



9.9.2016

OM 137/43/2016

Valtiovarainministeriö
VM/056:00/2014

**LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI JOUKKOLAINANHALTIJOIDEN EDUSTAJAA KOSKEVAKSI LAIKSI
SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Oikeusministeriö on osallistunut esitysluonnoksen valmisteluun ja sen esittämiä näkökohtia on otettu huomioon jo valmistelun aikana. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin vielä huomiota seuraaviin 1. lakiehdotusta (laki joukkolainanhaltijoiden edustajista) koskeviin yksityiskohtiin.

1 §. Soveltamisala. Pykälässä ei säädetä lain kansainvälisestä soveltamisalasta, joka määräytyisi yleisten sääntöjen mukaan. Ratkaisua voidaan pitää sinänsä perusteltuna. Pykälän perustelut, joissa lain soveltumisen todetaan edellyttävän riittävää liityntää Suomeen ja sen jälkeen luetellaan erilaisia kyseeseen tulevia liityntöjä, saattavat kuitenkin antaa soveltuvista yleisistä säännöistä harhaanjohtavan kuvan. Lakiehdotus sisältää oikeudelliselta luonteeltaan erilaisia säännöksiä (mm. sopimusoikeudellisia säännöksiä, edustussuhteisiin liittyvää sivullissuojaa koskevia säännöksiä, vahingonkorvaussäännöksiä, rangaistussäännöksiä ja viranomaisvalvontaa koskevia säännöksiä), joiden osalta kysymys Suomen lain soveltuvuudesta voi ratketa erilaisten sääntöjen mukaisesti ja eri tavoin.

Ottaen huomioon, että lakiin ei ehdoteta otettavaksi kansainvälisyksityisoikeudellisia säännöksiä, sovellettavan lain valintaan liittyviä seikkoja ei lähtökohtaisesti ole tarpeen perusteluissa selostaa. Luonnoksessa esitetyt perustelut eivät ainakaan selkiyttäisi sitä, milloin Suomen laki tulee sovel-

lettavaksi lain aineelliseen soveltamisalaan kuuluvissa kysymyksissä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kyseinen perusteluteksti (s. 84–85) onkin syytä poistaa esityksestä.

6 §. Edustajan toimintaoikeudet. Pykälässä säädetään, mitä asioita edustajan oikeuksiin ”ainakin” kuuluu. Pykälästä ei selkeästi ilmene, että edustussopimuksessa voidaan myös sulkea pykälässä lueteltuja oikeuksia pois, vaikka tämä seurannee lain yleisestä tahdonvaltaisuudesta. Epäselväksi myös jää, mitä tarkoitetaan pykälän perustelujen lausumalla, jonka mukaan säännös on ”asian luonteen ja tämänhetkisen markkinakäytännön vuoksi vahva olettamasaäntö; toisin sanoen ei voida sopia pätevästi toisin muutoin kuin tietyissä poikkeuksellisissa tapauksissa, minkä on käytävä yksiselitteisesti ilmi edustamissopimuksesta.” Perustelulausuma ei ole sopuinnussa lain tahdonvaltaisuutta koskevan 3 §:n kanssa eikä vakiintuneiden sopimusoikeudellisten oppien kanssa. Lisäksi pykälän esimerkkiluettelo edustajan toimintaoikeuksista on kirjoitettu tarpeettoman yksityiskohtaisesti ja kasuistisesti.

Koska kysymys on sopimusvapauden piiriin kuuluvasta asiasta, voidaan kysyä, onko laissa ylipäättään tarpeen olla esimerkkiluetteloa siitä, millaisista edustajan toimintaoikeuksista edustussopimuksessa voidaan määrätä. Jos pykälä kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, edellä mainitut epäselvyydet olisi syytä korjata ja pykälä kirjoittaa yleisempään ja vähemmän kasuistiseen muotoon.

10 §. Päätöksentekomenettely. Pykälä, jonka mukaan joukkolainanhaltijat tekevät edustajaa ja tämän toimintaa koskevat päätöksensä siten kuin edustussopimuksessa on sovittu, ilmaisee ainoastaan itsestäänselvyden edustussopimuksen noudattamisesta sopijapuolten keskinäisissä suhteissa. Pykälä olisi syytä poistaa tarpeettomana.

