



Valtiovarainministeriö

VM124:00/2013

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI JOUKKORAHOITUSLAIKSI

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

Yleistä

Oikeusministeriöllä on ollut mahdollisuus kommentoida esitysluonnosta perusvalmistelun kuluessa ja oikeusministeriön huomioita on otettu rakentavasti huomioon valmistelun kuluessa muun muassa sen varmistamiseksi, että esitysluonnos olisi linjassa oikeusministeriössä valmistella olevan kuluttajaluottolainsäädäntöuudistuksen kanssa.

Esitysluonnosta on jatkovalmistelussa monilta osin tarpeen työstää. Erityisesti oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotusten perustelut ovat vielä niukat eivätkä ne tarjoa riittävästi tukea säännösten tulkintaan. Perustelujen parantaminen on tarpeen eritoten siltä osin kuin puututaan perustuslaissa turvattuun elinkeinonharjoittamisen vapauteen.

Jäljempänä esitetään oikeusministeriön yksityiskohtaiset huomiot esitysluonnoksesta.

Elinkeinovapaus

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 2 luvussa ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta välittää joukkorahoitusta. Kuten säätämisyjärjestysperusteluissakin viitataan, on sääntelymalliksi valittu rekisteröitymisvelvollisuus valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettu luvanvaraisuuteen silloin, kun rekisteröinti on edellytyksenä elinkeinon harjoittamiselle, ja tämän johdosta rekisteröitymistä edellyttävää sääntelyä on pidetty merkityksellisenä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuna elinkeinovapauden kannalta. (PeVL 15/2008 vp , s. 2, PeVL 56/2002 vp, PeVL 45/2001 vp , s. 2/I ja PeVL 24/2000 vp , s. 2/I).

\\ohna01\Data\OM92xx\LAVO\YHTEINEN\LAUSUNTO\2015\vm 1706
(joukkorahoituslaki) kk.docx

Käyntiosoite

Kasarmikatu 25
HELSINKI

Postiosoite

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin

02951 6001

Faksi

09 1606 7730

Sähköpostiosoite

oikeusministerio@om.fi

Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennaisen sisällön, kuten rajoitusten laajuuden ja edellytysten, tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta on tärkeää, että säännökset rekisteröinnin edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoinnasta. Merkitystä on myös sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 13/2014 vp ja siinä viitatu).

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista 2 luvun sääntelyn perusratkaisuista. Edellä mainittuun viitaten perusteluja on kuitenkin vielä tarpeen jatkovalmistelussa työstää, jotta ehdotetun sääntelyn asianmukaisuutta perustuslain näkökulmasta voidaan asianmukaisesti arvioida.

Esitysehdotuksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan oikeus harjoittaa joukkorahoitusta kytkeytyy sanamuodon mukaan rekisteröitymiseen. Avoimeksi jää, viitataanko tällä rekisteri-ilmoituksen jättämiseen, Finanssivalvonnan asiassa mahdollisesti tekemään päätökseen vai Finanssivalvonnan suorittamaan 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaiseen rekisteröintiin. Esitysehdotuksen 1. lakiehdotuksen 3 §:ää on syytä täsmentää paitsi elinkeinonharjoittamisen vapautteen liittyvistä syistä myös sen vuoksi, että ilman rekisteröintiä toimiminen olisi lakiehdotuksen 14 §:n nojalla rangaistavaa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sen, joka aikoo välittää joukkorahoitusta, on sisällytettävä rekisteri-ilmoitukseen 5 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut tiedot, ja saman momentin 2 kohdan mukaan rekisteri-ilmoitukseen on sisällytettävä myös selvitys 7 §:n 2 momentissa tarkoitetuista henkilöistä, joiden luotettavuus ja rahoitusmarkkinoiden toiminnan tuntemus tulee arvioitavaksi. Ensin mainittu 1 kohdan viittaus 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin vaikuttaisi olevan päällekkäinen jälkimmäisenä mainittuun selvitykseen 7 §:n 2 momentissa tarkoitetuista henkilöistä, ja perustavan velvollisuuden sisällyttää rekisteri-ilmoitukseen sellaisia tietoja, joiden sisältö määräytyy ilmoituksen käsittelyn aikana ("on [...] selvitetty")."

