



Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 201/2016 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Finanssivalvonnan lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 201/2016 vp). Esityksen keskeiset muutosehdotukset liittyvät Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettuun lakiin (879/2008), jota ehdotetaan muutettavaksi Suomen finanssimarkkinoiden rakenteen muuttuessa. Muutoksia ehdotetaan lisäksi muun muassa Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008).

Finanssivalvonta esittää kunnioittavasti lausuntoaan seuraavaa.

Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta

Hallituksen esityksen tavoitteena on varmistaa, että lain perusteella kerättävät valvontamaksut – yhdessä toimenpidemaksujen ja Suomen Pankin viiden prosentin maksuosuuden kanssa – riittävät kattamaan Finanssivalvonnan lakisääteisten tehtävien toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset ja uskottavan valvonnan. Esityksen tavoitteena on myös valvontamaksujen nykyistä oikeudenmukaisempi kohdentuminen eri valvottavasektorien välillä. Lakiin lisättäisiin uudet maksuluokat Euroopan talousalueella toimiluvan saaneen luottolaitoksen Suomessa toimivalle merkittävälle ja erittäin merkittävälle sivuliikkeelle. Perusmaksuja korotettaisiin lain voimaantulon jälkeisen nimellisen BKT:n muutoksen mukaisesti seitsemällä prosentilla. Lisäksi suhteellisten maksujen kertoimia alennettaisiin viidellä prosentilla.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, Finanssivalvonnan kokonaiskustannusten ja kerättyjen valvontamaksujen kehitys on ollut hyvin maltillista, vaikka Finanssivalvonnan tehtävät ovat sen perustamisen jälkeen lisääntyneet ja muuttuneet huomattavasti erityisesti uuden EU-sääntelyn johdosta ja yhteisen pankkivalvontamekanismin aloitettua toimintansa. Myös pohjoismainen vertailu osoittaa, että Finanssivalvonnan kustannuskehitys on ollut maltillista erityisesti suhteessa Ruotsiin ja Tanskaan. Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että valvontamaksulaki turvaa jatkossakin Finanssivalvonnan rahoitus pohjan ja siten uskottavan valvonnan.

Hallituksen esityksen mukaan lain enimmäismäärälaskelmaan ja Finanssivalvonnan johtokunnan määrittelemään budjettikehykseen vuosille 2017–



2018 (noin 28 miljoonaa euroa) jäisi noin viiden prosentin puskuri.¹ Laskelmassa on otettu huomioon myös ennakoituiden toimenpidemaksut ja Suomen Pankin maksuosuus. Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa² todetaan, että Finanssivalvonta joutunee keräämään valvontamaksuja melkein lain mahdollistaman enimmäismäärän kompensoidakseen tulomenetystä, mikä aiheutuu suurimman suomalaisen pankin muuttumisesta ulkomaisen pankin sivuliikkeeksi.³ Toisaalta esityksessä katsotaan, että ehdotettava lainsäädäntö kuitenkin turvaisi Finanssivalvonnan rahoituksen tulevaisuudessa myös tilanteessa, jossa mahdollisesti yksi tai useampi merkittävä luottolaitos muuttuisi sivuliikkeeksi.

Finanssivalvonta katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu noin viiden prosentin puskuri voi osoittautua tarpeettoman tiukaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa talouden ja finanssimarkkinoiden yleisessä kehityksessä tapahtuisi merkittäviä epäedullisia muutoksia. Tällaisia muutoksia ei voida ennakoida etukäteen. Muutokset voisivat johtaa valvottavien taseiden ja muiden suhteellisten maksujen valvontamaksuperusteiden⁴ laskuun tilanteessa, jossa Finanssivalvonnan valvonnan intensiteettiä tulisi mahdollisen samanaikaisen kriisitilanteen johdosta lisätä. Myös toimenpidemaksujen määrä kääntyisi oletettavasti laskuun taloudellisen aktiviteetin laskeutumisessa. On myös syytä huomata, että laskelmissa suurimman suomalaisen pankin toimintaa Suomessa jatkavan ulkomaisen pankin sivuliikkeen tase perustuu arvioon. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että tase-eriä voidaan siirtää sivuliikkeestä pois, sillä kyse on viime kädessä liiketoiminnallisesta päätöksestä. Finanssivalvonta toteaa vielä, että yhä digitalisoituvat toimintaympäristö ja jatkuvasti muuttuva EU-sääntely vaatii myös Finanssivalvonnalta tietoteknisiä investointeja, joita ei kaikilta osin voida vielä ennakoida.

Edellä todetun johdosta Finanssivalvonta esittää, että puskuri asetettaisiin laissa vähintään 10 prosentin tasolle, mikä antaisi lain tasolla enemmän joustavuutta, kun Finanssivalvonnan johtokunta käsittelee Finanssivalvonnan talousarviota, jonka se alistaa Suomen Pankin johtokunnan vahvistettavaksi.

