



Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
janne.hayrynen@vm.fi

VM124:01/2015

Luonnos valtiovarainministeriön asetukseksi (Finanssivalvonnan whistleblow -järjestelmä)

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa valtiovarainministeriön asetuksen luonnoksesta finanssimarkkinoita koskevien säännösten rikkomuksiin liittyvien ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimia koskevista menettelyistä Finanssivalvonnassa. Asetuksella pannaan täytäntöön markkinoiden väärinkäyttöasetuksen nojalla annettu komission täytäntöönpanodirektiivi (EU) 2015/2392. Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2017.

Finanssivalvonta lausuu asiassa seuraavaa.

Yleistä

Kuten asetuksen 1 §:ssä todetaan, asetus liittyy finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin liittyvien väärinkäytösepäilyjen ilmoittamiseen Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että asetuksen perustelumuistiossa todetaan tämän mukaisesti, että järjestelmä on tarkoitettu erityisesti tilanteisiin, joissa Finanssivalvonnan valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan, Finanssivalvonnan valvonnassa olevan yhteisön työntekijä tai joku muu tällaisen yhteisön toiminnasta ei-julkista tietoa saanut henkilö (esimerkiksi ulkopuolinen asiantuntija) epäilee väärinkäytöstä. Järjestelmää ei ole siten tarkoitettu finanssipalvelun tarjoajien ja niiden asiakkaiden välisten erimielisyyksien käsittelyyn, jotka kuuluvat muiden menettelyjen (esimerkiksi vaihtoehtoiset riidanratkaisuelimet) piiriin. Tätä jakoa osoittaa selvästi myös se, että asetuksen tarkoittamat ilmoitukset väärinkäytösepäilyistä voidaan tehdä myös nimettömänä.

Finanssivalvonta esittää myös, että perustelumuistiossa todettaisiin komission direktiivin 1. johdantolauseen mukaisesti, että henkilöitä, jotka tietoisesti antavat toimivaltaisille viranomaisille virheellistä tai harhaanjohtavaa tietoa, ei pitäisi katsoa ilmiantajiksi eikä näin myöskään ottaa suojamekanismien soveltamisalaan.

Asetuksen perustelumuistiossa todetaan, että komission direktiivi ei edellytä sähköisen ilmoituskanavan luomista. Tämä vastaa vallitsevaa oikeustilaa. Finanssivalvonta toteaa, että sen tarkoituksena on lähivuosina mahdollistaa sähköisten, tietoturvallisten ilmoitusten tekeminen väärinkäytösepäilyistä sähköistä asiointia koskevan projektinsa toteuttamisen yhtey-



dessä. Mikäli sähköisen ilmoituskanavan luominen tulisi kuitenkin pakolliseksi jo tätä ennen, Finanssivalvonnalle tulee antaa riittävä siirtymäaika tarvittavan järjestelmän luomiseksi. Finanssivalvonta varaa oikeuden lausua tarvittavasta siirtymäajasta erikseen.

Asetuksen 8 §:ssä käsitellään Finanssivalvonnan ja työsuojeluviranomaisten yhteistyötä. Pykälän 2 momentin 2 kohdassa säädetään rikkomuksesta ilmoittaneen työsopimussuhteisen henkilön avustamisesta ja suojaamisesta epäoikeudenmukaiselta kohtelulta. Finanssivalvonta katsoo, että kohdassa ei tule viitata Finanssivalvontaan, vaan yksinomaan työsuojeluviranomaisiin, joiden tehtävänä on työsuojelua koskevan lainsäädännön noudattamisen valvonta. Finanssivalvonnan tehtävänä on rikkomusten tutkiminen ja ilmoittajan neuvominen sekä tarvittaessa henkilön ohjaaminen kääntymään työsuojeluviranomaisten puoleen.

Yleisenä huomiona Finanssivalvonta toteaa, että asetus on valmisteltu kopiaimalla komission direktiivin teksti monilta osin sellaisenaan asetukseen. Finanssivalvonta katsoo, että asetuksessa tulee tarvittavilta osin viitata asianomaisiin Suomen lakeihin. Asetuksen kieliasua tulisi myös selkeyttää.

