

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 17/2004 vp**

**Hallituksen esitys laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

*Talousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 4 päivänä toukokuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 69/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta, jolla korvataan samanniminen voimassa oleva laki. Tarkoitus on panna täytäntöön Euroopan unionin antama lainsäädäntö finanssiryhmittymien valvonnasta. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella valvottavista rahoitus- ja vakuutusryhmittymistä, valvontaviranomaisista ja niiden tehtävistä sekä monikansallisten ryhmittymien valvontavastuun jakautumisesta. Esityksessä on lisäksi ehdotuksia useiden kokonaisuudistukseen liittyvien lakien muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan niin pian kuin ne on hyväksytty ja vahvis-

tettu, kuitenkin viimeistään 11.8.2004, ja niin, että säännöksiä ryhmittymän taloudellisen aseman valvonnasta sovelletaan 1.1.2005 lukien.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan perustuslain kannalta huomionarvoisia seikkoja liittyvän ehdotuksiin viranomaisten mahdollisuudesta sopia monikansallisten ryhmittymien pääasiallisesta valvontavastuusta, viranomaisten harkintavallasta ja norminantovalan delegoinnista. Perustelujen mukaan lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin katsonut, että esityksestä on tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Valvontaviranomaisten toimivallan järjestäminen*

*Suomen viranomaiset.* Rahoitustarkastus ja Vakuutusvalvontavirasto valvovat lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan yhteistyössä rahoitus- ja vakuutusryhmittymiä. Niiden asema kunkin ryhmittymän valvontaa koordinoivana valvontaviranomaisena määräytyy pykälän 2 ja 3 momentin säännösten perusteella. Rahoitustarkastus ja Vakuutusvalvontavirasto voivat 8 §:n 1 momentin nojalla kuitenkin sopia koordinoivalle valvontaviranomaiselle kuuluvien tehtävien siirtämisestä joko kokonaan tai osittain toiselle niistä.

Mahdollisuus sopia toimivaltaisesta viranomaisesta on huomionarvoinen perustuslain 21 §:n sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Merkityksellinen on myös perustuslain 2 §:n 3 momentti. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tehtävien rajoitukseton siirtäminen viranomaiselta toiselle on ongelmallista myös oikeusturvan kannalta (PeVL 52/2001 vp, s. 5/I, PeVL 14/2003 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4/I) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp, s. 3/II) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp, s. 5/I) samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 7/2001 vp, s. 4/II; ks. myös PeVL 11/2002 vp, s. 6, PeVL 52/2001 vp, s. 5, PeVL 47/2002 vp, s. 4—5, PeVL 65/2002 vp, s. 4/II).

Ehdotuksessa ei ole kysymys valvontaviranomaisten varsinaisten tehtävien tai toimivaltuuksien järjestämisestä lain säännöksistä poikkeavalla tavalla, vaan mahdollisuudesta sopia 31 §:stä ilmenevien koordinoititehtävien siirtämisestä laissa nimetyltä viranomaiselta toiselle laissa nimetylle viranomaiselle. Edellytyksenä 8 §:n 3 momentin mukaan on, että tehtävien siirrolle on painavia syitä ryhmittymän valvonnan tehokkaan järjestämisen näkökulmasta. Sopimuksesta on laadittava kirjallinen pöytäkirja, joka on annettava tiedoksi ryhmittymän johdossa olevalle yritykselle. Ehdotus täyttää valiokunnan käytännössä asetetut vaatimukset sääntelyn tarkkuudesta ja täsmällisyydestä eikä muodostu valvottavien oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi. Valiokunnan mielestä on kuitenkin aiheellista vielä harkita ehdotuksen täydentämistä direktiivin 10 artiklan 3 kohtaa vastaavalla sellaisella säännöksellä, jonka mukaan ryhmittymälle on ennen siirtosopimuksen tekemistä varattava mahdollisuus tulla kuulluksi.