11 §. Joukkolainan vakuudet. Pykälä ilmaisee sen, että edustajalle voidaan antaa tehtäväksi joukkolainan vakuuden hallinnointi. Koska tämä käy ilmi jo edustajan toimintaoikeuksia koskevista yleisistä säännöistä, pykälä on tässä suhteessa tarpeeton.

Lisäksi pykälä, jonka mukaan edustajalla on ”kolmansiin osapuoliin nähden sitova oikeus käyttää kaikkia vakuudenhaltijalle kuuluvia oikeuksia”, on sisällöllisesti ongelmallinen, koska tarkoitus ei liene ollut, että pykälän säännökset syrjäyttävät edustajan toimien sivullisittavuuden osalta yleisen esineoikeudellisen sääntelyn. Pykälä olisi kaiken kaikkiaan syytä poistaa ehdotuksesta.

13 §. Vakuusagentin vakuudenhaltijan oikeuksien sitovuus ja peruuttamattomuus. Pykälä, jossa puhutaan kolmansiin osapuoliin nähden sitovasta kelpoisuudesta, on samalla tavalla ongelmallinen kuin edellä on lausuttu 11 §:n osalta.

15 §. Poikkeukset rekisteröitymisvelvollisuudesta. Edustajan rekisteröitymisvelvollisuutta koskeva poikkeusmahdollisuus, joka perustuu joukkolainan tarjoamiseen ainoastaan sijoituspalvelulaissa tarkoitettujen ammattimaisten asiakkaiden tai hyväksyttävien vastapuolten merkittäväksi, ei vaikuta rajanvedon osalta onnistuneelta, koska joukkolainan haltijoiksi voivat jälkimarkkinoiden kautta tulla muutkin kuin edellä mainitut tahot.

19 §. Valvonta. Ehdotuksen 19 §:n 4 momentin mukaan Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä edustajan liiketoiminnan lopettamisesta rekisteristä poistamisen perusteella. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan määräyksiä voi olla tarpeen antaa esimerkiksi silloin, kun edustaja on asetettu konkurssiin tai kun edustaja on poistettu rekisteristä lainvastaisuuksien vuoksi. Edelleen koska markkinoilla oletetaan toimivan vain muutamia edustajia, rekisteristä poistaminen todennäköisesti edellyttää tapauskohtaista harkintaa, minkä vuoksi siitä ei ole tarpeen tarkemmin säätää laissa.

Oikeusministeriö painottaa, että perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä 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. Määräystenantovaltuuksien säätämistä viranomaiselle rajoittaa myös perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös lain alasta. Lailla on sen perusteella säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. (PeVL 35/2005 vp). Lainsäädäntövaltaa ei perustuslain 80 §:n säännöksistä ilmenevän periaatteen mukaan tule yleensä siirtää ministeriötä alemmalle viranomaisasolalle. Muulle viranomaiselle voidaan osoittaa oikeussääntöjen antamisvaltaa vain poikkeuksellisesti (PeVM 10/1998 vp, s. 23/II). Erityinen syy säätää viranomaisen määräystenantovallostaa on perustuslakiesityksen perusteella käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sellainen sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II).

Ehdotuksessa jää epäselväksi, mistä asioista tarkalleen Finanssivalvonta voisi antaa tarkempia määräyksiä. Lisäksi yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan rekisteristä poistaminen edellyttää todennäköisesti tapauskohtaista harkintaa. Oikeusministeriö korostaa, että harkintavallan perusteet eivät voi määrittää Finanssivalvonnan määräyksiä. Kyseistä 19 §:n 4 momentin määräyksenantovaltuutta ei voida pitää riittävän täsmällisesti rajattuna perustuslain edellyttämällä tavalla. Edelleen Finanssivalvonnalle ehdotettavaa määräyksenantovaltuutta olisi syytä tarkastella ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

21 §. Rangaistussäännökset. Oikeusministeriö viittaa, kuten aikaisemmin useissa vastaavissa yhteyksissä, siihen yleiseen rikosoikeudellista lainsäädäntöä koskevaan periaatteeseen, että vankeusuhkaiset rangaistussäännökset olisi syytä keskittää rikoslakiin.