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan joukkorahoituksen välittäjän on viipymättä ilmoitettava Finanssivalvonnalle rekisteriin merkittyjen tietojen muutoksista. Säännös lienee syytä rajata kattamaan vain sellaiset tiedot, jotka välittäjä on rekisteriin itse ilmoittanut eli 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaiset tiedot.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rekisteröinnin edellytyksistä. Mainittuun pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan ilmoituksen tekijä ei saa olla konkurssissa, yrityksen saneerausmenettelyssä tai muussa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Vastavasti lakiehdotuksen 12 §:n mukaan joukkorahoituksen välittäjä ei saa välittää joukkorahoitusta saajalle, joka on konkurssissa, yrityksen saneerausmenettelyssä tai muussa maksukyvyttömyysmenettelyssä.

On selvää, ettei joukkorahoituksen välittäjä tai saaja saa olla konkurssissa. Yrityksen saneerausmenettelyn rinnastaminen konkurssiin saattaa olla perusteltua joukkorahoittajien suojaamiseksi. Toisaalta on huomattava, että tällainen rajoitus voi vaikeuttaa yrityksen saneerausmahdollisuuksia, kun uutta rahoitusta ei voida hankkia joukkorahoituksen kautta. Asiaa tulisi tarkemmin selvittää jatkovalmistelussa.

Epäselväksi jää, mitä muulla maksukyvyttömyysmenettelyllä tarkoitetaan. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muu maksukyvyttömyysmenettely voisi olla ulosotto tai esimerkiksi toistuvat merkinnät maksuhäiriöistä luottotietorekisterissä. Suomessa on neljä maksukyvyttömyysmenettelyä: konkurssi, yrityssaneeraus ja yksityishenkilön velkajärjestely ovat yleistäytäntöönpanoa ja ulosotto erillistäytäntöönpanoa. Toistuvat merkinnät maksuhäiriöistä eivät ole mikään maksukyvyttömyysmenettely. Perusteltua ei myöskään ole, että ulosotto rinnastettaisiin konkurssiin. Ulosottoasian vireille tuleminen ei merkitse sitä, että yritys olisi maksukyvytön tai että sitä edes uhkaisi maksukyvyttömyys. Säännöksistä tulisi poistaa viittaus muuhun maksukyvyttömyysmenettelyyn.

Oikeusministeriö kiinnittää tämän rekisteröintiedellytyksen osalta lopuksi huomiota siihen, että yksityishenkilön velkajärjestely on vuoden 2015 alusta lukien ollut tietyn edellytyksin mahdollista pienimuotoista elinkeinotoimintaa harjoittaville yksityisille elinkeinon- ja ammatinharjoittajille myös elinkeinotoimintaan liittyvien velkojen osalta. Koska joukkorahoituksen välittäminen tai vastaanottaminen on mahdollista pienimuotoista elinkeinotoimintaa harjoittaville yksityisille elinkeinonharjoittajille, saattaisi olla perusteltua asettaa yksityishenkilön velkajärjestely pykälässä samaan asemaan kuin yrityssaneeraus.

Rekisteröinnin edellytyksiä koskevan 1. lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin mukaan joukkorahoituksen välittäjän on toimitettava Finanssivalvonnalle säännöt, joista ilmenee, miten joukkorahoituksen välitys tapahtuu sekä mitä edellytyksiä, oikeuksia ja velvollisuuksia joukkorahoituksen saajille ja muille asiakkaille asetetaan. Säännös on syytä kirjoittaa pykälän muiden momenttien tapaan vaatimukseksi siitä, että joukkorahoituksen välittäjällä on oltava kyseiset säännöt. Lisäksi velvollisuudesta toimittaa säännöt Finanssivalvonnalle on syytä säätää 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n sanamuodossa viitataan sekä ilmoituksen tekijään (1 ja 4 momentti) että joukkorahoituksen välittäjään (2 ja 3 momentti). Rekisteröitymisvaiheessa vaikuttaisi perustellulta käyttää johdonmukaisesti termiä ilmoituksen tekijä.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 7 §:ssä ehdotetaan täsmennettäväksi, milloin ilmoituksen tekijää ei pidetä 6 §:n 1 momentin 3 kohdassa edellytetyllä tavalla luotettavana. Pykälän 2 momentin mukaan vaatimus luotettavuudesta koskee myös sitä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään kymmenesosa osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka vastaava omistus- tai määräämisvalta muussa yhteisössä. Samoja tahoja koskee myös vaatimus rahoitusmarkkinoiden tuntemuksesta. Erityisesti rahoitusmarkkinoiden tuntemusta koskeva vaatimus omistajille on verraten poikkeuksellinen lainsäädännössä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan näiden rekisteröin-