*Siirto ETA-valtion viranomaiselle.* Koordinoiva valvontaviranomainen voi 8 §:n 1 momentin nojalla sopia yhden tai useamman Euroopan talousalueeseen kuuluvan muun valtion valvontaviranomaisen kanssa, että viimeksi mainittu viranomainen ottaa koordinoivan valvontaviranomaisen tehtävät osittain tai kokonaan hoitaakseen. Rahoitus- ja vakuutusryhmittymän valvontaan ei 6 §:n 3 momentin perusteella tällöin sovelleta Suomen, vaan asianomaisen ETA-valtion lakia. Sopimus voidaan 8 §:n 2 momentin nojalla tehdä vastavuoroisesti siitä, että Rahoitustarkastus tai Vakuutusvalvontavirasto toimii koordinoivana valvontaviranomaisena, jolloin valvontaan sovelletaan Suomen lakia. Vastaavat sääntelyt sisältyvät 2. lakiehdotuksen 9 a ja 9 b §:ään.

Ehdotus viranomaisen mahdollisuudesta sopia sille lailla säädettyjen tehtävien siirtämisestä toisen valtion viranomaiselle tai tälle kuuluvien tehtävien ottamisesta on erikoinen. Edellisessä tapauksessa sopimus merkitsee samalla

luopumista Suomen lain soveltamisesta viranomaisen valvottaviin kuuluvan toiminnanharjoittajan valvonnassa.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole suhtauduttu täysin torjuvasti viranomaiselle perustettavaan toimivaltaan tehdä sopimuksia toisen valtion viranomaisen kanssa, vaikkakin valiokunta on pitänyt tällaista sääntelyä poikkeuksellisenä (PeVL 16/2004 vp, s. 4/I). Tällaisen sopimuksetekovalan perustamiselle on perustuslain 94 §:ään pohjautuvassa valiokunnan käytännössä asetettu eräitä edellytyksiä: Valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa viranomainen voi tehdä sopimuksia (PeVL 16/2004 vp, s. 4/I, PeVL 40/2000 vp, s. 2/I, PeVL 15/1994 vp, s. 3—4; ks. myös PeVL 33/2001 vp, s. 3). Perustuslain 94 §:n 1 momentista johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksetekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen.

Lakiehdotukset täyttävät perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut vaatimukset. Sopijatahot ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Valtuuden sisältö ja sopimukseteoksen edellytykset käyvät niin ikään verraten tarkasti laista ilmi, vaikka sääntely onkin tältä osin mutkikasta. Kysymys on ETA-valtioiden valvontaviranomaisten mahdollisuudesta yksittäistapauksittain ratkaista, mitkä niistä vastaavat monikansallisen rahoitus- ja vakuutusryhmittymän valvonnasta ja sen koordinoinnista. Valiokunta katsoo, että viranomaisten työnjaosta voidaan valvottavien monikansallisuudesta valvonnalle aiheutuvien erityispiirteiden vuoksi sinänsä sopia viranomaisten kesken.

Sopimuksen tekemisen edellytyksenä on, että siihen on valvonnan tehokkaan järjestämisen vaatima painava syy (8 §:n 3 mom. ja 2. lakiehdotuksen 9 b §:n 3 mom.) ja että valvottavan ryhmittymän johdossa oleva yritys tai konsolidointiryhmän emoyritys ei ole suomalainen säännelty yritys (8 §:n 1 mom. ja 2. lakiehdotuksen 9 b §:n 1 mom.). Toimialakohtaisista toimilupasäännöksistä (esim. 2. lakiehdotuksen

11 §:n 3 mom. ja 7. lakiehdotuksen 10 §:n 2 mom.) esityksen perustelujen mukaan johtuvana lisäedellytyksenä on, että toisen valtion valvontaviranomaisella on kansallisen lainsäädäntönsä nojalla vastaava toimivalta kuin Suomen viranomaisella. Tästä on valiokunnan mielestä asianmukaista lisätä nimenomainen maininta lakiehdotusten säännöksiin sopimuksen tekoedellytyksistä.

