

Asia: VN/13467/2019

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista ja siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista, joka tulisi korvaamaan voimassa olevan kiinnitysluottopankkitoiminnasta annetun lain. Muutokset pohjautuvat katettuja joukkolainoja koskevan direktiivin täytäntöönpanoon sekä muihin katettuja joukkolainoja koskevaan sääntelyyn liittyviin uudistustarpeisiin. Tavoitteena on saattaa katettuja joukkolainoja koskeva direktiivi kansallisesti voimaan sekä tarkentaa katettuja joukkolainoja koskevaa sääntelyä siten, että sääntelyssä tulevat huomioiduksi katettujen joukkolainamarkkinoiden kansalliset erityispiirteet ja kehitys pankkisektorin riskiympäristössä, sekä edistetään sääntelyn harmonisointia keskeisiin verrokkimaihin nähden tarkoituksenmukaisella tavalla. Ehdotetut lait on määrä tulla voimaan 8.7.2022 lukuun ottamatta lakia luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta, jonka on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian lain vahvistamisen jälkeen.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleisesti esityksestä

Esityksessä ehdotetaan katettuja joukkolainoja koskevan sääntelyn uudistamista asiaa koskevan uuden EU-direktiivin täytäntöön panemiseksi, eräiden jäsenvaltioiden kansalliseen liikkumavaraan jäävien muiden harmonisointitoimenpiteiden toteuttamiseksi sekä luottolaitosten varainhankinnan joustavoittamiseksi. Joiltakin osin sääntely muuttuisi, mutta suurelta osin ehdotetut säännökset vaikuttaisivat vastaavan voimassa olevaa kiinnitysluottopankkitoiminnasta annettua lakia (688/2010), joka tämän uuden säädöksen (1. LE) myötä kumottaisiin.

Esitysluonnos vaikuttaa paikoin keskeneräiseltä. Keskeneräisyys koskee sekä säännösten kirjoitusasua, että perusteluita. Oikeusministeriö katsoo esityksen perustelujen olevan siinä määrin puutteelliset, että on vaikeaa hahmottaa, mikä kaikki muuttuisi ja mikä ehdotetusta vastaa voimassa olevaa sääntelyä. Lisäksi esityksessä olisi syytä nykyistä selkeämmin todeta kansallisen liikkumavaran ala, mitkä muutokset ovat EU-sääntelyn edellyttämiä ja mitkä sen sallimia.

Esityksessä avataan katettuja joukkolainoja koskevan direktiivin ja vakavaraisuusasetuksen muutosasetuksen pääasiallista sisältöä (luvut 2.1 ja 2.2), ja luvuissa 3.5 ja 3.6 kerrotaan EU-sääntelyn aiheuttamista muutostarpeista kansalliseen lainsäädäntöön. Huomattavan monessa kohdin todetaan, että voimassa olevat kansalliset säännökset ainakin ”pääosin” täyttävät direktiivin vaatimukset ja muutoksia ei ehdoteta tehtäväksi, tai että ”nykyisen tyyppinen sääntely riittää---”. Keskeisiä ehdotuksia koskevassa luvussa 4.1.1 ei käydä läpi yhtäkään direktiivin perustuva muutosta, vaan ainoastaan direktiivin mukaisten optioiden käyttöä, joista vain yhden ehdotetaan johtavan osittaiseen lainmuutokseen. Sivulla 23 todetaan, että useilta osin nykyinen kiinnitysluottopankkilaki jo nyky muodossaan täyttää direktiivin asettamat vaatimukset.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksen mukaan sekä Finanssivalvonta että luottolaitokset ovat arvioineet, että nykyinen kiinnitysluottopankkilaki sekä siihen kytkeytyvä muu sääntely on yleisesti ottaen ollut selkeää ja pääsääntöisesti tarkoituksenmukaista, sekä pääosin tarjonnut luottolaitoksille riittävästi keinoja varainhankinnan järjestämiseksi (s. 17).