tiedellytysten merkitystä ja tavoiteltuja soveltamistilanteita tulee tarkastella erityisesti jo aloitetun elinkeinotoiminnan kohdalta olennaisesti seikkaperäisemmin myös sääätämisyjärjestysperusteluissa ottaen huomioon sen, että mainitun luotettavuuden tai rahoitusmarkkinoiden tuntemuksen puute johtaa 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaan myös rekisteristä poistamiseen eli elinkeinotoiminnan loppumiseen.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi elinkeinoluvan peruuttamiseen oikeusvaikutuksiltaan rinnastuvasta rekisteristä poistamisesta, sillä 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan sen jälkeen kun elinkeinonharjoittaja on poistettu rekisteristä, se ei voi enää harjoittaa joukkorahoituksen välitystä. Tähän nähden säännösehdotuksen perustelut ovat niukat. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus esimerkiksi vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyön-teihin sekä siihen, että luvan haltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 13/2014 vp). Mahdollisuus korjata menettelynsä ei ole valiokunnan käytännössä ollut olennaisuusvaatimukselle vaihtoehtoinen vaatimus (ks. PeVL 43/2013 vp). Erityisesti 1. lakiehdotuksen 8 §:n sääntelyä on aiheellista perustella tästä näkökulmasta tarkemmin.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 3 kohdassa ei mainita 1. lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentin tavoin ilmeisyys-kriteeriä. Eron merkitystä on syytä avata säännöksiä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan Finanssivalvonnan on poistettava joukkorahoituksen välittäjä rekisteristä, jos 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetty rekisteröinnin edellytys ei enää täyty eikä joukkorahoituksen välittäjä ole Finanssivalvonnan antamassa kehotuksessa asetetussa määräajassa ilmoittanut uusia henkilöitä, jotka täyttävät asetetut vaatimukset rahoitusmarkkinoiden toiminnan tuntemuksesta. Mikäli tarkoituksena on täyttää perustuslakivaliokunnan em. käytännön edellyttämä mahdollisuus toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen, voisi perusteluissa olla hyvä tarkastella myös osakeyhtiön tai muun yhteisön käytännön mahdollisuuksia vaihtaa 1. lakiehdotuksen 7 § 2 momentissa luetteloituja merkittäviä omistajia vaatimukset täyttäviin omistajiin.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan Finanssivalvonnan on poistettava joukkorahoituksen välittäjä rekisteristä, jos joukkorahoituksen välittäjän tai sen ylimmän johdon toiminnassa ilmenee vakavia tai toistuvia laiminlyön-tejä. Perustuslakivaliokunnan em. käytäntö huomioiden poistamismahdollisuus on syytä tässäkin sitoa siihen, että välittäjälle annettavat huomautukset tai varoitukset eivät johda toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. PeVL 43/2013 vp).

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 21 §:n mukaan Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, miten 8 §:ssä tarkoitettun rekisteristä poistamisesta johtuvan toiminnan lopettamisen tulee tapahtua. Elinkeinovapauden sääntelykonteksti huomioiden

valtuus vaikuttaa avoimelta. Säännöksen perusteluissa kuvataan lähinnä tilanteita, joissa määräyksiä voi olla perusteltua antaa. Jatkovalmistelussa on syytä tarkastella myös annettavien määräysten mahdollista sisältöä, jotta valtuuden perustuslainmukaisuutta on mahdollista arvioida. Mikäli tarkoituksena on antaa määräyksiä siitä, että toiminta lopetetaan asteittain vastoin 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin vaatimusta lopettaa toiminta heti kokonaan, on siitä säädettävä laintasoinen täsmällinen perussäännös, josta voidaan antaa valtuudessa tarkoitettuja tarkempia säännöksiä.

