



Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö 1.10.2018; VM112:00/2018

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI OSAKESÄÄSTÖTILISTÄ JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Yksityisoikeudellisia näkökohtia

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan tarkoituksena on, että osakesäästötilille tehdyillä rahasuorituksilla hankitut sijoituskohteet hankitaan säästäjän nimiin. Esimerkiksi arvo-osuusjärjestelmässä olevat pörssiosakkeet siis kirjattaneen säästäjän omalle arvo-osuustilille. Oikeusministeriön näkemysten mukaan sanotun lähtökohdan olisi syytä käydä selkeämmin ilmi 1. lakiehdotuksesta. Tosin lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 2 kohdan (jonka yksityiskohtaiset perustelut näyttävät puuttuvan luonnoksesta) mukaan tilisopimuksesta on käytävä ilmi, että ”omistus- ja käyttöoikeus” tilivaroihin kuuluu säästäjälle. Kyseinen säännös on kuitenkin epätasällinen paitsi edellä käsitellyn kysymyksen suhteen myös rahavarojen suhteen, koska tilirahan osalta säästäjän asemaa ei voitane luonnehtia omistusoikeudeksi esimerkiksi siinä mielessä, että säästäjän asema olisi aina täysin suojattu palveluntarjoajan ollessa maksukyvytön.

Oikeusministeriö katsoo näistä syistä, että 1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 2 kohta olisi syytä muuttaa esim. seuraavasti: ”säästäjällä on oikeus määrätä säästövaroista ja sijoituskohteet hankitaan säästäjän nimiin”.

Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa säädetään, että palveluntarjoajan on järjestettävä säästövarojen säilytys, käsittely ja selvitys luotettavalla tavalla muun muassa siten, ”ettei ole vaaraa niiden sekoittumisesta - - palveluntarjoajan toisen asiakkaan varoihin.” Vaatimus näyttää menevän pidemmälle kuin sijoituspalvelulain 9 luvun mukaiset asiakasvarojen säilyttämistä koskevat vaatimukset ja edellyttävän esimerkiksi, että palveluntarjoajana olevalla sijoituspalveluyrityksellä on luottolaitoksessa erilliset tilit kunkin asiakkaan rahavaroille (eikä yhteistä asiakasvarojen tiliä). Epäselväksi jää, miten palveluntarjoajana oleva luottolaitos voisi järjestää asiakasvarojen säilyttämisen kyseisen vaatimuksen täyttävällä tavalla, kun esim. sijoituspalvelulain 9 luvun 1 §:n 3 momentin mukaista asiakaskirjanpitoa ei lakiehdotuksen sanamuodon valossa voitane pitää riittävänä.

Oikeusministeriö katsoo olevan kaiken kaikkiaan epäselvää, onko lakiehdotuksella todella tarkoitus asettaa sijoituspalvelulain säännöksiä pidemmälle meneviä vaatimuksia asiakasvarojen erillään säilyttämisestä. Jos näin on, säilyttämisen konkreettista järjestämistä olisi syytä avata ehdotuksen perusteluissa.

Lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin mukaan osakesäästötiliä tai osakesäästötilillä olevia varoja ei voi lahjoittaa. Puhuminen ”osakesäästötiliin” lahjoittamisesta on harhaanjohtavaa, koska ehdotuksen mukainen osakesäästötili ei itsessään ole sellaista omaisuutta, joka voisi oikeudellisesti olla lahjoituksen kohteena. Sen sijaan lahjoitus voi koskea esimerkiksi tilirahaa (saatavaa) tai osakkeita, joiden lahjoittaminen kuitenkin – silloin kun ne ovat ehdotuksen mukaisesti osakesäästötilillä olevia varoja – olisi kielletty. Ehdotuksen perusteluista ei ilmene, onko tarkoitus, että kiellon vastainen lahjoitus on siviilioikeudellisesti tehoton (osapuolten välillä ja/tai kolmansia kohtaan). Tämä voisi olla ongelmallista, koska esimerkiksi lahjansaaja ei välttämättä voi tietää, onko lahjoitetussa varallisuudessa kysymys lahjoittajan osakesäästötilillä olevasta varallisuudesta. Perustelujen valossa säännöksellä on ilmeisesti tarkoitettu ainoastaan, että lahjoitus rinnastuu varojen nostamiseen osakesäästötililtä, mutta ei sinänsä ole tehoton. Asiaa olisi syytä ehdotuksessa selventää.

