



Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTO

27.8.2014

OM 164/43/2014

Valtiovarainministeriö

VM056:00/2014

LAUSUNTO JOUKKOLAINANHALTIJOIDEN EDUSTAJIA KOSKEVAN ERITYISLAIN- SÄÄDÄNNÖN TARPEESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1 Yleisiä näkökohtia

Lausuntopyynnön kohteena oleva arviomuistio liittyy laajempaan hankekokonaisuuteen, jonka tavoitteena on kehittää kotimaista joukkolainamarkkinaa ja sitä kautta parantaa erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten rahoitusmahdollisuuksia. Nämä yleiset tavoitteet ovat kannatettavia.

Arviomuistiossa on tuotu laajasti esille joukkolainamarkkinoilla käytettävään edustajamalliin liittyviä hyötyjä. Vaikuttaakin selvältä, että edustajamalli on usein käyttökelpoinen ja siihen liittyy monia etuja verrattuna järjestelyyn, jossa kukin joukkolainanhaltija itse hallinnoi joukkolainaan perustuvia oikeuksiaan.

Edustajamallin käyttökelpoisuudesta erillään on pidettävä kysymys edustajaa koskevan erityislainsäädännön tarpeellisuudesta. Oikeusministeriön arvion mukaan näkökohdille, jotka vaikuttaisivat tukevan edustajaa koskevan erityislainsäädännön tarvetta tai suorastaan osoittavan sellaisen lainsäädännön välttämättömyyttä, on valtiovarainministeriön muistiossa annettu jossain määrin ylikorostunut merkitys.

Huomionarvoista on, että esimerkiksi Ruotsissa on hyvin toimivat joukkolainamarkkinat, vaikka siellä ei ole arviomuistiossa tarkoitetun kaltaista erityislainsäädäntöä eikä sellaista liene edes suunnitteilla, vaan edustajan oikeudellinen asema vastaa paljolti Suomen nykytilannetta. Myös Suomessa on jo toteutettu useita edustajamallille rakentuvia joukkolainojen liikkeeseenlaskuja sopimuspohjaisin järjestelyin, ilman erityislainsäädännön tukea.

Lainsäädännön tarvetta harkittaessa on aina otettava huomioon myös kysymys siitä, mihin käytettävissä olevat niukat lainvalmisteluresurssit on järkevää kohdentaa. Valtaosa muistiossa käsitellyistä kysymyksistä kuuluu velvoite- ja esineoikeuden alaan ja siten oikeusministeriön valmisteluvastuulle. Oikeusministeriö katsoo, että uuden lainnsäädännön tarve olisi arvioitava ja mahdollisen hankkeen suunnittelu tehtävä ministeriöiden välisenä yhteistyönä.

2 Arviomuistion kohdat 3.3.2–3.3.9

Edustajan asema ja edustussuhteen pysyvyys (arviomuistion kohta 3.3.2)

Muistiossa käsitellään edustajan asemaa erilaisten oikeudellisten konstruktioiden valossa.

Valtuutuksesta todetaan, että sillä perustettu agentuuri on ”heikolla lainnsäädännöllisellä pohjalla” ja että riskeinä ovat ennen kaikkea valtuutuksen peruuttamisen mahdollisuus, potentiaalisen valtuutuksen monimuotoisuus sekä eri osapuolten vastuukysymykset. Muina tapoina hahmottaa edustajan asema mainitaan sopimukseen perustuva välihenkilöasema ja ns. fidusiaarisella oikeustoimella perustettu asema. Näitäkään konstruktioita ei kuitenkaan pidetä oikeusvarmuuden kannalta tyydyttävinä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan mahdollinen oikeustilan selventämisen tarve voi liittyä ennen kaikkea kysymykseen edustajan aseman peruutettavuudesta. Epäselväksi jää sen sijaan, mitä tarkoitetaan esimerkiksi valtuutuksen monimuotoisuuteen liittyvillä ongelmilla tai miksi eri osapuolten vastuukysymyksiin liittyisi sellaisia ongelmia, joita ei kyettäisi riittävästi ratkaisemaan nykyisen oikeustilan (mm. sopimusoikeudellinen vahingonkorvausvastuu) pohjalta.