Rangaistussäännökset

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 § sisältää rangaistussäännöksiä. Pykälän 1 momentin mukaan ”(j)oka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta ilman rekisteröintiä välittää joukkorahoitusta 2 luvun säännösten vastaisesti tai hankkii joukkorahoituksella varoja sellaiselle joukkorahoituksen saajalle, joka on konkurssissa, yrityksen saneerausmenettelyssä tai muussa maksukyvyttömyysmenettelyssä, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai siitä ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, joukkorahoitusrikoksesta sakkoon tai enintään yhdeksi vuodeksi vankeuteen”.

Ehdotetun 14 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 13 toistetaan pykälä selvittämättä sen sisältöä (ks. myös yleisperustelujen s. 65). Perusteluja on tarpeen kehittää esityksen jatkovalmistelussa.

Pykälän 1 momentin mukaan syyksiluettavuusvaatimuksena olisi tahallisuus tai törkeä huolimattomuus. Se, miksi jo törkeä huolimattomuus olisi riittävää rangaistavuuteen, tulee perustella.

Mainituissa momentissa on syyksiluettavuusvaatimuksen ohella kaksi tekotapatunnusmerkkiä. Ensimmäisessä olisi kysymys siitä, joka ”ilman rekisteröintiä välittää joukkorahoitusta 2 luvun säännösten vastaisesti”. Säännöksen sanamuodon mukaan vastuu edellyttäisi, että joukkorahoituksen välittäminen tapahtuu ilman rekisteröintiä ja 2 luvun säännösten vastaisesti. Sääntelymalli on sinänsä mahdollinen. Rekisteröitymisvelvollisuudesta säädetään 3 §:ssä. Lakiehdotuksen 2 luvun säännösten velvollisuuksista vain osa on asetettu rangaistussäännöksessä tarkoitettulle tekijätaholle. Kun myös 14 §:n sisältöä selventävät perustelulausumat olennaisesti puuttuvat, 14 §:n 1 momentin sisältö jää osin epäselväksi.

Momentin toisessa tekotapatunnusmerkissä säädettäisiin rangaistavaksi joukkorahoituksella tapahtuva varojen hankkiminen sellaiselle joukkorahoituksen saajalle, joka on konkurssissa, yrityksen saneerausmenettelyssä tai muussa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Säännöksen sanamuodon pohjalta jää tulkinnanvaraiseksi, tapahtuisiko myös tämä ilman rekisteröintiä. Tarvittaessa eri tekotavoista on syytä momentissa säätää eri kohdissa. Ehdotetun asiakkaan tuntemista koskevan 12 §:n 2 momentin mukaan joukkorahoituksen välittäjä ei saa välittää joukkorahoitusta tai muutoin osallistua varainhankintaan joukkorahoituksen saajalle, joka on konkurssissa, yrityksen saneerausmenettelyssä tai muussa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Tekotapatunnusmerkkiä tulisi täsmentää viittauksella 12 §:n 2 momenttiin (esim.: ...12 §:n 2 momentin vastaisesti hankkii...).

Momentin toissijaisuuslauseke tulee muotoilla ”...jollei teko ole vähäinen tai siitä muualla laissa säädetä...”.

Joukkorahoitusrikoksen rangaistusasteikkona olisi sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi. Rikoslain kokonaisuudistuksessa noudatetun keskittämisperiaatteen mukaisesti vankeusuhkaiset rangaistussäännökset keskitetään rikoslakiin, ellei muunlaisen ratkaisun puolesta ole painavia perusteita. Säännöksestä tulee siis ensisijaisesti poistaa vankeusuhka. Tämän ratkaisun puolesta näyttää puhuvan myös säännökseen otettu toissijaisuuslauseke.

Pykälän 2 momentissa on salassapitovelvollisuuden rikkomista koskeva viittaussäännös rikoslakiin. Siinä olisi myös toissijaisuuslauseke. Perusteluissa ei selvitetä, olisiko kyseessä viitatuista rikoslain säännöksistä sisällöltään poikkeava säännös vai olisiko kyseessä nk. informatiivinen viittaussäännös, ja mikä merkitys toissijaisuuslausekkeella olisi. Viittaussäännös on syytä muuttaa esimerkiksi muotoon ”(R)angaistus 18 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 ja 2 §:ssä”.

