



Valtiovarainministeriölle

Dnro 41/2016

9.9.2016

1 (6)

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

Lausuntopyyntönnö: VM056:00/2014, 1.7.2016

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI JOUKKOLAINANHALTIJOIDEN EDUSTAJAA KOSKEVAKSI LAIKSI YM.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Asianajajaliitolta (jäljempänä "Asianajajaliitto") lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi joukkolainanhaltijoiden edustajaa koskevaksi laiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Kyseinen luonnos sisältyy joukkolainamarkkinoiden kehittämistyöryhmän työryhmämuistioon (20.6.2016) (Valtiovarainministeriön julkaisu – 25/2016). Pyydettyinä lausuntona Asianajajaliitto esittää seuraavaa:

1 Keskeinen sisältö ja rajaukset

Työryhmämuistion saatekirjeen mukaan luonnos hallituksen esitykseksi ei sisällä viimeistelyjä yleisperusteluja. Työryhmä ehdottaa, että lausuntopyynnöissä lausunnonantajia kehoitettaisiin kiinnittämään erityistä huomiota lakiehdotuksiin ja niiden yksityiskohtaisiin perusteluihin ja että viimeistellyistä yleisperusteluista järjestettäisiin erillinen julkinen kuuleminen.

Tämä lausunto käsittelee työryhmän ehdotuksen mukaisesti lakiehdotuksia ja niiden yksityiskohtaisia perusteluja. Lisäksi lausunnossa sivutaan välillisesti luonnokseen sisältyviä yleisperusteluja. Asianajajaliitto olettaa, että valtiovarainministeriö varaa lausunnonantajille mahdollisuuden lausua erikseen viimeistellyistä yleisperusteluista niiden valmistuttua.

Tämä lausunto ei käsittele työryhmän toimeksiannon toista osuutta (muut tarpeelliset toimet joukkolainamarkkinoiden toimivuuden kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi). Asianajajaliitto olettaa, että valtiovarainministeriö varaa lausunnonantajille mahdollisuuden lausua erikseen kyseisestä osuudesta sen valmistuttua.

2 Yleisesti lakiehdotuksista

2.1 *Tarve joukkolainanhaltijoiden edustajasta annettavalle laille ja lain tavoitteet*

Asianajajaliitto kannattaa joukkolainanhaltijoiden edustajasta annettavan lain säätämistä. Lain tarve liittyy tunnistettuun ja sekä aiemmassa arviomuistiossa (24.6.2014) että luonnoksessa hallituksen esitykseksi esille tuotuun oikeudelliseen epävarmuuteen. Kyseinen epävarmuus koskee edustajan oikeuksien peruuttamattomuutta, edustajan joukkolainanhaltijoiden puolesta ja lukuun tekemien toimien sitovuutta sekä sitä, kuuluvatko joukkovelkakirjalainoihin perustuvat suoritukset ja niistä annetut vakuudet mahdollisesti konkurssiin ajautuneen edustajan konkurssipesälle.

Asianajajaliiton näkemyksen mukaan toisaalta oikeusvarmuus ja ennustettavuus ja toisaalta sijoittajien (joukkolainanhaltijoiden ja potentiaalisten joukkolainanhaltijoiden) kollektiivin perustellut odotukset edellyttävät yleisesti, että:

- edustussopimuksen mukaiset edustajan oikeudet eivät ole yksipuolisesti peruutettavissa;
- edustussopimuksen mukaiset edustajan toimet sitovat yleisesti niin joukkolainanhaltijoita kuin myös heidän siirronsaajiaan ja velkojiaan;
- edustaja voi edustussopimuksen mukaisesti toimia joukkolainanhaltijoiden puolesta ja lukuun oikeusprosesseissa ja liikkeeseenlaskijan maksukyvyttömyysmenettelyissä; ja
- joukkovelkakirjalainoihin perustuvat suoritukset ja niistä annetut vakuudet kuuluvat joukkolainanhaltijoille (eivät edustajalle tai sen konkurssipesälle).

Asianajajaliiton näkemyksen mukaan lain joukkolainanhaltijoiden edustajasta tulee vastaavasti varmistaa, että edellisessä kappaleessa mainitut tavoitteet toteutuvat ja että edustussopimukseen tavanomaisesti sisällytettävät määräykset ovat lähtökohtaisesti tehokkaita.

