



12.6.2015

VALTIONVARAINMINISTERIÖ

Lausuntopyyntö asiassa VM0124:00/2013

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE JOUKKORAHOITUSLAIKSI SEKÄ LAEIKSI ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Valtionvarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnokseen hallituksen esitykseksi joukkorahoituslaiksi sekä laeiksi eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki joukkorahoituksesta.

Johdanto

Esityksen mukaan termi joukkorahoitus (engl. *crowdfunding*) on syntynyt toimialan luomana käsitteenä eikä sillä ole yleispätevää oikeudellista merkitystä. Markkinoilla suhteellisen vakiintuneen määritelmän mukaan joukkorahoitus on tapa tehdä yhteistyötä ja saada huomiota sekä rahoitusta hankkeille, joiden rahoittaminen tapahtuu Internet-pohjaisen palvelualustan välityksellä keskenään verkostoituvien ihmisten avulla. Ajatuksena on usein kerätä suhteellisen pieniä summia suurelta joukolta ihmisiä halutun rahoitusmäärän saavuttamiseksi. Joukkorahoituksessa palvelunvälittäjä pyrkii tarjoamaan Internet-pohjaisen alustan kautta eräänlaisen teknisen markkinapaikan niin rahoittajien kuin rahoitusta hakevien toimijoiden omaehtoiselle toiminnalle.

Joukkorahoituksen oikeudellinen määrittelemättömyys ja sen piirissä tapahtuvan toiminnan monimuotoisuus vaikeuttavat kokonaisuuden arviointia. Ehdotettu uusi erillislaki on tarpeen, koska erityisesti niin sijoitus- kuin lainamuotoisella joukkorahoituksella on useita toisistaan sekä toiminnallisesti että taloudellisesti eroavia muotoja ja näin ollen kulloinkin valitusta liiketoimintamallista riippuen mahdollisia liityntöjä moniin voimassa oleviin kansallisiin lakeihin. Rajanveto-ongelmien ratkaisemiseksi muuhun kansalliseen lainsäädäntöön on tarpeen luoda muutamia toimialaa koskevia uusia määritelmiä, joiden sijoittaminen kootusti yhteen erillislakiin on myös lakiteknisesti selkeämpää kuin laaja viittaustekniikka laista toiseen. Eri joukkorahoitusmuotoja koskevalla erillislailla voidaan kokonaisuudessaan vähentää sekä toimialan että viranomaisten kustannuksia ja toisaalta edistää sijoittajien ja muun

yleisön ymmärrystä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan eri joukkorahoitusmuodoista. Mikään yksittäinen voimassaoleva laki ei tällä hetkellä myöskään kata kaikkia sijoitus- ja lainamuotoisen joukkorahoituksen toimintamuotoja.

Aluehallintoviraston lausunto

Etelä-Suomen aluehallintovirastoa (jäljempänä *ESAVI*) on kuultu lakiesitystä valmisteltaessa ja viraston näkemyksiä on jo huomioitu esityksessä. Tässä lausunnossa kiinnitetään huomioita vain niihin seikkoihin, joilla kosketuspintaa *ESAVI*:iin. Lausunnon valmisteluun on osallistunut ylitarkastaja Viivi Jantunen.

Taustatietona mainittakoon, että *ESAVI* pitää tällä hetkellä yllä eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain (747/2010) (jäljempänä *luotonantajarekisterilaki*) nojalla luotonantajarekisteriä, johon merkitään kuluttajaluottoa tarjoavat elinkeinonharjoittajat, jotka eivät ole Finanssivalvonnan (jäljempänä *FIVA*) valvonnan alaisia tai jotka tarjoavat kuluttajaluottoa vain myymiensä kulutushyödykkeiden oston rahoittamiseksi.

Lisäksi on syytä mainita, että parhaillaan työskentelevän oikeusministeriön Asunto-omaisuuteen liittyvät kuluttajaluotot –työryhmän toimeksiantoon kuuluu myös arvioida vertaislainoihin (vertaislainalla tarkoitetaan muun kuin ammattimaisen luotonantajan kuluttajalle antamaa lainaa) liittyvät lainsäädännön muutostarpeet, joihin kuuluu myös vertaislainanvälittäjien rekisteröitymisvelvollisuus. Työryhmän on annettava esityksensä 30.10.2015 mennessä, joten esitys ei ole tätä lausuntoa laadittaessa valmis. Työryhmän työskentelyllä on merkitystä joukkorahoituksen sääntelyyn, koska vertaislainanvälittämisessä ja joukkorahoituksen välittämisessä on kysymys saman tyyppisestä toiminnasta. Niiden ero on siinä, että vertaislainoja välitetään kuluttajille ja joukkorahoitusta välitetään elinkeinonharjoittajille.