Esityksen mukaan direktiivistä aiheutuvia muutos- ja tarkennustarpeita on kuitenkin sikäli merkittävästi, että muutokset toteutettaisiin kiinnitysluottopankkilain muuttamisen sijasta antamalla kokonaan uusi laki (s. 19–20). Muissa toteuttamisvaihtoehdoissa (luku 5.1) ei arvioida vaihtoehtoja lainkaan. Esityksen vertaaminen voimassa olevaan lakiin on hankalaa, koska rinnakkaistekstejä kokonaan uutta säädöstä ehdotettaessa ole. Vaikka esityksessä ehdotetaan myös joitakin puhtaasti kansallisiin tarpeisiin perustuvia muutoksia, esityksen perusteella on vaikeaa vakuuttua siitä, että muutokset todella ovat niin laaja-alaisia ja moninaisia, että uuden lain säätäminen on tarpeen.

Oikeusministeriö kiinnittää edellä esityksen keskeneräisyydestä mainitun valossa huomiota toteutustavan valintaan tai ainakin sen perustelemiseen jatkovalmistelussa. Valitusta toteutustavasta ja esityksen niukoista perusteluista seuraa, että on vaikeaa päätellä, pyritäänkö säännösten sanamuodoilla tai muutoin lähinnä lakiteknisiltä vaikuttavilla muutoksilla muuttamaan oikeustilaa vai pelkästään helpottamaan lain lukemista. Valitusta toteuttamistavasta johtuva laajamittainen ja kattava lakiehdotuksen perusteluiden laatimisen tarve voitaisiin oikeusministeriön käsityksen mukaan välttää toteuttamalla tarvittavat uudistukset voimassa olevaa lakia muuttamalla.

Yksityiskohtaisten perusteluiden osalta oikeusministeriö toteaa, että esitys vaikuttaa erittäin keskeneräiseltä. Joitakin pykälä ei ole perusteltu lainkaan (esim. 24 §) tai perustelut ovat erittäin niukat; perusteluissa esimerkiksi todetaan ainoastaan, että pykälä vastaisi voimassa olevaa vähäisin muutoksin (esim. 28–29 §:t). Säännöskohtaisissa perusteluissa on annettava säännösten ehdotetusta sisällöstä lisää tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle. Nämä perustelut ovat merkittävimpiä lain tulkintaa ja soveltamista ohjaavia oikeuslähteitä. Tämän vuoksi on selkeästi selostettava lakiehdotukseen sisältyvien yksittäisten säännösten merkitys, muun muassa se, minkälaista muutosta vallitsevaan oikeustilaan ne merkitsevät. Jos säännökseen ehdotettu muutos on lähinnä tekninen tai kielellinen, se on mainittava säännöskohtaisissa perusteluissa. Jos ehdotetun säännöksen sisältö muusta ehdotuksesta poiketen perustuu tai on muuten kiinteässä yhteydessä Suomea sitovaan kansainväliseen veloitteeseen tai EU-oikeuteen, tästä on tehtävä selkoa. (ks. tarkemmin Hallituksen esityksen laatimisohteet, luku 7).

Riittävän kattavien säännöskohtaisten perusteluiden tarve korostuu, koska esityksessä on kyse kokonaisuudistuksesta. Lain soveltajan kannalta voi olla haastavaa, jos yksittäiset säännökset kokonaisuudistuksen yhteydessä muuttuvat jossakin määrin, mutta säännöskohtaisista perusteluista ei käy ilmi muutoksen tarkoitus ja suhde kumottavan lain säännöksiin.

Ehdotuksesta näyttäisi kokonaan puuttuvan ainakin voimassa olevan lain eräitä maksukyvyttömyystilanteita koskevia menettelysäännöksiä vastaavat säännökset, joiden puuttumista ehdotuksesta ei ole erikseen perusteltu.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu ehdotuksien kytkentöjä perusoikeuksiin. Suhdetta perustuslakiin koskevaa jaksoa on kuitenkin täydennettävä. Oikeusministeriö viittaa Hallituksen esityksen laatimishojjeisiin myös tältä osin (ks. tarkemmin luku 12).

