



Esikunta

Sosiaali- ja terveysministeriö  
Ylijohtaja Outi Antila  
Valtiovarainministeriö  
Ylijohtaja Leena Mörttinen

## Esitys hallinnollisia seuraamuksia koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

### 1 Seuraamusmaksun käyttöalan laajentaminen

#### 1.1 Taustaa

Finanssisektorin hallinnollista sanktiojärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2013 voimaan tullessa arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksessa (HE 32/2012). Uudistuksessa Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008; FivaL) 4 luvussa säädettyjä taloudellisia hallinnollisia seuraamuksia (rike- ja seuraamusmaksu) ankaroitettiin ja niiden käyttöalaa laajennettiin arvopaperimarkkinasääntelyn rikkomusten osalta.

Hallinnollista sanktiojärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä on sittemmin muutettu toistuvasti varsinkin EU-sääntelyn täytäntöön panemiseksi. Sääntelyn taustalla on finanssikriisin jälkeinen Euroopan komission toimintaohjelma<sup>1</sup>, jonka keskeisinä tavoitteina on ollut sääntelyn noudattamisen tehostaminen sanktioita ankaroitamalla sekä jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten sanktiovaltuuksien yhtenäistäminen. EU-sääntelyn muutokset ovat kuitenkin painottuneet rahoitussektoriin<sup>2</sup>, minkä vuoksi lainsäädäntö on jäänyt eri finanssisektoreilla epäyhtenäiseksi.

Lainsäädäntö on jäänyt aukolliseksi erityisesti vakuutussektorilla. Esimerkiksi vahinko- ja henkivakuutusyhtiöitä koskeva Solvenssi II -direktiivi oli jo ehditty neuvottelemaan pitkälle ennen komission toimintaohjelmaa, minkä vuoksi direktiivi ei sisällä hallinnollisia sanktioita koskevaa sääntelyä. Asia jäi siten kansalliseen harkintaan. Koska direktiiviin perustuvan lainsäädännön rikkomusten osalta ei ole kansallisesti säädetty mahdollisuutta määrätä seuraamusmaksua (FivaL 40 §), ovat tältä osin ainoat soveltuvat hallinnolliset sanktiot julkinen varoitus (FivaL 39 §) ja Finanssivalvonnalle tapahtuvan säännöllisen raportoinnin laiminlyönnistä määrättävä rikemaksu (FivaL 38 §). Vakuutussektorilla seuraamusmaksut tulivat ensimmäistä

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/finance/consultations/2010/sanctions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/consultations/2010/sanctions/index_en.htm)

<sup>2</sup> Vuodesta 2014 lukien on pantu kansallisesti täytäntöön muun muassa vakavaraisuusdirektiivi (CRD 4), sijoitusrahastodirektiivin muutos (UCITS V), markkinoiden väärinkäyttöasetus, 4. rahanpesudirektiivi ja rahoitusvälien markkinat -direktiivi (MiFID 2).



## Esikunta

kertaa sovellettavaksi vakuutussektorin sääntelyn rikkomusten osalta vakuutusten tarjoaminen -direktiivin (IDD) täytäntöönpanon myötä 1.10.2018 lukien.

Myös erällä yksinomaan kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvilla sektoreilla hallinnollisia sanktiota koskeva lainsäädäntö on puutteellista. Näin on esimerkiksi työeläkesektorin, työttömyysvakuutuksen sekä talletuspankkien yhteenliittymien keskusyhteisöjen osalta. Niiden osalta sääntely vastaa edellä todettua.

### 1.2 Finanssivalvonnan esitys

Finanssivalvonta katsoo, että hallinnollisia sanktiota koskevaa lainsäädäntöä tulee täydentää ja yhtenäistää eri finanssisektoreilla. Sääntelyn tulee olla mahdollisimman yhdenmukaista, jotta Finanssivalvonnalla on riittävät valtuudet puuttua lainvastaiseen käyttäytymiseen myös sanktioita käyttämällä. Sääntelyn yhdenmukaisuus on tarpeen myös eri finanssisektorien kilpailuneutraliteetin kannalta

Finanssivalvonta esittää siten, että taloudellisten sanktioiden (erityisesti seuraamusmaksu) käyttöalaa laajennetaan vakuutussektorilla ainakin henki- ja vahinkovakuutusyhtiöiden, työeläkevakuutusyhtiöiden, eläkesäätiöiden ja -kassojen sekä työttömyyskassojen osalta. Yksi tällainen asiakokonaisuus on kyseisten yhteisöjen luotettavaa hallintoa (sisäinen valvonta ja riskienhallinta) koskevan sääntelyn rikkominen.

