

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 28/2008 vp**

**Hallituksen esitys laiksi Finanssivalvonnasta ja
eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä toukokuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Finanssivalvonnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 66/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa, valtiovarainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Finanssivalvonnasta. Lailla perustettaisiin uusi rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomainen, Finanssivalvonta. Sille siirtyisivät pääosin Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston tehtävät. Rahoitustarkastuksesta ja Vakuutusvalvontavirastosta annetut lait kumottaisiin. Finanssivalvonta ehdotetaan sijoitettavaksi Rahoitustarkastuksen tavoin Suomen Pankin yhteyteen. Finanssivalvontaa koskevien asioiden käsittely valtioneuvostossa kuuluisi valtiovarainministeriölle.

Finanssivalvonnan tehtävät vastaisivat pääosin nykyisiä Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston tehtäviä. Sekä rahoitus- että vakuutusalan valvottaviin ehdotetaan sovellettavaksi lähtökohtaisesti samoja valvontavaltuuksia ja hallinnollisia seuraamuksia. Ehdotetut toimivaltuudet vastaavat pääosin, mitä Rahoitus-

tarkastuksen toimivaltuuksista on nykyisin säädetty.

Finanssivalvonnan kustannukset ehdotetaan katettaviksi pääosin nykyisessä laissa säädettyä vastaavasti toimenpidemaksuilla ja erityisillä valvonnan kohteilta perittävillä veroluonteisilla valvontamaksuilla. Valvontamaksuista säädettäisiin ehdotetussa laissa Finanssivalvonnan valvontamaksusta. Valvontamaksut vastaisivat eräin tarkistuksin, mitä Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston valvontamaksuista on nykyisin säädetty.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2009 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään Finanssivalvonnan hallinnollista asemaa, sen toimivaltuuksia sekä valvonnan kustannusten kattamista valvontamaksulla. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska la-

kiehdotuksiin kuitenkin sisältyy eräitä perustuslain tulkinnan kannalta merkityksellisiä kysy-

myksiä, hallitus on katsonut, että asiasta tulisi saada perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Finanssivalvonnan hallinnollinen asema

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen mukaan Finanssivalvonta toimisi Suomen Pankin yhteydessä. Koska Suomen Pankki toimii perustuslain 91 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan takuulla ja hoidossa, ehdotus merkitsee asiallisesti sitä, että Finanssivalvonta tulee toimimaan eduskunnan alaisuudessa. Perustuslain 119 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. Perustuslain esitöiden mukaan sanonnalla viitataan siihen, että hallinnon järjestäminen suoraan eduskunnan alaisuuteen on poikkeuksellista ja että valtionhallinto tulisi järjestää pääasiassa valtioneuvoston ja ministeriöiden alaisuuteen (HE 1/1998 vp, s. 174/I). Perustuslaista ei kuitenkaan johdu nimenomaista estettä uuden valvontaviranomaisen organisoimiselle Suomen Pankin yhteyteen. Valiokunnan mielestä ehdotetulle ratkaisulle on myös esitetty asianmukaiset perustelut, minkä vuoksi ehdotus ei tältä osin ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen esityksen perusteluissa todettuun seikkaan, että Finanssivalvonnan muodostaminen yhdistämällä nykyisten Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston tehtävät tuo muassaan uudelle valvontaviranomaiselle sellaisia tehtäviä, joiden kuuluminen keskuspankin yhteydessä toimivalle viranomaiselle on vaikeasti perusteltavissa. Valiokunta pitää tämän vuoksi aiheellisenä, että tällaiset tehtävät mahdollisimman pian siirretään pois Finanssivalvonnalta asianmukaisin lainsäädäntömuutoksin.

Finanssivalvonnan toimivaltuudet

Yleistä. Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen mukaan Finanssivalvonnalla on

useita valvonnan kohteiden kannalta merkittäviä toimivaltuuksia. Nämä toimivaltuudet eivät kuitenkaan ole laadullisesti uusia, koska Rahoitustarkastuksesta annettuun lakiin sekä eräisiin muihin lakeihin sisältyy jo vastaavia säännöksiä.