Esitysluonnoksen 12 luvussa ei yksilöidä perusoikeuksien kannalta relevantteja säännöksiä, lukuun ottamatta lakia alemman asteisia normeja koskevia osioita, eikä jaksossa käydä läpi ehdotettujen säännösten suhdetta perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Jaksossa ei yksilöidä perustuslakivaliokunnan lausuntoa esimerkiksi elinkeinovapauden suhteesta erikseen sallituksi määritellyn liiketoiminnan (1. LE, 4 §) luvanvaraisuuteen (3 §) tai henkilöstölle asetettaviin erityisiin ammattitaitovaatimuksiin (5 §). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti (esim. PeVL 48/2017 vp). Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset.

Luottolaitostoiminta on hyvin säännelty ala. Jos näitä kysymyksiä on pohdittu joissakin voimassa olevaa lakia koskevissa esitöissä yksilöidymmin, vähintäänkin esityksessä olisi syytä viitata niihin. Ainakaan hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kiinnitysluottopankkitoiminnasta ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta (HE 42/2010 vp) ei kuitenkaan sisällä jaksoa sen suhteesta perustuslakiin.

Jaksosta ei myöskään ilmene, mitä ovat hallituksen esityksessä ehdotetut vähäiset muutokset katettuja joukkolainoja koskevaan lupamenettelyyn. Elinkeinovapautta koskevan jakson loppuun (s. 45) todetaan ainoastaan, että lupamenettelyyn liittyvät muutokset eivät merkitse kavennuksia katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskuun ”enemmälti kuin direktiivin täytäntöön panemiseksi on tarpeen”. Samoin on sopimusvapautta koskevan luvun osalta. Esityksestä ei käy ilmi, kuinka merkittävästä ja minkälaisesta puuttumisesta perusoikeuksiin on kysymys, ja miltä osin puuttuminen johtuu direktiivin vaatimuksista.

Jaksossa käsiteltyä sopimusvapautta koskien oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että lisäedellytysten (uuden maksuvalmiusvaatimuksen käyttöönotto ja joukkolainan eräpäivän siirtoa koskevien tarkempien edellytysten sisällyttäminen lainsäädäntöön) vaikutuksia tai vaikuttamattomuutta jo voimassa oleviin sopimuksiin ei ole esityksessä tuotu esiin (ks. esim. PeVL 63/2002 vp, sopimussuhteiden pysyvyydestä tiiviisti esim. PeVL 24/2021 vp, kohta 13). Vahvasti säännellyillä markkinoilla toimivat eivät yleensä voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (esim. PeVL 19/2021 vp). Tällaiseenkin omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä kuitenkin arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (esim. PeVL 41/2013 vp ja PeVL 56/2005 vp).

Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että esityksen jatkovalmistelussa on kiinnitettävä riittävästi huomiota lakiehdotusten viimeistelemiseen. Ehdotus on lisäksi ennen sen antamista toimitettava oikeusministeriöön laintarkastusta varten.

Lakia alemman asteinen sääntely

1. lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentti ja 9 §:n 3 momentti antaisivat valtiovarainministeriölle asetuksenantovaltuuden tarkempien säännösten antamiseen kiinnitysluottopankin toimilupa ja

katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskua koskevaan lupaan liittyvistä lupamenettelyistä ja lupahakemukseen liitettävistä selvityksistä. Nykyisin laissa säänneltyjen, lupahakemukseen liitettävien selvitysten sisällöstä säädettäisiin siis jatkossa valtiovarainministeriön asetuksella (s. 46). Voimassa olevan lain mukaan Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä lupamenettelystä (10.4 §). Nähtävästi myös tämä toimivalta siirrettäisiin ehdotuksella ministeriön asetuksenantovaltuuden piiriin. Oikeusministeriö katsoo, että lupamenettelyyn ja hakemukseen liitettäviin selvityksiin liittyvät seikat vaikuttavat teknisiltä ja sääntelytaso siten asianmukaiselta. Laissa olisi perussäännös luvan hakemisesta. Oikeusministeriö korostaa kuitenkin sitä, että hakijalle tulee ennakoitavuuden vuoksi olla selvää, mitä tietoja hakemuksessa on oltava (ks. jäljempänä esitetyt huomiot lupia koskevista säännöksistä).

Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan esityksen liitteeksi olisi asianmukaista ottaa luonnokset asetuksiksi (ks. HELO, luku 8).

1. lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentti, 18 §:n 4 momentti, 23 §:n 3 momentti, 24 §:n 5 momentti, 26 §:n 3 momentti ja 36 §:n 4 momentti sisältäisivät valtuuden Finanssivalvonnalle antaa mainittuihin säännöksiin liittyviä tarkempia määräyksiä. Määräyksenantovaltuudet liittyvät luottosaatavien reaaliavuuksien vahinkoriskien vakuuttamista, katepooliin sisällytettävän luoton vaatimustenmukaisuuden varmistamiseen liittyviä menettelyitä, kiinteistövakuudellisten luottojen vakuuksien ja johdannaisten arvon laskentaa, ylivakuusvaatimuksen laskentaa, hyväksyttäviä vastapuoliriskejä ja tiedonantovelvollisuuksia koskeviin tarkempiin säännöksiin.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu (esim. PeVL 24/2021 vp). Ehdotuksen 17 §:n 3 momentin ja 18 §:n 4 momentin mukaan Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä tämän pykälän soveltamisesta. Valtuussäännöksissä ei tule osoittaa valtuutta antaa tarkempia säännöksiä lain soveltamisesta (ks. PeVL 2/2004 vp). Valtuutuksia tulee täsmentää sen tarkoitusta vastaavaksi.

Esityksessä olisi syytä nykyistä selkeämmin tuoda esiin sääntelytasojen muutokset, kaikkien muutosten perustelut ja niistä aiheutuvat seuraukset. Vaikuttaa esimerkiksi siltä, kuten yllä todettu, että lupamenettelystä on aikaisemmin annettu viranomaismääräyksiä, mutta ehdotuksen mukaan tarkempien säännösten antamisvaltuus olisi ministeriöllä. Myöskään muutoin ehdotetut määräystenantovaltuudet eivät vaikuta ainakaan kaikilta osin vastaavan voimassa olevaa lakia. Sekä asetuksenantovaltuuksien että määräystenantovaltuuksien kohdalla on kyse eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan delegoinnista.

Rangaistussäännös

Ehdotetun lain 39 §:ssä oleva kiinnitysluottopankkirikosta koskeva säännös muistuttaa nykyisen lain (688/2010) 32 §:ssä olevaa saman nimistä rangaistussäännöstä, sekä tunnusmerkistön että rangaistusasteikon osalta. Esityksen perusteluissa rangaistussäännöksen perusteltavuutta tai sen tulkintaa ei käsitellä. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan ainoastaan, että ”pykälä vastaisi voimassa olevan kiinnitysluottopankkilain 32 §:ää”. Esitysluonnoksesta jääkin vaikutelma, että nykyinen rangaistussäännös on pyritty siirtämään sellaisenaan uuteen lakiin sen perusteltavuutta tai sisältöä riittävästi arvioimatta.

Olemassa oleva vastaavanlainen rangaistussäännös ei yksin riitä perustelemaan uuden rangaistussäännöksen säätämistä. Oikeusministeriö viittaa Lainkirjoittajan oppaan jaksossa 12.9. todettuun.

Nykyisen lain 32 §:ssä säädetään rangaistukseksi sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta, mikä poikkeaa rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksutusta keskittämisperiaatteesta (Lainkirjoittajan opas 12.9.3.). Oikeusministeriö ei lähtökohtaisesti pidä perusteltuna vankeusrangaistuksen säätämistä rikoslain ulkopuoliseen rangaistussäännökseen. Huomioon tulisi ottaa myös muut mahdolliset kontrollikeinot sekä muut tekoihin mahdollisesti jo nykyisellään soveltuvat rikoslain säännökset (esim. rikoslain 16, 30 ja 36 luvun eräät säännökset).

Sikäli kuin rangaistussäännöksen säätämistä voidaan perustella, vaatii säännös sisällön puolesta vielä jatkovalmistelua. Oikeusministeriö esittää tässä vaiheessa seuraavat huomiot.