22 §. Vahingonkorvausvelvollisuus. Pykälä lienee lain 3 §:n huomioon ottaen pääosin tahdonvaltainen siten, että edustajan vastuuta voidaan edustusopimuksessa rajoittaa. Jos tämä on tarkoitus, asian olisi syytä käydä selkeästi ilmi lakiehdotuksen perusteluista. Perusteluissa olisi myös syytä todeta, ettei sopimuksella voida rajoittaa kolmannen (muun kuin sopijapuolen) oikeutta korvaukseen, eikä vastuuta tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella aiheutetusta vahingosta voida sulkea sopimuksella pois. Tällaiset sopimusmääräykset on ilman nimenomaista kieltoakin katsottava ”muutoin kielletyksi” 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Pykälän 1 momentin ns. tuottamusolettamaa koskeva säännös ei vaikuta täysin onnistuneelta. Ymmärrettävänä voidaan pitää, että olettaman soveltaminen on suljettu pois joukkolainanhaltijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta ja hyvästä arvopaperimarkkinatavasta poikkeamisen osalta, koska kyse on yleisluonteisista velvoitteista, joiden tarkemman sisällön arviointi yksittäistapauksissa voi olla vaikeaa. Momentin viittaus 5 §:n 1 momenttiin näyttää kuitenkin johtavan siihen, että edes edustusopimuksen yksityiskohtaisten ehtojen vastainen toiminta ei tule tuottamusolettaman piiriin, mikä on ristiriidassa yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden kanssa.

Pykälän 2 momentin säännös edustajan vastuunalaisen yhtiömiehen erityisestä korvausvelvollisuudesta vaikuttaa tarpeettomalta ja harhaanjohtavalta, koska avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies on muutenkin vastuussa yhtiön velvoitteista.

23 §. Muutoksenhaku. Ehdotuksen 23 §:n 1 momentin viittaus Finanssivalvonnasta annettuun lakiin on perusteltu ja omiaan pitämään muutoksenhakuksääntelyn yhdenmukaisena. Finanssivalvonnasta annetun lain säännökset vastaavat pääosin hallintolainkäyttöasioiden muutoksenhakuksääntelyn nykykehitystä. Valitusasioiden keskittäminen Helsingin hallinto-oikeuteen ei ole tavanomaista, mutta yhdessä Finanssivalvonnalle kuuluvassa asiaryhmässä ei liene tarkoituksenmukaista poiketa voimassa olevasta lainsäädännöstä.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotuksen muutoksenhakua koskevan 23 §:n 2 momenttiin. Säännöksessä viitataan lain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuun rekisteristä poistamiseen. Kyseisessä säännöksessä ei kuitenkaan säädetä rekisteristä poistamisesta, vaan rekisteröitymisvelvollisuudesta. Rekisteristä poistamisesta säädetään ehdotuksen 18 §:ssä. Lisäksi Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseinen säännös on päällekkäinen Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:n 5 mo-

mentin kanssa, jonka mukaan Finanssivalvonnan päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Jos päätöksestä valitetaan, päätöstä noudatetaan toistaiseksi, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättäisi asiasta muualla laissa toisin säädetä. Kyseiseen pykälään viitataan ehdotuksen 23 §:n 1 momentissa.

Näin ollen ehdotetun lain 23 §:n 2 momentti voitaisiin oikeusministeriön käsityksen mukaan poistaa lakiehdotuksesta tarpeettomana.

Muuta. Edellä ei ole tarkasteltu esitysluonnosta tietosuojaa koskevien kysymysten osalta. Oikeusministeriö toimittaa mahdolliset näihin liittyvät huomautuksensa valtiovarainministeriölle erikseen.

Edellä ei ole myöskään esitetty varsinaisia lakitekniisiä huomautuksia, vaikka esitysluonnos on vielä lakiteknisesti keskeneräinen. Esimerkkinä voidaan mainita tapa, jolla yksittäisten säännösten pakottavuus on lakiehdotuksessa ilmaistu. Esitysluonnos on ennen esityksen antamista toimitettava oikeusministeriön laintarkastusyksikön tarkastettavaksi.

Ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Pekka Pulkkinen