Joukkorahoitusta koskevan lakiesityksen mukaan joukkorahoituslakiin sisältyisi rekisteröitymisvelvollisuus joukkorahoitusta välittävälle elinkeinonharjoittajalle. Joukkorahoituksen välittäjällä tarkoitetaan esityksessä elinkeinonharjoittajaa, joka ei ole sijoituspalveluyritys, ja joka tarjoaa sijoituspalveluna yksinomaan toimeksiantojen vastaanottamista ja välittämistä tai sijoitusneuvontaa. Lainamuotoisella joukkorahoituksella tarkoitetaan esityksessä ammattimaisesti vastiketta vastaan harjoitettavaa luotonvälitystä. Sijoitusmuotoisella joukkorahoituksella tarkoitetaan esityksessä oman tai vieraan pääoman ehtoista joukkorahoitusta arvopaperia koskevassa merkintä-, sijoitus- tai niihin rinnastettavassa sopimuksessa määritellyn suuruisen omistuksen tai muun osuuden hankkimiseksi yrityksestä tai muusta yhteisöstä. Rekisteröitymisvelvollisuus ei kuitenkaan luonnoksen 3 §:n mukaan koskisi *ESAVI*:n ylläpitämään luotonantajarekisteriin merkittyjä luotonantajia. Joukkorahoituksen välittäjien rekisteriä ylläpitäisi *FIVA*.

ESAVI kannattaa esitystä siltä osin kuin siinä esitetään joukkorahoituksen välittäjien rekisterin ylläpitäjäksi *FIVA*:a. Samalla kuitenkin tulee huomioida se, että sama elinkeinonharjoittaja saattaa harjoittaa myös kuluttajaluottojen myöntämistä tai vertaislainojen välittämistä.

ESAVI kiinnittää huomiota siihen, että lakiluonnoksen 6 §:n perusteluissa rahoitusmarkkinoiden toiminnan tuntemuksen vaatimukset olisi hyvä kirjoittaa vielä

enemmän auki. ESAVI:n omassa rekisteröintitehtävissä on havaittu, että esimerkiksi ulkomailla suoritettujen tutkintojen hyväksyttävyyden luotonantajarekisteröinnin luottotoiminnan tuntemus vaatimuksen osalta on aiheuttanut paljon hankalia tulkintatilanteita. Tämän seikan huomioiminen perusteluissa helpottaisi rekisterinpitäjän tehtävää.

Joukkorahoituslakiluonnoksen 6 §:n mukaan joukkorahoituksen välittäjän rekisteröinnin edellytyksiin kuuluu mm. se, että ilmoituksen tekijällä on sellainen *rahoitusmarkkinoiden toiminnan tuntemus kuin joukkorahoituksen välityksen luonteeseen ja laajuuteen katsoen on tarpeen*. Sijoitusmuotoisen joukkorahoituksen välittäjällä on lisäksi oltava *omaa pääomaa vähintään 50.000 euroa*, jollei sijoituspalvelulain 6 luvusta muuta johdu.

ESAVI:n ylläpitämän luotonantajarekisteriin merkitsemisen edellytykset poikkeavat tästä. Luotonantajarekisterilain 4 §:n mukaan rekisteröinnin edellytyksiin kuuluu mm. se, että ilmoituksen tekijällä on *sellainen luottotoiminnan tuntemus kuin harjoitetun luottotoiminnan luonteeseen ja laajuuteen katsoen on tarpeen*. Rekisteröinnin edellytyksenä ei ole vaatimusta pääoman suuruudesta. Luottotoiminnan ja rahoitusmarkkinoiden tuntemuksessa on kyse varsin eri asioista varsinkin, kun ensin mainitussa korostuu kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön tuntemus.

ESAVI kiinnittää myös huomiota siihen, että esityksen 7 §:ssä säädetty luotettavuus ja rahoitusmarkkinoiden toiminnan tuntemusvaatimuksen laajuus poikkeaa luotonantajarekisteristä. Esityksen mukaan rahoitusmarkkinoiden tuntemusvaatimus koskee *elinkeinonharjoittajan toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä sekä muuta ylimpään johtoon kuuluvaa samoin kuin sitä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään kymmenesosa osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka vastaava omistus- tai määräämisvalta muussa yhteisössä*. Toisaalta 7 §:n 3 momentin luonnoksessa todetaan, että jos elinkeinonharjoittaja harjoittaa myös muuta liiketoimintaa kuin joukkorahoituksen välitystä, vaatimus koskee niitä henkilöitä, jotka tosiasiallisesti vastaavat joukkorahoituksen välityksestä. Viimeinen kohta vaikuttaa olevan ristiriidassa sen kanssa, että rahoitusmarkkinoiden tuntemusvaatimus koskisi myös ilmoituksen tekijästä kymmenesosan ääni- tai määräämisvallan käyttäjiä. Erityisesti lakiesityksen vaatimus siitä, että vähintään kymmenesosan ääni- tai määräämisvallan ilmoituksen tekijässä omistavan on tunnettava rahoitusmarkkinat, asettaa rekisteröitymisen edellytykset erittäin korkealle.