1 kohta

Rangaistavaa olisi harjoittaa kiinnitysluottopankkitoimintaa ilman lupaa. Säännöstä olisi syytä täsmentää niin, että tunnusmerkistö koskisi toiminnan luvanvaraisuutta koskevien säännösten (ainakin 3 §) vastaista toimintaa (esim. ”Joka 1) 3 §:n vastaisesti harjoittaa kiinnitysluottopankkitoimintaa ilman lupaa”).

2 kohta

Tunnusmerkistö ei 6 §:n vastaisen menettelyn osalta koske kokonaisuudessaan 6 §:ssä säädettyä kieltoa. Tunnusmerkistö ei myöskään 37 §:n vastaisen menettelyn osalta vastaa 37 §:ssä säädettyä kieltoa.

3 kohta

Lakiehdotuksen 3 ja 4 luku sisältää monenlaisia vakuuksiin liittyviä normeja. Säännöksessä ei ole kuvattu riittävällä täsmällisyydellä, millaiset teot olisivat rangaistavia. Ei myöskään ole selvää, onko kaikkien luvussa säädettyjen veloitteiden noudattamatta jättämistä perusteltua säätää ehdotetulla tavalla rangaistavaksi. Kokonaisuun lukuihin viittaamisen sijaan rangaistussäännöksessä olisi ainakin pykäläkohtaisesti määriteltävä ne veloitteet, joiden rikkomista rangaistavuus koskee. Säännöksen perusteluissa olisi syytä selvittää rangaistussäännöksen sisältöä ja tarkoitusta sekä antaa esimerkkejä tyyppillisistä teoista, joihin se voisi soveltua.

Joidenkin 3 ja 4 luvun ehdotettujen säännösten nojalla Finanssivalvonta voisi antaa tarkempia määräyksiä niiden soveltamisesta. Jos rangaistavuus on tarkoitus ulottaa myös Finanssivalvonnan antamien määräysten noudattamatta jättämiseen, tämän tulisi ilmetä rangaistussäännöksestä nimenomaisesti (ks. Lainkirjoittajan opas s. 4.2.3.).

4 kohta

Kun rangaistussäännöksessä ei mainita syyksiluettavuudesta, teko on rangaistava vain tahallisena. Tämän vuoksi ei ole perusteltua mainita vain rangaistussäännöksen 4 kohdassa, että rangaistavuus koskee tahallista menettelyä.

Tunnusmerkistön alkuosa koskee väärän merkinnän tekemistä joukkolainarekisteriin. Tämän tyyppinen teko näyttää olevan jo rangaistava ankarammin rikoslain 16 luvun 7 §:n nojalla rekisterimerkintärikoksena. Säännösten suhde ja erityisen rangaistussäännöksen tarve jää epäselväksi.

Kohdan loppuosa (tahallaan laiminlyö tässä laissa vaaditun merkinnän tekemisen) ei sisällä yksilöityä viittausta asianomaisiin käyttäytymisnormeihin eikä näin ollen täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisia rangaistussäännöksen täsmällisyyden vaatimuksia.

Muut pykäläkohtaiset huomiot

Muut säännöskohtaiset huomiot on esitetty pykäläjärjestyksessä .

Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen viittaussäännöksen mukaan katettuihin joukkolainoihin sovelletaan arvopaperimarkkinalakia, ellei ehdotetussa laissa toisin säädetä. Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa nimenomaista viittaussäännöstä, jota perusteluiden mukaan ehdotetaan selvyiden vuoksi. Jäljempänä laissa ei toisaalta viittaussäännöksessä tarkoitettulla tavalla (ainakaan nimenomaisesti) poiketa arvopaperimarkkinalain soveltamisesta. Lisäksi ehdotuksen säännöskohtaisten perustelujen perusteella on vaikea päätellä, miltä osin ja miten ehdotetulla lailla on tarkoitettu poikettavan arvopaperimarkkinalain sääntelystä. Oikeusministeriö kehottaa ehdotuksen jatkovalmistelussa vielä arvioimaan viittaussäännöksen tarpeellisuutta tai säännöksen perusteluiden täydentämistä myös lainkirjoittajan oppaassa yleislakeihin viittaamisesta mainitun valossa (ks. esim. oppaan jakso ”12.1.1 Yleislakiin ei yleensä viitata”).