Hallinnolliset seuraamukset

Hallinnollisia seuraamuksia koskevan arvioinnin lähtökohdaksi on syytä todeta, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, etteivät ehdotetun kaltaiset lainvastaisesta teosta määrättävät maksut ole perustuslain 81 §:n mukainen veroja tai maksuja vaan rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut tällaiset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, joten sen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla. Valiokunta on lisäksi todennut hallinnollisen seuraamuksen määräämisessä olevan kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteet ja oikeusturva samoin kuin täytäntöönpanon perusteet. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan valiokunnan mielestä kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. PeVL 28/2014 vp ja siinä viitatus).

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista valituista perusratkaisuista. Finanssivalvonnasta annetun lain seuraamussäännökset, jotka toimivat myös nyt ehdotettavien seuraamusten kehikkona, ovat perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan seuraamusmaksu määrätään kuitenkin muun ohella 11 §:ssä ja 20 §:ssä säädetyn tiedonantovelvollisuuden rikkomisesta tai laiminlyönnistä. Viittaussäännöksen kohteena on myös 1. lakiehdotuksen 20 §:ään ehdotettu asetuksenantovaltuus. Sääntelyn hahmottamista vaikeuttaa tiedonantovelvollisuuden sääntelyn jakaminen eri säännöksiin. 1. lakiehdotuksen 20 §:ään ehdotettu asetuksenantovaltuus on syytä sijoittaa sen perussäännöksen yhteyteen. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että val-

tuussäännös on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 49/2014 vp). Näin myös 1. lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin 3 kohta voidaan muotoilla sovellettavissa olevaan muotoon viittaamaan 1. lakiehdotuksen 11 §:n perussäännökseen.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 15 § 2 momentin ensimmäisen lauseen mukaan momentissa luetteloidaan Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja säännöksiä ja päätöksiä. Lakiehdotuksen 15 § 2 momentissa ei vaikuttaisi kuitenkaan olevan luetteloituna muita kuin säännöksiä.

Jos tarkoituksena on, että seuraamusmaksu voidaan määrätä oikeushenkilölle määrätävän seuraamusmaksun lisäksi tai sen sijasta sellaiselle oikeushenkilön johtoon kuuluvalla henkilölle, jonka velvollisuuksien vastainen edellä tässä pykälässä säädetty teko tai laiminlyönti on, on tästä säädettävä erikseen (ks. esim. sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §). Lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin 2 kohdan luettelon kirjoitusasu on syytä tarkastaa siten, että kolmen viimeisen pykäläviittauksen kohdistuminen sijoituspalvelulakiin on yksiselitteistä.

Vahingonkorvaussäännökset

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä säädetään vahingonkorvausvelvollisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan joukkorahoituksen välittäjän ja joukkorahoituksen saajan hallituksen jäsen ja toimitusjohtaja ovat velvollisia korvaamaan vahingon, jonka he ovat tehtävässään tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttaneet rikkomalla joukkorahoituslain tai sen nojalla annettuja säännöksiä. Vastaavasti pykälän 3 momentin mukaan joukkorahoituksen välittäjän ja joukkorahoituksen saajan osakkeenomistaja, yhtiömies ja jäsen ovat velvollisia korvaamaan vahingon, jonka he ovat aiheuttaneet myötävaikuttamalla joukkorahoituslain tai sen nojalla annettujen säännösten rikkomiseen.

Ehdotus tarkoittaa, että joukkorahoituksen välittäjän ja joukkorahoituksen saajan lisäksi näiden johtoon kuuluvilla henkilöillä ja esimerkiksi osakkeenomistajalla voi olla hyvinkin laaja henkilökohtainen vastuu joukkorahoituslain ja sen nojalla annettujen alemmanasteisten säännösten rikkomisesta. Ehdotus myös poikkeaa tältä osin ratkaisuksista, jotka on omaksuttu esimerkiksi arvopaperimarkkina- tai sijoituspalvelulaissa. Erityisesti on huomattava, että sijoituspalvelulaissa sijoituspalveluyrityksen johdon tai osakkeenomistajan vastuun perustavien säännösten joukosta on nimenomaisesti suljettu pois esim. sellaiset säännökset, jotka nyt kysymyksessä olevan lakiehdotuksen mukaan tulevat noudatettaviksi sen 10 §:n 2 momentin viittaussäännöksen johdosta ja joiden rikkomisen siten voi johtaa joukkorahoituksen välittäjän tai saajan johtohenkilön tai osakkeenomistajan vastuuseen.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan näitä korvausvastuun henkilöllistä laajuutta koskevia kysymyksiä olisi vielä huolellisesti arvioitava ehdotuksen jatkovalmistelussa yhteistyössä valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön kesken.