Finanssivalvonta pitää muilta osin hallituksen esitystä hyvin perusteltuna ja kannattaa sitä.

Laki Finanssivalvonnasta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan markkinoiden väärinkäyttöasetuksen täytäntöönpanon johdosta muutoksia lain 71 a §:ään. Säännös koskee

¹ HE s. 21.

² HE s. 25–27.

³ Nordean pankkitoiminnan tase Suomessa pienenee nykyisestä n. 350 miljardista eurosta arviolta 100 miljardiin euroon.

⁴ Esimerkiksi sijoituspalveluyritysten liikevaihto sekä sijoitusrahastojen ja vaihtoehtorahastojen hallinnoitujen varojen arvo.



Finanssivalvonnan ylläpitämää järjestelmää, jonka kautta se voi vastaanottaa ilmoituksia finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin liittyvistä väärinkäytösepäilyistä (ns. *whistleblowing* -järjestelmä). Pykälän 1 momentin perustelujen mukaan ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilötiedot ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) nojalla. Perusteluista ei ilmene salassapitoperustetta koskevaa lainkohtaa. Perusteluissa ei myöskään käsitellä sitä, miten ilmoitukseen sovelletaan asianosaisjulkisuutta koskevia julkisuuslain säännöksiä. Finanssivalvonta esittää, että pykälässä säädetään nimenomaisesti siitä, että tiedot ilmoituksesta, ilmoituksen tekijästä ja ilmoituksen kohteena olevasta henkilöstä ovat salassa pidettäviä. Tarvittaessa tulee erikseen säätää myös siitä, että ilmoituksen kohteena olevalla henkilöllä ei ole oikeutta saada tietoja myöskään julkisuuslain asianosaisjulkisuutta koskevien säännösten nojalla.

Finanssivalvonnalla on ehdotettuun 71 a §:ään myös lakitekniisiä huomioita, jotka esitetään jäljempänä.

Lakiin lisättäisiin myös vastuun rajoitusta koskeva 71 b §, jonka mukaan henkilön antaessa Finanssivalvonnalle tietoja markkinoiden väärinkäyttöasetuksen mukaisesti, henkilöä ei aseteta tietojen antamisen osalta vastuuseen sopimukseen, lakiin, asetukseen tai määräykseen perustuvien tietojen ilmaisemista koskevan rajoituksen rikkomisesta. Säännös on nykyään arvopaperimarkkinaissa.

Finanssivalvonta pitää ongelmallisena sitä, että vastuun rajoitus on rajattu vain markkinoiden väärinkäyttöasetukseen, kun lain 71 a § kattaa *kaikkien finanssimarkkinoita koskevien säännösten* epäillyt rikkomukset. Finanssivalvonta toteaa, että ilmoitukset voivat olla olennaisen tärkeitä finanssimarkkinoiden väärinkäytösten paljastumisessa. On vaarana, että ehdotettu säännös on omiaan nostamaan ilmoituskynnystä, sillä ilmoitusta harmitseva henkilö voi tehdä vastakohtaispäätelmän, jonka mukaan muiden kuin markkinoiden väärinkäyttöasetukseen liittyvien säännösten rikkomuksista ilmoittamisen osalta vastuutilanne lähtökohtaisesti aina syntyisi. Finanssivalvonta katsoo, että ehdotettu vastuunrajoitus tulisi laajentaa kattamaan kaikki finanssimarkkinoita koskevat säännökset.

Lakitekniisiä huomioita

Finanssivalvonta esittää seuraavassa eräitä lakitekniisiä huomioita.

Laki Finanssivalvonnasta

Lain 26 §:n 1 momentin 3 kohtaa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että Finanssivalvonta voisi perua valvottavan toimiluvan myös niissä tilanteissa, joissa valvottava olisi törkeästi laiminlyönyt Finanssivalvonnan muun lain nojalla määräämää kieltoa tai Finanssivalvonnasta annetun lain 33 §:n tai muun lain nojalla määrättyyn kieltoon liittyvää toimenpidettä. Lain perustelujen mukaan kieltoon liittyvällä toimenpiteellä tarkoitettaisiin



toimenpiteitä, joilla Finanssivalvonta on velvoittanut valvottavan ryhtymään toimenpiteisiin päätöksen täytäntöönpanon taikka toimenpiteen peruuttamiseksi tai oikaisun aikaansaamiseksi. Finanssivalvonta ei pidä säännöksen muotoilua "...tai kieltoon liittyvää toimenpidettä" onnistuneena, sillä oikaisuvelvollisuutta koskeva päätös voidaan joutua antamaan itsenäisenä päätöksenä ilman sitä edeltävää kieltopäätöstä, jos lainvastainen päätös on jo pantu täytäntöön tai muu toimenpide on jo toteutettu (ks. lain 33 §:n 2 momentti). Säännöksen sanamuotoa tulisi siten tarkistaa.