Ehdotuksen 2 §:n 6 kohdan määritelmän mukaan kiinnitysluottopankilla tarkoitetaan luottolaitostoiminnasta annetun lain 1 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua osakeyhtiömuotoista luottolaitosta, joka ei harjoita muuta liiketoimintaa kuin kiinnitysluottopankkitoimintaa. Toisaalta ehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan kiinnitysluottopankin toimilupa voidaan (voimassa olevan lain 5 §:stä poiketen) myöntää luottolaitoslain 1 luvun 10 §:ssä tarkoitettulle luottoyhteisölle, joka täyttää ehdotetun lain mukaiset kiinnitysluottopankkia koskevat edellytykset. Viimeksi mainittu luottolaitoslain mukaisia luottoyhteisö voi olla osakeyhtiö, osuuskunta tai hypoteekkiyhdistys (LLL 1:10.2 §). Lakiehdotuksen kiinnitysluottopankin määritelmä ja toimiluvan myöntämistä koskevat säännökset näyttäisivät siten olevan ristiriidassa sen suhteen, minkälaiselle luottolaitokselle tai yhteisölle voidaan myöntää toimilupa kiinnitysluottopankkina toimimiseen. Perustelujen mukaan mainitut ehdotukset vastaavat pääosin (määritelmät) ja asiasisällöllisesti (toimilupa) voimassa olevaa lakia. Ehdotusta tai sen perusteluja on jatkovalmistelussa tarpeen muokata asian selventämiseksi.

1. LE:n 8 ja 9 §:t kiinnitysluottopankin toimiluvan ja katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskua koskevan luvan edellytykset jäävät esityksen perusteella epäselviksi. Finanssivalvonnan olisi myönnettävä lupa, jos hakija täyttää tässä laissa säädetty edellytykset. (Lisäksi 8 §:ssä viitattaisiin luottolaitostoiminnasta annetun lain 4 luvun 3 §:ään.) Säädöksen lukujen otsikoiden perusteella lupaedellytyksistä säädettäisiin 2 luvussa, mutta tosiasiaa kyseisen luvun säännöksistä vain 5 §:ssä säädettäisiin tosiasiallisista toiminnan edellytyksistä - muutoin luvun säännökset vaikuttavat koskevan itse luvanvaraista toimintaa ja vaikkapa sitä, mitä säännöksiä luvan saaneeseen toimintaan sovelletaan. Luvan myöntämisen edellytyksien olisi syytä ilmetä lain säännöksestä vähintään vastaavin viittauksin kuin luottolaitostoiminnasta annetun lain 4 luvun 3 §:ssä on säädetty. Lupaharkinnan on oikeusministeriön käsityksen mukaan tässä tilanteessa oltava oikeudellisesti sidottua ja näin ollen luvan myöntämisen edellytysten on ilmettävä selkeästi laista (ks. esim. PeVL 48/2017 vp ja PeVL 31/2018 vp). Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Sääntelyn sisällön osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomastoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. (ks. esim. PeVL 69/2014 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 32/2010 vp) Oikeusministeriö

kiinnittää edellä sanottuun perustuen huomiota myös siihen, että mahdollisista luvan ehdoista tai voimassaolosta ei esitysluonnoksessa ole ehdotuksia. Perusteluissa viitataan finanssivalvonnasta annetun lain 26 §:ään (s. 36). Kyseisessä pykälässä ei ole takaisinviittausta kiinnitysluottopankkitoiminnasta annettuun lakiin (vrt. 26.8 §) ja pykälässä säädetään vain toimiluvasta. Jatkovalmistelussa lupasääntelyn kattavuudesta, täsmällisyydestä ja asianmukaisista perusteluista on syytä varmistua.

Ehdotuksen 11 §:ssä mainitaan Finanssivalvonnan kohteeksi sekä toiminnan lainmukaisuus että liikkeeseenlaskuohjelman ehtojen mukaisuus. Vähintään säännöksen perusteluissa olisi syytä selostaa tarkemmin valvonnan alaa ja sitä, miten nämä valvonnan alaan kuuluvat liikkeeseenlaskuohjelman ehdot määräytyvät.