2.2 *Muiden kollektiivisten rahoitusjärjestelyjen edustajan ja vakuusagentin asema ym.*

Kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi on todettu, markkinoilla esiintyy joukkovelkakirjalainojen (joukkolainojen) lisäksi myös muita niin sanottuja kollektiivisia rahoitusjärjestelyjä, joissa useampi lainanantaja antaa rahalainaa lainansaajalle ja joissa edustaja toimii rahalainaan liittyvissä asioissa lainanantajien puolesta ja lukuun. Lisäksi kollektiivisissa rahoitusjärjestelyissä hyödynnetään usein niin sanottua vakuusagenttia, joka toimii rahalainasta annettuihin vakuuksiin liittyvissä asioissa lainanantajien puolesta ja lukuun.

Edellä kappaleessa 2.1 todettu oikeudellinen epävarmuus koskee joukkolainojen lisäksi myös muita kollektiivisia rahoitusjärjestelyjä sekä vakuusagenttia (riippumatta siitä, toimiiko se vakuusagentin ominaisuudessa joukkolainaan vai muuhun kollektiiviseen rahoitusjärjestelyyn liittyen). Epävarmuuteen liittyy potentiaalisesti

erittäin merkittäviä taloudellisia ja muita intressejä ja sen poistaminen edellyttää käytännössä lainsäädäntötoimia. Asianajajaliitto katsoo sen vuoksi perustelluksi, että:

- joukkolainanhaltijoiden edustajasta annettavan lain 5 luku (Vakuusagentin käyttö kollektiivisissa rahoitusjärjestelyissä) koskisi ehdotetulla tavalla yleisesti vakuusagenttia riippumatta siitä, toimiiko se vakuusagentin ominaisuudessa joukkolainaan vai muuhun kollektiiviseen rahoitusjärjestelyyn liittyen; ja
- luonnosta hallituksen esitykseksi muutettaisiin niin, että edustajan oikeuksia ja niiden peruuttamattomuutta (soveltuvin osin 4 ja 5 §), edustajan toimien sitovuutta (6 §), edustajan oikeuksien peruuttamista ja purkamista sekä edustajan vaihtamista ja eroamista (soveltuvin osin 8 §), toimintakieltoa (9 §), päätöksentekomenettelyä (10 §), joukkolainan vakuuksia (11 §) ja joukkolainanhaltijan omaisuuden erillisyyttä edustajan varoista (12 §) koskevat säännökset soveltaisivat joukkolainojen lisäksi vastaavasti myös muihin kollektiivisiin rahoitusjärjestelyihin (myös sellaisiin, jotka eivät perustu ”pääasiassa vieraan pääoman ehtoiseen arvopaperiin tai rahoitusvälineeseen”). Osapuolten välinen sopimus syrjäyttäisi joukkolainanhaltijoiden edustajasta annettavan lain 3 §:n mukaisesti (5 §:n 1 momenttia ja 12 §:ää lukuun ottamatta) mahdollisesti ristiriitaiset lain säännökset. Mikäli edellä mainittua muutosta ei haluta toteuttaa, tulisi luonnosta hallituksen esitykseksi kuitenkin vähintään muuttaa niin, että kollektiivisen rahoitusjärjestelyn osapuolet voisivat sopia lain soveltumisesta rahoitusjärjestelyyn niin, että edellä mainitut säännökset soveltaisivat siihen. Jotta sopiminen olisi varmasti tehokasta (sekä osapuolten välillä että suhteessa asianomaisiin sivullisiin), tulisi lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään sisällyttää nimenomainen säännös, jonka mukaan edellä mainittuja säännöksiä sovelletaan myös muuhun kollektiiviseen rahoitusjärjestelyyn, jonka osapuolet ovat sopineet lain soveltumisesta.

Mikäli joukkolainanhaltijoiden edustajasta annettavan lain soveltamisalaa laajennetaan edellä ehdotetulla tavalla, tulee luonnosta hallituksen esitykseksi vielä muuttaa vastaavasti kauttaaltaan. Jäljempänä tässä lausunnossa on kiinnitetty huomiota eräisiin tällaisiin muutostarpeisiin. Esimerkiksi lain perusteluissa tulee selkeästi joko todeta, että laissa todettu riippumattomuusvaatimus ei sovellu muun kollektiivisen rahoitusjärjestelyn edustajaan tai että tällainen edustaja on lähtökohtaisesti arvioitavissa riippumattomaksi esimerkiksi siitä huolimatta, että edustaja toimii yhtenä rahoitusjärjestelyn lainanantajana tai muuna rahoitusosapuolena tai tarjoaa lainansaajalle tai sen konserniyhtiöille tavanomaisia tili- tai maksuliikennepalveluja.