Elinkeinovapaus. Finanssivalvonnalla on hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen mukaan toimivalta peruuttaa valvottavan toimilupa, määrätä toiminta lopetettavaksi, rajoittaa toimiluvan mukaista toimintaa sekä rajoittaa johdon toimintaa määrääjäksi. Lisäksi Finanssivalvonta voi myös antaa valvottavalle tai muulle finanssimarkkinoilla toimivalle julkisen huomautuksen tai varoituksen. Sillä on myös toimivalta laissa erikseen säädetyin edellytyksin määrätä rikemaksu tai seuraamusmaksu. Niin ikään Finanssivalvonta voi kieltää tietyn suunnitellun toimenpiteen toteutuksen taikka velvoittaa valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan lopettamaan toimintansa. Ulkomaisen ETA-sivuliikkeen osalta lakiin sisältyy samankaltaisia säännöksiä.

Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattun elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapauden kannalta. Vastaavan tyyppisiä valtuuksia on kuitenkin jo aiemmin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 67/2002 vp), eivätkä ehdotukset valiokunnan arvion mukaan nytkään ole valtiosäännön kannalta ongelmallisia. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen perustelujen mukaan toimiluvan peruuttamiseen nähden ensisijainen toimenpide olisi paitsi 27 §:ssä tarkoitettu toimiluvan mukaisen toiminnan rajoittaminen myös 28 §:ssä säädettävä valtuus rajoittaa määräaikaisesti johdon toimintaa. Valiokunnan mielestä on tarpeettomien vastakohtaispäätelmien välttämiseksi aiheellista, että tämä seikka näkyy

myös ehdotetun 26 §:n 1 momentin johdantokappaleesta.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. Finanssivalvonta voi ehdotetun 29 §:n mukaisesti asettaa asiamiehen valvomaan toimilupavalvottavan toimintaa. Lisäksi Finanssivalvonta voi 34 §:n mukaan siinä säädettyin edellytyksin käyttää tilintarkastajaa tai muuta ulkopuolista asiantuntijaa erityistä asiantuntemusta vaativan asian selvittämiseksi. Säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta on arvioinut vastaavia säännöksiä jo aiemmin Rahoitustarkastuksen osalta (PeVL 67/2002 vp, s. 5). Säännösten soveltamisalan laajeneminen ei vaikuta arvioon, jonka mukaan säännökset ovat valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomia.

Sananvapaus. Finanssivalvonta voi 36 §:n mukaan kieltää säännöksessä yksilöityjä henkilöitä tietyissä valvonta-asioissa antamasta näistä asioista tietoja sille, johon tutkimus kohdistuu, tai muulle henkilölle. Valiokunta on pitänyt vastaavaa sääntelyä ongelmattomana perustuslain 12 §:ssä taatun sananvapauden kannalta (PeVL 67/2002 vp, s. 4/II).

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Näihin takeisiin sisältyy mm. oikeus neuvotella luottamuksellisesti oikeusavustajansa kanssa. Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä suojataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Sen määräysten on niin ikään katsottu sisältävän oikeuden luottamukselliseen neuvonpitoon avustajan kanssa.¹ Tältä kannalta on ongelmallista, että lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentin sanamuoto on rajoitettu koskemaan vain asianajajista annetussa laissa tarkoitettuja asianajajia ja näiden apulaisia. Sen sijaan pykälän otsikon ja esityksen perustelujen mukaan säännöksen mukaiset Finanssivalvontaa koskevat tiedonsaanti-

rajoitukset on tarkoitettu kattamaan myös muut oikeudenkäyntiasiamiehet ja -avustajat. Valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeänä, että pykälän henkilöllistä soveltamisalaa laajennetaan myös sanonnallisesti sen tarkoitusta vastaavaksi (vrt. PeVL 58/2002 vp, s. 2).