Finanssivalvonta katsoo, että taloudellisten sanktioiden käyttöalaa tulee laajentaa myös rahoitussektorilla. Erityisen tärkeänä Finanssivalvonta pitää lainsäädännön täydentämistä talletuspankkien yhteenliittymistä annetussa laissa tarkoitettujen keskusyhteisöjen osalta, joilla on keskeinen rooli yhteenliittymään kuuluvien jäsenluottolaitosten ohjauksessa ja valvonnassa. Nykyään Finanssivalvonta voi valvontahavaintojensa johdosta kohdistaa seuraamusmaksun käytännössä vain yksittäisiin jäsenluottolaitoksiin, vaikka laiminlyönnit voivat olla jäsenluottolaitoksissa usein yhteneviä esimerkiksi keskusyhteisön puutteellisen ohjeistuksen takia.<sup>3</sup> Finanssivalvonta pitää riittävän ohjausvaikutuksen saamiseksi siten tarpeellisenä, että seuraamusmaksu voidaan tarvittaessa määrätä myös keskusyhteisölle. Tämä on tarpeen myös eri valvottavaryhmien yhdenvertaisuuden kannalta. Finanssivalvonta katsoo lisäksi, että rahoitussektoria koskevan lainsäädännön täydentämistarpeet on syytä arvioida myös muutoin (esim. kiinnitysluottopankkitoiminta).

Lainvalmistelussa tulee arvioida eri valvottavasektoreiden osalta muun muassa seuraamusmaksujen nykyisten määräytymisperusteiden ja seuraamusmaksujen enimmäismäärien muutostarpeet. Finanssivalvonta kiinnit-

<sup>3</sup> Yhteenliittymään kuuluvilla jäsenluottolaitoksilla on muun muassa samat ohjeet, tietojärjestelmät, asiakassopimukset sekä markkinointi- ja asiakasmateriaali.



## Esikunta

tää tältä osin huomiota siihen, että EU-sääntely on johtanut hyvin korkeisiin seuraamusmaksujen enimmäismääriin.<sup>4</sup> Sen sijaan arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksen mukaiset, kansalliseen harkintaan perustuvat seuraamusmaksujen enimmäismäärät ovat maltillisempia.<sup>5</sup>

## 2 Finanssivalvonnan harkintavalta

### 2.1 Taustaa

FivaL on kirjoitettu muotoon, jonka mukaan Finanssivalvonta "määrää/antaa" hallinnollisen sanktion. Arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan tältä osin: "Ehdotetulla lainsäädännöllä pyritäänkin osaltaan kannustamaan Finanssivalvontaa seuraamusten nykyistä tehokkaampaan käyttöön osana normaalia valvontatyötä. Tämä ilmenee ehdotuksessa muun muassa siten, että Finanssivalvonnalla on lähtökohtainen velvollisuus käyttää seuraamusvaltuuksiaan tilanteissa, joissa säännöksiä on rikottu."<sup>6</sup>

FivaL 42 §:ssä säädetään hallinnollisen seuraamuksen määräämättä jättämisen perusteista. FivaL 42 §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonta voi jättää rikemaksun määräämättä tai julkisen varoituksen antamatta jos: 1) säännöksiä rikkonut 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, 2) jos virheellistä menettelyä on pidettävä vähäisenä, tai 3) jos rikemaksun määräämistä tai julkisen varoituksen antamista on muutoin pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Seuraamusmaksun alaisten rikkomusten osalta on FivaL 42 §:n 2 momentissa säädetty, että Finanssivalvonta voi seuraamusmaksun määräämisen sijaan antaa julkisen varoituksen jos virhe on vähäinen tai seuraamusmaksun määrääminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Pykälään lisättiin vuonna 2014 EU-sääntelyn (CRD 4) täytäntöönpanon yhteydessä 4 momentti, jonka mukaan Finanssivalvonta voi jättää seuraamusmaksun määräämättä tai lykätä sen määräämistä oikeushenkilölle, jos se tekee samasta asiasta 3 c §:ssä tarkoitetun ilmoituksen viranomaiselle (eli tutkintapyynnön poliisille) tai ryhtyy muuhun laissa säädettyyn valvontatoimenpiteeseen. Säännöksen perustelujen mukaan: "Finanssivalvonta voisi säännöksen nojalla esimerkiksi jättää seuraamusmaksun määräämättä niissä tilanteissa, joissa jokin muu laissa säädetty valvontatoimenpide, kuten esimerkiksi toimeenpanokielto tai uhkasakko, olisi tarkoituksenmukaisempi ja riittävä keino. Seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan kuuluvien

<sup>4</sup> FivaL 41 a §:n mukaan seuraamusmaksun enimmäissuuruus voi olla luonnolliselle henkilölle jopa viisi miljoonaa euroa ja oikeushenkilölle 15 % konsernin ylimmän emoyrityksen konsernitilinpäätöksen mukaisesta liikevaihdosta.

<sup>5</sup> FivaL 41 §:n mukaan seuraamusmaksun enimmäissuuruus voi olla luonnolliselle henkilölle 10 % vuosituloista, kuitenkin enintään 100 000 euroa ja oikeushenkilölle 10 % yhtiön liikevaihdosta, kuitenkin enintään 10 miljoonaa euroa.

<sup>6</sup> HE 32/2012, s. 69.