Lain 29 §:ään ehdotetaan vähäisiä muutoksia. Asiamiehen vahingonkorvausvastuuta koskevilta osin säännös on muutettu kuulumaan: "Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974)." Muutosehdotusta ei ole perusteltu, jolloin herää kysymys, onko muutoksella ollut tarkoitus muuttaa oikeustilaa. Säännös ei myöskään vastaa lain 34 §:ssä (ulkopuolinen asiantuntija) säädettyä vahingonkorvausvelvollisuutta. Finanssivalvonta ehdottaa, että säännöksen sanamuoto pidettäisiin tältä osin ennallaan.

Finanssivalvonta esittää, että 32 c §:n 1 momentin 3 kohtaa täsmennettäisiin perusteluissa esitetyn mukaisesti siten, että säännöksestä ilmenisi selkeämmin sen koskevan tilannetta, jossa jo aikaisemmin luotettavaksi todettu henkilö osoittautuu epäluotettavaksi esimerkiksi myöhemmin tekemiensä väärinkäytösten johdosta. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että sanat "saavuttaa tai ylittää" korvataan sanoilla "saavuttanut tai ylittänyt".

Lakiin ehdotetaan uutta 50 j §:ää. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 23/2016 vp lakiin on jo ehdotettu lisättäväksi uusi 50 j §.

Lain 71 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 14 kohta Finanssivalvonnan oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja työsuojeluviranomaisille tietyissä tilanteissa. Säännös on vaikeaselkoinen, minkä vuoksi sitä tulisi selventää.

Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 39/2014) on todettu, että säännöksessä ei ole rajattu ilmoituksen tekijää, vaan kuka tahansa henkilö voisi raportoida epäilyn rikkomuksen Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tätä henkilöpiiriä ei ole tarkoitus supistaa. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että pykälän 1 momentin mukaan ilmoitusmenettelyyn sisältyvien toimenpiteiden tavoitteena lienee kuitenkin suojata vain ilmoituksen kohteena oleviin Finanssivalvonnan valvottaviin tai muihin finanssimarkkinoilla toimiviin *työsopimussuhteessa* olevaa ilmoituksen tekijää. Finanssivalvonta esittää harkittavaksi, tulisiko suojan tarve laajentaa myös muihin henkilöihin. Tällaisia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi henkilöt, jotka ovat toimeksiantosuhteessa valvottavaan tai pörssiyhtiöön.



Ehdotetun 71 a §:n 5 momentin mukaan Finanssivalvonnan olisi kahden vuoden välein laadittava selvitys pykälässä tarkoitetun järjestelmän toimivuudesta. Finanssivalvonta pitää ehdotusta perusteltuna. Lainkohdan perusteluissa todetaan kuitenkin, että "Selvitys mahdollistaisi myös ulkoisen arvioinnin ilmoituskanavan toimivuudesta". Finanssivalvonta pitää kyseisen toteamuksen merkitystä epäselvänä. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan kyseinen selvitys laaditaan ensisijaisesti Finanssivalvonnan sisäiseen käyttöön, kun Finanssivalvonta arvioi järjestelmän kehittämistarpeita. Järjestelmän toimivuus voi myös tulla Finanssivalvonnan sisäisen tarkastuksen arvioitavaksi, jos se päättää ottaa asian tarkastuskohteeksi. Sen sijaan toinen asia on, että Finanssivalvonta voi olla velvollinen luovuttamaan tietoja järjestelmästä (ml. kyseinen selvitys) esimerkiksi Finanssivalvontaa valvoville viranomaisille (eduskunnan oikeusasiamies tai oikeuskansleri) tai tietosuojavaltuutetulle. Finanssivalvonta ehdottaa, että edellä todettu tuotaisiin esiin talousvaliokunnan mietinnössä.

Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta

Lain 6 §:ssä tulee ottaa huomioon asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen välittäjistä annetussa laissa (852/2016) maksuvelvollisiksi säädettyt tahot (laki 856/2016). Näiden perusmaksuja lienee samalla tarve korottaa seitsemällä prosentilla, kuten muitakin perusmaksuja.

Laki työsuojelun valvonnasta annetun lain 4 b §:n muuttamisesta

Finanssivalvonta esittää harkittavaksi, että ehdotettu säännös sijoitettaisiin tietojen oma-aloitteista antamista koskevan 4 b §:n sijaan lain 4 a §:ään, joka koskee työsuojeluviranomaisen oikeutta saada tietoja muilta viranomaisilta.

FINANSSIVALVONTA

Anneli Tuominen
johtaja

Sonja Lohse
johtava neuvonantaja