*Täysivaltaisuus.* Esityksen 8. lakiehdotuksen 31 §:n ja 9. lakiehdotuksen 4 a §:n säännökset toisen valtion viranomaisen oikeudesta suorittaa tarkastuksia Suomessa ja mahdollisuudesta osallistua niiden suorittamiseen eivät valiokunnan aikaisempi käytäntö huomioon ottaen ole ongelmallisia perustuslain 1 §:n säännösten kannalta valtion täysivaltaisuudesta (PeVL 67/2002 vp, s. 5/II, PeVL 61/2002 vp, s. 8).

#### *Määräystenantovalta*

Lakiehdotusten säännöksiä viranomaisen määräystenantovalta on arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan muu kuin pykälän 1 momentissa mainittu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslakivaliokunta on useamman kerran arvioinut säännöksiä Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston määräystenantovalta (esim. PeVL 25/2000 vp, s. 3—4, PeVL 52/2001 vp, s. 4, PeVL 24/2002 vp, s. 3—4, PeVL 67/2002 vp, s. 6, PeVL 16/2003 vp, s. 3, PeVL 2/2004 vp, s. 3) ja pitänyt ehdotetun kaltaisten valtuuksien antamista näille viranomaisille mahdollisena. Säänneltävään toimintaan liittyy runsaasti sellaisia ammatillisia erityispiirteitä, joita valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti pidetty perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisinä syinä. Valtuudet ovat lain säännöksin riittävän tarkasti sidottuja, kun otetaan huomioon sääntelyn kohteena

olevan toiminnan luonne ja erityispiirteet. Vältä sinänsä näyttävää 26 §:n valtuutta on pykälässä rajattu sitomalla se lain lisäksi Euroopan yhteisön lainsäädäntöön (PeVL 56/2002 vp, s. 3/II).

Koordinoiva valvontaviranomainen voi 16 §:n 3 momentin nojalla antaa tarkempia määräyksiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä luotettavaa hallintoa koskevista vaatimuksista. Aiemman käytäntönsä (PeVL 16/2003 vp, s. 3/II) mukaisesti valiokunta katsoo, että tällainen valtuutus tarkoittaa lähinnä määräysten antamista näiden seikkojen järjestämiseen liittyvistä teknisluonteisista yksityiskohdista. Näin ymmärrettynä valtuus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Perustuslakivaliokunta muistuttaa vielä siitä, että perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Viranomaisen määräyksellä ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi sellaisista seikoista, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla tai asetuksella (PeVL 9/2004 vp, s. 8). Näin ollen esimerkiksi 2. lakiehdotuksen 16 §:n 7 momentin nojalla ei perustuslain 10 §:n 1 momentin takia voida antaa ehdotuksessa tarkoitetun luettelon pitämiseen liittyviä määräyksiä henkilötietojen suojusta tai esimerkiksi henkilötietolailla säännellyistä seikoista.

Rahoitustarkastus voi 29 §:n nojalla antaa lausuntoja ja ohjeita lain 4 luvun säännösten soveltamisesta. Tällainen säännös on tarpeeton, koska viranomainen voi lailla säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ja lausuntoja ilman eri valtuutustakin. Lisäksi ohjeiden antamista tarkoittavat lain säännökset ovat omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Säännös ohjeiden ja lausuntojen antamisesta on valiokunnan mielestä asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta (PeVL 6/2003 vp, s. 4/I, PeVL 2/2004 vp, s. 3/II). Sama huomautus koskee 31 §:n 1 momentin 5 kohtaa.