## Esikunta

tekojen lähtökohtaisen moitittavuuden vuoksi seuraamusmaksun määräämättä jättäminen ehdotetun säännöksen perusteella tulisi kuitenkin olla poikkeuksellista. Lain 3 luvussa säädettyjä valvontavaltuuksia tulisi pääsääntöisesti käyttää seuraamusmaksun määräämisen ohella.<sup>7</sup>

## 2.2 Finanssivalvonnan esitys

Finanssivalvonta katsoo, että voimassa olevan lain lähtökohta, jonka mukaan Finanssivalvonnan on määrättävä seuraamusmaksu (tai sen sijaan julkinen varoitus) tai ryhdyttävä muihin laissa säädettyihin valvontatoimenpiteisiin aina kun seuraamusmaksun alaisia säännöksiä on rikottu, on käytännössä hyvin ongelmallinen. Tämä johtuu jo siitä, että tällaisia finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä on nykyään lukumääräisesti erittäin paljon ja niiden määrä kasvaa jatkuvasti.<sup>8</sup> Koska Finanssivalvonnan voimavarat ovat rajalliset, ei sääntelymalli ole realistinen.

Finanssivalvonta toteaa, että myöskään EU-sääntely ei edellytä edellä kuvattua sääntelymallia. Esimerkiksi vakavaraisuusdirektiivin (CRD 4) 66 ja 67 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisessa laissa säädetään direktiivin tarkoittamista hallinnollisista seuraamuksista ja muista hallinnollisista toimenpiteistä (mm. seuraamusmaksu ja kieltopäätökset), joita kansalliset valvontaviranomaiset voivat soveltaa jos direktiivin tiettyjä artikloja on rikottu. Finanssivalvonta katsoo myös, että lainsäädäntö voi yksittäistapauksessa johtaa ristiriitaan hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden (erityisesti suhteellisuusperiaate) kanssa.

Finanssivalvonta toteaa, että tehokasta ja riskiperusteista valvontaa tukevat parhaiten hallinnolliset sanktiot, jotka Finanssivalvonta voi kohdentaa valvonnan prioriteettiensa mukaisesti.<sup>9</sup> Finanssivalvonnalle tulee siten antaa laissa riittävä harkintavalta päättää siitä, miten se valvonnassaan kulloinkin kohdistaa voimavaransa FivaL 3 §:ssä ja muualla laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tämä tarkoittaa muun ohessa sitä, että Finanssivalvonta voi suunnata voimavaransa merkittävimpiin rikkomuksiin ja tarvittaessa jättää vähäisempiä asioita tutkimatta ja siten myös määräämättä niistä hallinnollisia seuraamuksia. Näin toimien Finanssivalvonta kykenee parhaalla mahdollisella tavalla täyttämään FivaL 1 §:ssä säädetyt Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteet: finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottaviksi säädettyjen vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan.

<sup>7</sup> HE 39/2014, s. 99.

<sup>8</sup> Ks. esimerkiksi sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §, vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain 22 luvun 2 §, sijoitusrahastolain 144 b §, luottolaitostoiminnasta annetun lain 20 luvun 1 §, vakuutusten tarjoamisesta annetun lain 71 § ja FivaL 40 §:n 2 momentti.

<sup>9</sup> FivaL 10 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Finanssivalvonnan johtokunta asettaa erityiset tavoitteet 3 ja 3 a §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi, Finanssivalvonnan toiminnalle ja päättää sen toimintalinjoista sekä ohjaa ja valvoo näiden tavoitteiden toteutumista ja toimintalinjojen noudattamista.



9.11.2018

Julkinen

Esikunta

Finanssivalvonta kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että Kilpailu- ja kuluttajavirastoa koskevissa laeissa on viraston toimintaa koskevat nimenomaiset priorisointisäännökset, joiden tavoitteena on antaa virastolle harkintavaltaa sen voimavarojen kohdentamisessa.<sup>10</sup> Viraston harkintavaltaa ollaan edelleen lisäämässä, sillä kilpailulain 32.2 §:ään on ehdotettu lisättäväksi uusi 5 kohta jonka mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin. Hallituksen esityksen (HE 68/2018) yleisperustelujen mukaan ”Priorisointisäännöksen tavoitteena olisi selkeyttää Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia suunnata toimintaansa kilpailun ja markkinaprosessin toimivuuden kannalta kaikkein merkittävimpiin asioihin. Tarkoituksena olisi, että viraston rajalliset resurssit kohdennettaisiin kansantalouden suorituskyvyn ja taloudellisen kasvun kannalta ensisijaisesti kaikkein vahingollisimpiin kilpailunrajoituksiin. Säännökseen lisättäisiin siten priorisointiperuste, jotta virasto voisi ottaa kilpailunrajoituksen merkittävyyden huomioon tutkimatta jättämisen edellytyksenä.”

Lisätietoja asiassa antaa johtava neuvonantaja Sonja Lohse (puh. 09 183 5311) ja johdon neuvonantaja Erkki Rajaniemi (puh. 09 183 5263).

FINANSSIVALVONTA

Anneli Tuominen  
johtaja

Sonja Lohse  
johtava neuvonantaja

<sup>10</sup> Kilpailulain 32 § ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 7 §.