Omaisuuksensuoja. Finanssivalvonta voi lakiehdotuksen 30 §:n mukaan rajoittaa toimilupavalvottavan voitonjakokelpoisten varojen käyttöä. Lisäksi se voi 33 §:n mukaisesti velvoittaa valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin jo tehdyn päätöksen täytäntöönpanon taikka toimenpiteen peruuttamiseksi tai oikaisun aikaansaamiseksi. Valiokunta on toisessa yhteydessä todennut, että tällaiset toimivaltuudet eivät erityisesti niille säädettävien edellytysten vuoksi ole ongelmallisia perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta (PeVL 67/2002 vp, s. 4/II).

Kun myös nyt otetaan huomioon toimenpiteille laissa asetettavat edellytykset, ongelmallisia eivät omaisuuden suojan kannalta ole myöskään lakiehdotuksen 61 §:ssä Finanssivalvonnalle annettavat toimivaltuudet uhkasakon uhalli kieltää vakuutustoimintaa harjoittavaa sivuliikettä luovuttamasta tai panttaamasta valvottavan Suomessa olevaa omaisuutta ja kieltää yhtiötä suorittamasta vakuutuksen takaisinostoarvoa vakuutuksenottajille ennen säännöksessä tarkoitettujen epäkohtien korjaamista.

Määräystenantovalta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin useassa eri yhteydessä pitänyt mahdollisena määräystenantovallan osoittamista Rahoitustarkastukselle ja Vakuutusvalvontavirastolle (ks. esim. PeVL 17/2004 vp, s. 3/II, PeVL 2/2004 vp, s. 3/I, PeVL 16/2003 vp, s. 3 ja PeVL 67/2002 vp, s. 6/I). Sääntelyn kohteena olevaan toimintaan liittyy runsaasti sellaisia ammatillisia erityispiirteitä, joita valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti pidetty perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisinä syinä. Samat perustelut voidaan esittää myös Finanssivalvonnin määräystenantovalle.

¹ Ks. Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, 4. uudistettu painos, Helsinki 2005, s. 428.

Finanssivalvonta voi 1. lakiehdotuksen 35 §:n mukaan antaa valvottavalle ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvalla rahoituslaitokselle ja vakuutusalan yritykselle valvonnan kannalta teknisiä määräyksiä liiketapahtumien kirjaamisesta juoksevaan kirjanpitoon samoin kuin taaseen ulkopuolisten vastuiden kirjaamisesta. Näillä määräyksillä voidaan poiketa pykälässä yksilöidyistä kirjanpitolain säännöksistä. Säännös vastaa asiallisesti Rahoitustarkastuslain 21 §:ää, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, eikä se ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen (PeVL 67/2002 vp, s. 6/I).

Myös 18 §:n 2 momentti, 37 §:n 5 momentti ja 60 §:n 5 momentti, joiden mukaan Finanssivalvonta voi antaa määräyksiä eräiden tietojen säännöllisestä toimittamisesta Finanssivalvonnalle, ovat asianmukaisia (PeVL 67/2002 vp, s. 6/I). Ongelmalliseksi ei muodostu myöskään 68 §:n 2 momentin mukainen toimivalta antaa valtion maksuperustelain mukaisia perusteita täsmentäviä määräyksiä Finanssivalvonnan suoritteiden maksullisuudesta ja maksun suuruudesta.