Edustusaseman peruutettavuuden osalta oikeusministeriö toteaa, ettei ratkaisevaa merkitystä pidä antaa kyseisessä sopimusjärjestelyssä käytettäville muodoille ja nimityksille, vaan järjestelyn tosiasialliselle sisällölle ja tarkoitukselle. Kun huomioon otetaan oikeusjärjestyksessämme lähtökohdana oleva sopimusvapaus ja nyt kysymyksessä olevan edustusjärjestelyn tarkoitus, on jo nykyisen oikeustilan valossa perusteltua katsoa, että järjestelyn voidaan sopia (oikeustoimilain 36 §:stä johtuvien rajoituksien) ole-

van sitovasti voimassa koko joukkolainan voimassaoloajan. On syytä korostaa, että kun perinteisesti on katsottu esimerkiksi valtuutuksen olevan aina peruutettavissa, on pidetty silmällä aivan toisenlaisia tilanteita kuin nyt kysymyksessä olevan kaltaisia järjestelyjä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan edustussuhteen voimassaoloa koskevan erityissääntelyn välttämättömyys voidaan kyseenalaistaa. Asian selventämistä lainsäädännöllä voidaan kuitenkin pitää perusteltuna, jos edustajaa koskevan lainsäädännön valmistelemiseen joka tapauksessa ryhdytään.

Oikeusministeriö katsoo, että arviomuistion kohdassa 3.3.2 ei ole selkeästi osoitettu muita erityisiä lainsäädäntötarpeita (esim. vastuukysymykset).

Edustussuhteen sopimusoikeudellinen ulottuvuus ja joukkolainehtojen sitovuus; edustajan kanneoikeus joukkolainanhaltijoiden puolesta; edustajan oikeus hakea liikkeeseenlaskijaa konkurssiin tai yrityssaneeraukseen (arviomuistion kohdat 3.3.3–3.3.6)

Arviomuistion näiden jaksojen olennainen sisältö voidaan tiivistää seuraavasti: Edustajamallia joukkolainajärjestelyissä käytettäessä on tärkeätä yhtäältä, että edustajajärjestely on pysyvä, ja toisaalta, että edustaja ja vain edustaja voi käyttää velkojan oikeuksia (esim. kanneoikeus ja oikeus hakea velallista konkurssiin tai yrityssaneeraukseen). Arviomuistiossa katsotaan, että nämä edellytykset edustajamallin käytölle eivät tällä hetkellä ole riittävällä oikeusvarmuudella toteutettavissa.

Kysymystä edustussuhteen pysyvyydestä on käsitelty edellä. Mitä puolestaan tulee velkojan oikeuksien käyttämiseen, on lähtökohtana sopimusvapaus. Tätä taustaa vasten tuntuu epätodennäköiseltä, että edustajan, sijoittajien ja muiden osapuolten asema ei jo nykyään olisi sopimusehdoin järjestettävissä halutulla tavalla. Kun kyse on järjestelyistä, joille on taloudellisesti rationaaliset perusteet, on sangen epätodennäköistä, että niitä koskevia sopimusehtoja ei jostain syystä katsottaisi sitoviksi.

Vertailukohtana voidaan mainita, että esimerkiksi saatavan perittäväksi siirtäminen (ns. prokurasiirto), joka juuri tarkoittaa esimerkiksi kannevalan ja muiden arviomuistiossa käsiteltyjen velkojalle kuuluvien oikeuksien käytön siirtämistä yksinomaan siirronsaajan käytettäväksi, on jo vanhaan vakiintunut instituutio.

Suorastaan virheelliseltä tuntuu arviomuistiossa esitetyn tavoin (mm. konkurssilain sanamuotoon vedoten) väittää, että velkojan sopimusperusteisella edustajalla (esimerkiksi valtuutetulla tai prokurasiirron saajalla) ei olisi oikeutta hakea velallista konkurssiin tai yrityssaneeraukseen.

Edelleen jos saatavan siirtoa edustajalle koskevat sopimusjärjestelyt tehdään avoimesti siten, että niistä käy ilmi edustajan toimivan sijoittajien lukuun, on oikeusministeriön käsityksen mukaan epätodennäköistä, että järjestelyyn liittyisi riski saatavien kuulumisesta edustajan konkurssipesään.

Oikeusministeriö katsoo kaiken kaikkiaan, että arviomuistion kohdissa 3.3.3–3.3.6 tarkoitetut kysymykset on jo nykyisin mahdollista järjestää sopimusehdoin, joskin oikeusvarmuutta voidaan lisätä erityislainsäädännöllä, jos lainvalmisteluresurssien käyttäminen tällaiseen tarkoitukseen katsotaan perustelluksi.