### *Muita seikkoja*

*Poikkeaminen lain soveltamisesta.* Koordinoiva valvontaviranomainen voi 5 §:n 2 ja 3 momentin sekä 6 §:n 5 momentin nojalla päättää, että lakia ei sovelleta kyseisissä lainkohdissa tarkoitettuihin ryhmittymiin tai yrityksiin.<sup>1</sup>

Sääntelyn perusoikeuskytkentöjen takia ei ole lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta ongelmatonta, että viranomainen voi päättää lain soveltamisesta (vrt. PeVL 8/2002 vp, s. 3/II). Sääntelyssä on kuitenkin asiallisesti kysymys mahdollisuudesta myöntää eräänlainen poikkeuslupa lain säännösten perusteella määräytyvälle yksittäiselle toimijalle. Edellytyksenä 5 §:n 2 momentin 1, 2 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa 3 momentin mukaan on, että muut keskeiset valvontaviranomaiset suostuvat tähän ja että lain soveltamisella olisi vain vähäinen merkitys sääntelyn tavoitteiden kannalta taikka lain soveltaminen ei ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaista tai se on harhaanjohtavaa. Edellytyksenä 5 §:n 2 momentin 3 kohdassa samoin kuin 6 §:n 5 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa on, että lain soveltamiselle ei ole erityisiä syitä.

Säännöksiä voidaan tällaisessa, ammatillisesta erityisasiantuntemusta vaativassa sääntelyyhteydessä valiokunnan mielestä pitää viranomaisen toimivaltaa riittävästi rajaavina (vrt. PeVL 8/2002 vp, s. 3/II), vaikka "erityinen syy" onkin ilmaisuna kovin väljä. Perustelujen mukaan 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuja erityisiä syitä olisivat esimerkiksi ryhmittymän suuri koko markkinoilla tai taseen ulkopuolisten sitoumusten poikkeuksellisen suuri määrä, kun taas 6 §:n 5 momentissa tarkoitettu erityinen syy voisi olla esimerkiksi perusteltu syy olettaa, että ryhmittymään kuuluvia yrityksiä tosiasialisesti johdetaan yhdessä. Lainkohtia on valiokunnan mielestä asianmukaista täydentää tämän kalta-

<sup>1</sup> Myös 8 §:n 1 momentin ja 2. lakiehdotuksen 9 b §:n 1 momentin mukaisen sopimuksen tekeminen johtaa 6 §:n 3 momentin ja 2. lakiehdotuksen 9 a §:n 3 momentin takia lain soveltamatta jäämiseen. Tällöin ryhmittymän valvontaan sovelletaan asianomaisen ETA-valtion lakia.

silla "erityistä syytä" kuvaavilla esimerkeillä ja niihin viittaavilla rinnastuvuuslausekkeilla ("...muita näihin rinnastettavia erityisiä syitä").

*Omaisuuksien suoja.* Lakiehdotuksen 12 ja 13 §:n säännökset koordinoivan valvontaviranomaisen mahdollisuudesta rajoittaa osakkeita tai osuuksia hankkineen omistajan määräämisvaltaa vastaavat perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn voimassa olevan lain säännöksiä (PeVL 52/2001 vp, s. 2—3; ks. TaVM 19/2001 vp), eivätkä ne vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valvontaviranomaisen päätöksentekoon sovelletaan hallintolaikaa. Omistajan määräämisvaltaa rajoittavien viranomaistoimien on siten muun ohella täytettävä hallintolain 6 §:ssä mainittujen tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden vaatimukset.

*Elinkeinovapaus.* Lakiehdotuksiin sisältyy sellaisia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn voimassa olevan lain säännöksiä vastaavia säännöksiä (PeVL 52/2001 vp, s. 3—4), joilla rajoitetaan tiettyjen henkilöiden oikeutta toimia yhtiön tai yhteisön toimitusjohtajana tai osallistua sellaisen hallintoon (esim. 1. lakiehdotuksen 14 §, 7. lakiehdotuksen 12 b §, 10. lakiehdotuksen 12 §, 11. lakiehdotuksen 6 luvun 3 §). Nämä säännökset eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd  
jäs. Leena Harkimo /kok  
Hannu Hoskonen /kesk  
Miapetra Kumpula /sd  
Annika Lapintie /vas  
Markus Mustajärvi /vas

Reino Ojala /sd  
Klaus Pentti /kesk  
Markku Rossi /kesk  
Simo Rundgren /kesk  
Arto Satonen /kok  
Seppo Särkiniemi /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.