssivalvonnasta annetun lain 33 a §:n 3 momentissa uhkasakon asettamisen osalta jo nykyisin säädettyä. Säännöksen tulkinnassa on kuitenkin huomioitava se, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin velvoitteeseen sisältyvä itsekriminointisuojan periaate voi myös muissa tilanteissa käytännössä estää seuraamusmaksun määräämisen. Näin esimerkiksi tilanteissa, joissa tietojen antaminen Finanssivalvonnalle voisi mahdollisesti johtaa rikosprosessin

käynnistymiseen taikka tosiasiassa rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi luonnehdittavan hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen. Itsekriminointisuojan suhde hallinnolliseen pakkoon on epäselvä. Säännöksessä tarkoitetun henkilön myötävaikutusvelvollisuuden ja itsekriminointisuojan välinen jännite sekä mahdollisesti myötävaikutusvelvollisuuden perusteella saadun aineiston hyödyntämiskiellon sisältö on ratkaistava oikeuskäytännössä.

OM myös muistuttaa RahKL 11 luvun 2 §:n muutoksenhaun osalta, että 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).

VM yhtyy OM:n kantaan ja toistaa, että kuten pykälän perusteluissa todetaan tarkoituksena ei ole muuttaa tai rajata muutoksenhakuoikeutta vaan kyseessä on informatiivinen säännös koskien eri tahoja, joilla voi olla intressi valittaa asiassa.

OM 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.

VM yhtyy OM:n kantaan ja ehdottaa pykälään lisättäväksi sekä sana.
RahKL 11:2 §:n 2 momentti kuuluisi muutettuna:

Pörssi saa hakea muutosta Finanssivalvonnan päätökseen 2 luvun 4 §:ssä **sekä** 3 luvun 7 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitetussa asiassa. Rahoitusvälineen liikkeeseenlaskija, monenkeskisen kaupankäynnin järjestäjä ja organisoidun kaupankäynnin järjestäjä saavat hakea muutosta Finanssivalvonnan päätökseen 5 luvun 11 §:ssä tarkoitetussa asiassa. Sijoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys sekä sijoittaja, joka omistaa Finanssivalvonnan päätöksen kohteena olevia tai niihin oikeuttavia rahoitusvälineitä, saavat hakea muutosta Finanssivalvonnan päätökseen 3 luvun 11 §:n 7 momentissa ja 14 §:n 2 momentissa tarkoitetussa asiassa. Kaupankäyntiosapuoli, jonka oikeudet on peruutettu, saa hakea muutosta Finanssivalvonnan päätökseen 3 luvun 15 §:n 6 momentissa ja 5 luvun 19 §:n 2 momentissa tarkoitetussa asiassa.

Perustelut: Lakiteknisenä selvennyksenä lisätään momentin alkuun sekä sana ensimmäiseen virkkeeseen.