Rekisteritietojen antaminen verkkopalveluna

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 16 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että poiketen siitä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:ssä säädetään, Finanssivalvonta antaa 2 luvussa tarkoitettua rekisteristä tiettyjä tietoja vain verkkopalveluna toteutettavan tietopalvelun kautta, jollei tietojen antamisesta tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Oikeusministeriö huomauttaa, että säännöksen kirjoitusasu johtaa siihen, että Finanssivalvonta ei – paitsi ole velvollinen – myöskään oikeutettu antamaan ko. tietoja edes yksittäistapauksessa millään muulla tavalla. Jatkovalmistelussa on syytä tarkastella, onko tämä säännöksen tarkoitus.

Muutoksenhaku

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta rahoitusmarkkinalainsäädännölle tyypillisesti viittaamalla hallintolainkäyttölakiin ja Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ään. Muutosta haettaisiin siten valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Oikeusministeriö esittää oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoa haettaessa muutosta rekisteriin merkitsemistä koskevaan päätökseen sekä valituslupamenettelyn käyttöönottoa jatkomuutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen näissä asioissa. Oikeusministeriö viittaa hallituksen esitykseen eräiden hallintoasioiden muutoksenhaksäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp), jossa on määritelty periaatteet oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamiseksi. Oikaisuvaatimus ja valituslupa on tarkoitus ottaa käyttöön kaikissa asioissa, joihin niiden voidaan arvioida sopivan. Rekisteristä poistamista koskeviin asioihin ne eivät oikeusministeriön näkemyksen mukaan kuitenkaan sovi. Muutoksenhausta voitaisiin toisin sanoen säätää vastaavasti kuin esimerkiksi eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetussa laissa (474/2010) edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan (13. lakiehdotus).

Edellä mainitusta hallituksen esityksestä ilmenee myös tavoite asioiden hajauttamiseen eri hallinto-oikeuksiin. Oikeusministeriö esittääkin harkittavaksi luopumista asioiden keskittämisestä Helsingin hallinto-oikeuteen.

Jos muutoksenhausta halutaan säätää luonnoksen mukaisella viittaussäännöksellä, säännöksessä ei ole tarpeen viitata hallintolainkäyttölakiin, vaan selkeyden vuoksi on pidettävä riittävänä viittausta finanssivalvonnasta annettuun lakiin, jossa puolestaan on viittaus hallintolainkäyttölakiin.

Erinäisiä huomioita

- 1. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin 2 kohdan viittaussäännös sijoituspalvelun lain säännökseen, joka koskee kieltoa antaa totuudenvastaisia ja harhaanjohtavia tietoja, ja 11 §:n 1 momentin vastaava säännös ovat osittain päällekkäisiä. Jälkimmäinen säännös velvoittaa kaikkia, jota markkinoivat joukkorahoitusta eli siten myös joukkorahoituksen välittäjiä. Ensiksi mainittu säännös koskee puolestaan nimenomaisesti

ti joukkorahoituksen välittäjiä. Ensiksi mainittu säännös voitaneenkin poistaa lakiehdotuksesta.

- 1. lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin 3 kohta vaikuttaisi jääneen perustelutekstissä huomioimatta kokonaan.
- 1. lakiehdotuksen 17 §:n 4 momentin mukaan suositukseen perustuva tai muu sopimusehto, jolla poiketaan lain säännöksistä asiakkaan tai lainanottajan vahingoksi, on mitätön. Säännöksen tarpeellisuutta olisi vielä jatkovalmistelussa selvitettävä. Jos säännös on tarpeen säilyttää lakiluonnoksessa, myös sen paikkaa olisi syytä harmitella uudelleen.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Katri Kummoinen