Seuraamuksista

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että Finanssivalvonta voisi määrätä Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n mukaisen

rangaistusluonteisen seuraamusmaksun myös lakiehdotuksen 10 §:n mukaisen kirjanpitovelvollisuuden rikkomisesta. Seuraamusmaksu voitaisiin lisäksi määrätä lakiehdotuksen 11 §:ssä tarkoitetun osakesäästötisopimuksen yhteydessä otettavan säästäjän vakuutuksen laiminlyönnistä ja 5 §:n 1 momentin mukaisen 50 000 euron talletusrajan ylittämisestä.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitu esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön kannalta. Seuraamusmaksun käyttöalan laajentamista ei ole kuitenkaan kirjanpitovelvollisuuden rikkomista lukuun ottamatta perusteltu.

Kirjanpitovelvollisuuden rikkomisen saattamista seuraamusmaksusääntelyn piiriin on esitysluonnoksessa perusteltu verotuksen toteutumiseen liittyvillä syillä. On syytä todeta, että vaikka ehdotettujen kirjanpitovelvollisuutta koskevien säännösten noudattamisen valvonta kuuluisi Finanssivalvonnan toimivaltaan, Finanssivalvonta ei ole verotuksen toimittamista valvova viranomainen. Seuraamusmaksusääntelylle olisi siksi aiheellista esittää myös finanssimarkkinoiden asianmukaisen toiminnan varmistamiseen liittyviä perusteluja. Myös muiden 1. lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentissa mainittujen rikkomusten saattamiselle seuraamusmaksun piiriin tulee esittää asianmukaiset perustelut.

Jatkovalmistelussa on lisäksi syytä varmistua siitä, että sovellettavaksi säädettävä seuraamusmaksu on oikeasuhtainen sanktioinnin kohteena olevien tekojen moitittavuuteen nähden. Tästä seikasta on syytä tehdä asianmukaisesti selkoa esitysluonnoksen perusteluissa. Myös seuraamusjärjestelmän tulee olla oikeasuhtainen (esim. PeVL 15/2016 vp).

Edellä sanotun kannalta on huomionarvoista, että Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:ssä on kyse enimmäismäärältään huomattavan suuresta seuraamusmaksusta, joka on tarkoitettu voitavan määrätä lähinnä sellaisista lainsäädännön rikkomuksista, joiden katsotaan olevan erityisen moitittavia ja merkittäviä finanssimarkkinoiden luottamuksen tai valvottavien toiminnan vakauden turvaamisen kannalta (HE 32/2012 vp). Voimassa olevan 40 §:n alaan kuuluvien rikkomusten saattamisella seuraamusmaksujärjestelmän piiriin on tyypillisesti EU-oikeudellinen sääntelyperusta. Lähtökohdaksi on asetettavissa, että enimmäismäärältään huomattavan suurten seuraamusmaksujen sääntelyyn tulee suhtautua pidättyvästi yksinomaan kansalliseen harkintaan perustuvassa lainsäädännössä, jollei tällaiselle sääntelylle ole esitettävissä asian luonteeseen liittyviä erityisiä perusteita.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii Finanssivalvonnasta annetun lain 43 a §:n mukaan Oikeusrekisterikeskus. Jatkovalmistelussa on selvitettävä seuraamusmaksusääntelyn muutosehdotuksista oikeusrekisterikeskukselle mahdollisesti aiheutuva lisätyö ja kustannukset sekä varmistettava tehtävien hoitamisen vaatima lisärahoitus.

Ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Pekka Pulkkinen