Asetuksen voimaantulo

Finanssivalvonta esittää, että asetus tulee voimaan aikaisintaan 1.5.2017. Finanssivalvonnan ja työsuojeluviranomaisten on valmistettava asetuksen edellyttämää yhteistyötä, jotta asetuksen vaatimukset voidaan täyttää. Kyseessä on uusi tehtävä, mikä vaatii riittävästi valmistelu-aikaa. Asetus edellyttää lisäksi Finanssivalvonnalta muun muassa asiaan liittyvän sisäisen ohjeistuksen laatimista, verkkosivujen muuttamista ja Finanssivalvonnan henkilöstön kouluttamista.

Teknisluonteisia kommentteja

Finanssivalvonta esittää seuraavassa säädösteknisiä huomioita.

Rikkomuksesta ilmoittavaa henkilöä koskeva terminologia ei ole asetuksessa yhteneväinen. Asetuksessa puhutaan muun muassa ilmoittajasta ja ilmoittavasta henkilöstä. Finanssivalvonta ehdottaa, että asiasta lisätään asetukseen määritelmä ("ilmoittaja").

Asetuksen 3 §:n 1 momentin 6 kohtaan tulee lisätä viittaus Finanssivalvonnasta annetun lain 71 b §:ään, jossa asiasta säädetään. Säännöksen sanamuoto tulee yhdenmukaistaa kyseisen lain säännöksen kanssa (TaVM 26/2016 vp).

Asetuksen 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 4 §:ssä viitataan luottamuksellisuutta koskeviin järjestelyihin, joita sovelletaan rikkomuksia koskeviin ilmoituksiin sekä tilanteisiin, joissa tietojen luottamuksellisuutta (ml. ilmoittajan henkilöllisyys) ei välttämättä voida taata. Tällaisiin kuuluvat 4 §:n



mukaan muun muassa tilanteet, joissa tietojen ilmaiseminen perustuu lainsäädäntöön viranomaistutkinnan tai oikeudenkäynnin yhteydessä tai, kun ilmaiseminen on tarpeen muiden henkilöiden oikeuksien suojaamiseksi, kuten ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeus puolustukseen. Finanssivalvonta pitää sääntelyä tältä osin epäselvänä. Finanssivalvonta katsoo, että asetuksessa tulee olla selvät viittaukset niihin lakeihin, joissa em. seikoista säädetään.

Asetuksen 4 §:ssä viitataan nimenomaisesti tilanteisiin, joissa tiedot voidaan luovuttaa markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 27, 28 ja 29 artiklan mukaisesti. Finanssivalvonta toteaa, että valtiovarainministeriön asetus kattaa kaikki finanssimarkkinoita koskevat säännökset, joten viittaus yksinomaan markkinoiden väärinkäyttöasetukseen on liian suppea.

Asetuksen 6 §:n 1 momentti lienee tarpeeton, sillä asiasta säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ssä.

Asetuksen 8 §:n 1 momenttiin tulee lisätä viittaus työsuojeluviranomaisia koskevaan lakiin.

Asetuksen 10 §:n 1 momentti on epäselvä, joten sitä tulisi selventää. Kohdassa tarkoitettaneen tilannetta, jossa väärinkäytösepäilystä on ilmoitettu Finanssivalvonnan lisäksi myös tiedotusvälineille. Säännöksessä tulisi myös selvästi viitata julkisuuslakiin (621/1999) ja sen asianomaisiin säännöksiin.

Asetuksen 11 §:n ensimmäisestä virkkeestä säädetään jo Finanssivalvonnasta annetun lain 71 a §:ssä ja asiaa käsitellään myös lain esitöissä. Pykälässä tulisi siten käsitellä vain muita komission direktiivin 12 artiklassa säädettyjä asioita.

Finanssivalvonta toimittaa lisäksi erikseen valtiovarainministeriölle teknisluonteisia huomioita asetusluonnokseen.

FINANSSIVALVONTA

Sonja Lohse
johtava neuvonantaja

Olli Laurila
johtava lakimies