Luotonantajarekisterilain luottotoiminnan tuntemusvaatimus koskee luotonantajarekisterilain 6 §:n nojalla ilmoituksen tekijän *ylintä johtoa ja jos ilmoituksen tekijä harjoittaa myös muuta liiketoimintaa kuin kuluttajaluottojen tarjoamista, vaatimus koskee niitä henkilöitä, jotka tosiasiallisesti vastaavat luottotoiminnasta*. Omistajataholta ei edellytetä lainkaan luottotoiminnan tuntemusta.

Rekisteröinnin edellytykset poikkeavat olennaisesti toisistaan, vaikka luotonantajarekisteriin merkitty luotonantaja saisi harjoittaa joukkorahoituksen välitystä ilman, että sen tulee rekisteröityä joukkorahoituksen välittäjäksi. Toisaalta

joukkorahoituksen välittäjäksi rekisteröity joutuisi rekisteröitymään luotonantajarekisteriin, mikäli se alkaisi tarjoamaan kuluttajaluottoja.

Rekisteröintivaatimusten erilaisuus saattaa johtaa ei-toivottavaan ”rekisteri-shoppailuun”, jossa elinkeinonharjoittaja pyrkii rekisteröitymään siihen rekisteriin, johon on matalimmat vaatimukset. Finanssivalvonnan ja aluehallintoviraston toteuttaman valvonnan edellytykset myös poikkeavat toisistaan, mikä johtaa elinkeinonharjoittajien ja valvovien viranomaisten kannalta ongelmalliseen tilanteeseen. FIVA on rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomainen ja rahoitusmarkkinoiden asiantuntija. ESAVI on monialainen valvova viranomainen, jolla ei ole FIVA:n kaltaista syvällistä rahoitusmarkkinoiden tuntemusta. Edellä mainittujen poikkeavuuksien seurauksena saattaa olla kilpailun vääristyminen, kun markkinoilla kilpailee keskenään elinkeinonharjoittajia, joiden rekisteröintivaatimukset ovat erilaiset vaikka ne tosiasiassa harjoittavat samanlaista toimintaa.

Kuluttajansuojalaki sääntelee mm. kuluttajaluottoja ja lakia valvoo Kuluttaja-asiamies ja sen alaisina viranomaisina aluehallintovirasto ja Finanssivalvonta sen valvomien luotonantajien osalta. Järjestelmä, jossa samaa elinkeinotoimintaa saattaa valvoa kolme eri viranomaista saman lainsäädännön näkökulmasta, aiheuttaa elinkeinonharjoittajalle tarpeetonta byrokratiaa ja johtaa valvovien viranomaisten resurssien tehottomaan käyttöön.

ESAVI pitää edellä mainittujen seikkojen vuoksi tärkeänä, että mikäli luotonantajarekisteriin merkityt elinkeinonharjoittajat saavat harjoittaa myös joukkorahoituksen välitystä, rekisteröintivaatimukset ovat vastaavat molemmissa rekistereissä ja että niitä valvoo sama viranomainen. ESAVI katsoo, että luotonantajarekisterin, mahdollisen tulevan vertaislainan välittäjien rekisterin sekä joukkorahoituksen välittäjien rekisterin tulisi olla saman viranomaisen ylläpitämä. Valvonnan tehokkuus paranee, kun samantyyppistä toimintaa harjoittavat elinkeinonharjoittajat ovat kaikki yhden viranomaisen rekisterissä ja valvottavana. Tämä vähentää myös elinkeinonharjoittajan hallinnollista taakkaa, kun tämän ei tarvitse selvittää, minkä viranomaisen valvottavaksi hänen harjoittamansa toiminta kuuluu.

FIVA on rahoitus- ja vakuusmarkkinoidenvalvontaviranomainen ja rahoitusmarkkinoiden asiantuntija, joten on perusteltua, että FIVA pitäisi yllä kaikkia edellä mainittuja rekistereitä ja valvoisi rekisteriin merkittyjen elinkeinonharjoittajien toimintaa.

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
vastuualueen johtaja

Satu Koskela

Elinkeinovalvontayksikön päällikkö

Marko Peltonen