Täysivaltaisuus

Lakiehdotuksen 60 §:n 1 momentin mukaan kotivaltion valvontaviranomainen voi toimivaltansa puitteissa tarkastaa itse tai edustajansa välityksellä ulkomaisen ETA-sivuliikkeen toimintaa ulkomaisen ETA-valvottavan kannalta tarpeellisessa laajuudessa, jos se on ennen tarkastuksen toimittamista ilmoittanut siitä Finanssivalvonnalle. Säännös vastaa asiallisesti Rahoitustarkastuksesta annetun lain 29 §:ää. Sääntelytarve johtuu hallituksen esityksen perusteluissa mainituista Euroopan yhteisön direktiiveistä. Perustuslakivaliokunta on Rahoitustarkastusta koskevan sääntelyn yhteydessä katsonut, että perustuslain 1 §:n säännökset täysivaltaisuudesta eivät estä tällaista sääntelyä ottaen huomioon erityinen toimiala ja Euroopan yhteisön puitteisissa harjoitettava yhteistyö (PeVL 67/2002 vp, s. 5/II). Tätä arviota ei ole tarpeen muuttaa.

Viranomaisen sopimuksentekotoimivalta

Lakiehdotuksen 67 §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonta voi tehdä kotivaltion valvontaviranomaisen kanssa sopimuksen siitä, että Finanssivalvonta suorittaa ulkomaisen ETA-valvottavan valvontaan liittyviä tehtäviä. Samoin Finanssivalvonta voi tehdä isäntävaltion valvontaviranomaisen kanssa sopimuksen siitä, että tämä suorittaa Finanssivalvonnan vastuulla olevan valvottavan valvontaan liittyviä tehtäviä. Pykälän 2 momentissa on samankaltaiset säännökset ryhmävalvontaan kuuluvien tehtävien suorittamisesta.

Toisen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tehtävän sopimuksen tekovallan perustaminen viranomaiselle on poikkeuksellinen järjestely. Tällaisen sopimuksentekovallan perustamiselle on perustuslakivaliokunnan 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 sopimuksia voidaan tehdä (ks. esim. PeVL 14/2008 vp, s. 3/I, PeVL 16/2004 vp, s. 4/I ja PeVL 40/2000 vp, s. 2). Viranomaiselle ei myöskään voida tavallisella lailla perustaa sopimuksentekotoimivaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (PeVL 16/2004 vp, s. 4/I).

Valiokunta katsoo, että viranomaisten työnsijaista voidaan valvottavien monikansallisuudesta valvonnalle aiheutuvien erityispiirteiden vuoksi sinänsä sopia viranomaisten kesken (vrt. PeVL 17/2004 vp, s. 3/I). Ehdotetussa pykälässä valtuutuksen saaja on Finanssivalvonta, minkä lisäksi siinä on yksilöity ne tahot, joiden kanssa se voi sopimuksia tehdä. Tarkoitettujen sopimusten sisältö jää kuitenkin säännöksissä jokseenkin epämääräiseksi, koska niissä viitataan vain valvontaan liittyvien tai siihen kuuluvien tehtävien suorittamiseen. Esityksen perusteluista käy ilmi, että sopimusten on tarkoitus koskea lähinnä tiedonhankinnan, tietojen arvioinnin ja tarkastusten tekniseksi luonnehdittavaa toimeenpanoa. Säännöstä on täsmennettävä tätä tarkoitusta vastaavaksi, jotta 1. lakiehdotus voi-

daan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Finanssivalvonnan valvontamaksu

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että Rahoitustarkastuksen määrättävä valvontamaksu on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero (ks. PeVL 41/2004 vp ja PeVL 67/2002 vp, s. 3/I). Vastaavasti myös hallituksen esitykseen sisältyvä 2. lakiehdotus Finanssivalvonnan valvontamaksusta on merkityksellinen perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valiokunnan käytännön mukaan lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin

tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (ks. esim. PeVL 41/2004 vp). Lakiehdotus täyttää nämä vaatimukset. Säännökset valvontamaksun alentamisesta vastaavat perustuslakivaliokunnan aiempaa kantaa (PeVL 41/2004 vp).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 67 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Mikaela Nylander /r (osittain)
vpj.	Jacob Söderman /sd	Tuula Peltonen /sd (osittain)
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani Tölli /kesk
	Esko Kiviranta /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Johannes Koskinen /sd
	Ville Niinistö /vihr	Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.