Edustajan toiminta vakuusagenttina (arviomuistion kohta 3.3.7)

Arviomuistion tässä jaksossa käsitellään vakuusoikeuden perustamista joukkolainanhaltijoiden hyväksi siten, että edustaja hallinnoi vakuuksia toimien ns. vakuusagenttina. Tähän katsotaan nykyisin liittyvän monia tulkinnanvaraisia oikeudellisia kysymyksiä. Erityisen ongelmallisena pidetään kysymystä esinevakuuksien sivullissitovuudesta.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan osapuolia sitova panttaussopimus voidaan voimassa olevan oikeuden mukaan toteuttaa joukkolainajärjestelyyn sisältyvien sopimusjärjestelyjen puitteissa. Edelleen esinevakuuteen liittyvät julkivarmistustoimet voidaan oikeusministeriön käsityksen mukaan jo nykyisin tehokkaasti toteuttaa vakuusagenttijärjestelyä käyttäen, esim. hallintaan perustuvan panttauksen osalta siten, että vakuusagentti pitää vakuutta (esim. arvopapereita tai panttikirjoja) hallussaan sijoittajien lukuun.

Arviomuistiossa esitetään mahdollisena ongelmana vakuuksien sivullissitovuuden kannalta, että joukkolainaosuuksien haltijoiden piiri on vaihtuva, kun osuuksilla esimerkiksi käydään kauppaa jälkimarkkinoilla. Oikeusministeriön käsityksen mukaan muistiossa mahdollisena riskinä pidetty tulkinta, jonka mukaan joukkolainaosuuden haltijan vaihtuessa joukkolainan vakuudeksi kertaalleen tehokkaasti perustetun panttioikeuden tehokkaana pysyminen edellyttäisi julkivarmistustoimen tekemistä uudestaan, on sangen keinotekoinen eikä vastaa niitä oikeuspoliittisia syitä, joihin julkivarmistusvaatimus perustuu.

Edelleen oikeusministeriö katsoo, että jos vakuusagenttirakennetta koskevat sopimusjärjestelyt (riippumatta siitä, mitä juridismuodollista konstruktiota käytetään) tehdään avoimesti siten, että agentti selvästi toimii sijoittajien lukuun, järjestelyihin tuskin liittyy arviomuistiossa esiintuotua riskiä siitä, että oikeuksien katsottaisiin kuuluvan agentin konkurssipesään.

Oikeusministeriö katsoo, että arviomuistiossa tarkoitetut vakuusjärjestelyt ovat toteutettavissa jo nykyisin, joskin oikeusvarmuutta voidaan lisätä erityislainsäädännöllä, jos lainvalmisteluresurssien käyttäminen tällaiseen tarkoitukseen katsotaan perustelluksi.

Edustajan velvollisuudet suhteessa joukkolainanhaltijoihin sekä edustajan rekisteröitymisvelvollisuus ja valvonta (arviomuistion kohdat 3.3.8–3.3.9)

Näissä kohdissa käsitellyt kysymykset kuuluvat valtiovarainministeriön toimialaan, eikä oikeusministeriö ota niihin kantaa.

3 Arviomuistion kohta 5.3 (laaja-alaisemmat kysymykset)

Joukkolainanhaltijoita koskevan erityislain tarve (kysymys 1)

Edellä esitettyyn viitaten oikeusministeriö katsoo, että edustajamallin käyttö joukkolainajärjestelyjen yhteydessä on mahdollista jo nykyisin, joskin erityislainsäädännöllä olisi eräiltä osin mahdollista selventää malliin liittyviä velvoite- ja esineoikeudellisia kysymyksiä ja siten lisätä oikeusvarmuutta.

Arvio siitä, katsotaanko tarkoituksenmukaiseksi suunnata käytettävissä olevia niukkoja lainvalmisteluresursseja tähän vai muihin hankkeisiin, on tehtävä oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä.

Lainsäädännön soveltamisalan laajentaminen muihin rahoitusmuotoihin (kysymykset 2–3)

Oikeusministeriö toteaa tässä vaiheessa vain, että yksityisoikeudellinen lainsäädäntö olisi yleensä syytä laatia soveltamisalaltaan yleiseksi siten, että asiallisesti toisiaan vastaavia ilmiötä koskisi sama tai samanlainen sääntely.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Pekka Pulkkinen

JAKELU

VM
VM / Aki Kallio

valtiovarainministerio@vm.fi
aki.kallio@vm.fi