2.3

Muut ehdotetut säännökset

Lakiehdotuksiin sisältyy edellä todettujen säännösten lisäksi erinäisiä muita säännöksiä, jotka liittyvät muun muassa edustajan tiedonantovelvollisuuteen, oikeuteen toimia joukkolainanhaltijoiden edustajana sekä valvontaan ja seuraamuksiin. Lisäksi rekisteröidyt joukkolainanhaltijoiden edustajat olisivat velvollisia maksamaan ehdotetun Finanssivalvonnan valvontamaksun.

Asianajajaliitto katsoo, että tarve joukkolainanhaltijoiden edustajasta annettavalle laille liittyy selkeästi edellä todettuun oikeudelliseen epävarmuuteen ja sen poistamiseen. Kyse on tältä osin tunnistettujen varallisuus-, prosessi- ja insolvenssioikeuden alaan luettavien ongelmien ratkaisemisesta (oikeustilan muuttamisesta niin, että se vastaa markkinoilla harjoitettavaa toimintaa ja sen vaatimuksia). Asianajajaliitto ei kuitenkaan katso, että esimerkiksi tähänastiset kokemukset joukkolainanhaltijoiden edustajien toiminnasta edellyttäisivät elinkeino-oikeudelliseksi luettavaa sääntelyä oikeudesta harjoittaa edustajan toimintaa. Asianajajaliitto ei vastaavasti kannata ehdotettuja joukkolainanhaltijoiden edustajasta annettavan lain 6 luvun (Oikeus toimia joukkolainanhaltijoiden edustajana) säännöksiä.

Joukkolainanhaltijoiden edustajasta annettavan lain 6 luvun (Oikeus toimia joukkolainanhaltijoiden edustajana) mukainen rekisteröitymisvelvollisuus vastaisi tosiasiallisesti vaatimusta toimiluvasta, sillä Finanssivalvonta viime kädessä arvioisi sen, onko rekisteri-ilmoituksen tekijä kelpoinen harjoittamaan joukkolainanhaltijoiden edustajan toimintaa. Kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi on todettu (viittaamalla eduskunnan perustuslakivaliokunnan omaksumaan tulkintaan), kyse on perustuslain takaaman elinkeinovapauden rajoituksesta. Asianajajaliitto katsoo, että mikäli joukkolainanhaltijoiden edustajasta annettavassa laissa säädetään rekisteröitymisvelvollisuudesta ja oikeudesta harjoittaa edustajan toimintaa, tulisi niiden selkeästi osoittaa edistävän sijoittajansuojaa tai muuta tavoiteltavaa oikeushyvä. Perustelut näkemykselle tulee yksilöidä. Perustelut, jotka asiallisesti nojaavat lähinnä pohjoismaisiin esikuviin tai aikaisempiin kansallisiin lainsäädäntöratkaisuihin, eivät itsessään ole riittäviä. Saavutettavan oikeushyvän tulisi olla merkittävämpi kuin sääntelystä toimijoille ja muille aiheutuvat kustannukset ja haitat. Muussa tapauksessa kyse on ylisääntelystä, jolle ei ole osoitettavissa varsinaista tarkoitusta tai legitimizeettia (oikeutusta).

Ehdotetun rangaistussäännöksen (joukkolainanhaltijoiden edustajasta annettavan lain 21 §) ja Finanssivalvonnan valvontamaksua koskevan säännöksen (Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain 1 ja 6 §) legitimizeetti kytkeytyy vastaavasti siihen, onko rekisteröitymisvelvollisuudesta perusteltua säätää.

3 Eräitä yksityiskohtaisia huomioita (laki joukkolainanhaltijoiden edustajasta)

3.1 Soveltamisala (1 §) ja määritelmät (2 §)

1 ja 2 §:ssä viitataan sekä joukkolainoihin että joukkolainanhaltijoihin, jotka eivät ole joukkolainanhaltijoiden edustajasta annettavassa laissa tai muussa laissa määriteltyjä termejä (legaalitermejä). 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu muun muassa, että joukkolainan käsitettä ei olisi tarpeen määritellä sen yleisesti tunnetun sisällön vuoksi ja jotta joukkolainanhaltijoiden edustajasta annettavan lain soveltamisala kattaisi mahdollisimman laajasti erilaiset vieraan pääoman ehtoiset vaihdanta- ja siirtokelpoiset arvopaperit.

Asianajajaliitto kuitenkin katsoo, että käsite joukkolaina viittaa yleisesti lainaan, joka perustuu velkakirjalain 34 §:ssä tarkoitettuun joukkovelkakirjaan. Joukkolainoihin ei systematiikan vuoksi tulisi lukea muita velkasitoumuksia. Joukkolainan ja joukkolainanhaltijan käsitteet tulisi määritellä joukkolainanhaltijoiden edustajasta annettavassa laissa vastaavasti. Lain soveltamisala on mahdollista säilyttää toivotun laajuksena ("pääasiassa") vieraan pääoman ehtoisten arvopaperien ja rahoitusvälineiden sekä toisaalta kollektiivisen rahoitusjärjestelyn käsitteiden avulla.

1.2 §:n sanamuotoa tulisi muuttaa niin, että siitä ilmenisi selkeästi tarkoitus, jonka mukaan lain 5 lukua (Vakuusagentin käyttö kollektiivisissa rahoitusjärjestelyissä) tulee soveltaa kaikenlaisissa kollektiivisissa rahoitusjärjestelyissä käytettävään vakuusagenttiin. Asianajajaliitto katsoo myös, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi edustajan määritelmän tarpeelle esitetyt perustelut soveltuvat vastaavasti myös vakuusagenttiin, joka tulisi määritellä lain 2 §:ssä.

Kollektiivisen rahoitusjärjestelyn määritelmä on Asianajajaliiton näkemyksen mukaan liian suppea ja siten epätarkoituksenmukainen. Jotta lain soveltamisala säilyisi toivotun laajuksena, määritelmän tulisi sisältää sekä vakuudelliset että vakuudettomat rahoitusjärjestelyt, joissa useampi kuin yksi lainanantaja antaa rahalainaa lainansaajalle. Toisaalta määritelmä tulee rajata niihin rahoitusjärjestelyihin, joissa edustaja (tai vastaava) ja/tai vakuusagentti toimii lainanantajien yhteiseen lukuun. Sanamuotoa ja yksityiskohtaisia perusteluja tulisi muuttaa vastaavasti.

Asianajajaliitto viittaa lisäksi edellä kappaleessa 2.2 lain soveltamisalasta todettuun.

3.2 Viittaukset voimassaoloaikaan (mm. 8 ja 9 § ja perustelut)

Ehdotetuissa säännöksissä (mm. 8 ja 9 §) viitataan edustussopimuksen voimassaoloaikaan. Kyseinen käsite on yleensä määritettävissä selkeästi edustussopimuksen määräysten tulkinnalla. Lakiehdotusten perusteluissa on kuitenkin viitattu myös joukkolainan voimassaoloaikaan, joka ei ole täysin yksiselitteinen käsite (voiden viitata ainakin sekä asianomaisen lainan maturiteettiin (juoksuaikaan) että sopimuksen syntyhetkestä siihen hetkeen, jolloin kaikki sopimukseen perustuvat velvoitteet on suoritettu). Perusteluja tulisi tarkentaa vastaavasti.

3.3 Edustajan toimintaoikeudet (6.1 §)

Ehdotetun säännöksen (6.1 §) 1 kohdassa tai ainakin sen perusteluissa tulisi tuoda esille joukkolainaa koskevassa asiassa annettavan ratkaisun oikeusvoimavaikutus (res judicata) ja edustajan käynnistämän prosessin vireilläolovaikutus (lis pendens) kaikkiin joukkolainanhaltijoihin nähden. Kohdassa ja sen perusteluissa tulisi viitata oikeudenkäyntien lisäksi myös välimiesmenettelyihin.

Ehdotetun säännöksen (6.1 §) 5 kohdassa tulisi selkeästi määrätä, että vakuusagentti voi kaikissa annettuihin vakuuksiin liittyvissä asioissa (mukaan lukien vakuuksien vastaanottaminen, säilyttäminen, vapauttaminen ja realisointi (rahaksi

muuttaminen)) toimia joukkolainan haltijoiden puolesta ja lukuun. Kohdan sanamuodon olisi tarkoituksenmukaista vastata mahdollisimman pitkälle 11 §:n 1 momenttia, jossa säädetään asiallisesti samasta asiasta. Ilmaisuihin ”hallinnoida” (vakuuksiin liittyen) on epämääräinen. Kyseinen ilmaisu, jota esiintyy myös muualla lukuisissa yhteyksissä, tulisi korvata sopivammalla ilmaisulla (esim. yksinkertaisesti toimimisella annettuihin vakuuksiin liittyvissä asioissa). Perusteluja tulisi tarkentaa vastaavasti.

3.4 Riippumattomuus (17.5 ja 18 §)

Asianajajaliitto viittaa edellä kappaleessa 2.2 lain soveltamisalasta todettuun.

Helsingissä syyskuun 9. päivänä 2016

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Jarkko Ruohola

Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI Asianajaja Tuomas Tikkanen, Asianajotoimisto Borenus Oy, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu arvopaperimarkkina- ja rahoitusoikeuden asiantuntijaryhmässä.