Kiinteistövakuudellinen luotto määritellään nyt sekä 2 §:ssä että 13 §:ssä. Määritelmä on syytä poistaa jälkimmäisestä pykälästä.

Esityksen perusteella jää epäselväksi, minkä lain nojalla annettuja/mitä määräyksiä 16 §:n 1 momentissa tarkoitetaan. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustelujen mukaan 16 § vastaisi voimassa olevan lain 14 §:n 1 momenttia, mutta voimassa oleva momentti vaikuttaa laajemmalla kuin ehdotettu pykälä.

Ehdotetun 19 §:n 3 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettujen täytevakuuksien määrä saa olla enintään 20 prosenttia katepoolin vakuuksien arvosta. Finanssivalvonta voi liikkeeseenlaskijan hakemuksesta erityisestä syytä antaa luvan määrääjäksi poiketa tästä rajoituksesta. Perusteluissa mahdollisesti viitataan väärään voimassa olevaan pykälään (pitäisikö olla 15 §?). Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Finanssivalvonnan mahdollisuutta poiketa laissa säädetyistä edellytyksistä yksittäistapauksessa ei ole perusteltu lainkaan ja sille annettava harkintavalta vaikuttaa laajalta.

Ehdotuksen 21 §:n 2 momentissa ehdotetaan viittauksin velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain 3 §:ään sekä rahoitusvakuuslakiin säädettäväksi katepooliin sisältyvien vakuuksien tuottamasta etuoikeudesta, vakuuden asettamisesta sekä vakuuden tuottamista oikeusvaikutuksista. Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavia säännöksiä, joita ei myöskään käsitellä lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Säännöskohtaisten perusteluiden puuttuessa epäselväksi jää, onko säännösten tarkoituksena muuttaa oikeustilaa (vrt. esim. lainkirjoittajan oppaan ”12.2.2 Aineelliset viittaukset” –kohdassa mainittu) vai pelkästään helpottaa lain lukemista (vrt. esim. lainkirjoittajan oppaan ”12.2.4 Informatiiviset viittaukset” -kohdassa mainittu). Asian selvittäminen ehdotuksen perusteluissa helpottaisi lain soveltamista.

Ehdotuksen 22 §:n 1 momentissa ehdotetaan muutettavaksi voimassa olevan lain viittaussäännöstä takaisinsaantilakiin siten, että siinä viitattaisiin takaisinsaannista konkurssipesään annetun lain 14 §:n sijasta koko takaisinsaantilakiin, kattaen myös muun muassa mainitun lain 5 §:ssä säädetyn yleisen takaisinsaantiperusteen. Lakiehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, miksi muutosta ehdotetaan ja mitkä olisivat sen mahdolliset vaikutukset mm. kiinnitysluottopankin (muiden) velkojien kannalta. Perustelujen niukkuudesta johtuen ehdotuksen tarkempi arviointi on vaikeaa.

Katetun joukkolainan vakuuksien käsittelyllä liikkeeseenlaskijan selvitystilän ja konkurssin yhteydessä on viime kädessä olennainen merkitys katettujen joukkolainojen velkojien kannalta. Kyseinen sääntely on myös läheisessä yhteydessä oikeusministeriön toimialaan kuuluvaan yleiseen yhteisö- ja maksukyvyttömyyslainsäädäntöön. Lakiehdotuksessa ei ole voimassa olevaa kiinnitysluottopankkitoiminnasta annettua lakia vastaavia konkurssi- ja selvitystiläsäännöksiä (vrt.

voimassa olevan lain 25-30 §). Näiden säännösten puuttumista ehdotuksesta ei ole myöskään erikseen perusteltu. Oikeusministeriö esittää ehdotusta täydennettäväksi tältä osin jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelun pohjaksi voitaneen ottaa voimassa olevan lain säännökset, joista poikkeaminen on tarvittaessa syytä perustella selkeästi uuden lain soveltamisen helpottamiseksi.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset vaikuttavat vielä keskeneräisiltä tai ne puuttuvat kokonaan. Oikeusministeriö toteaa yleisesti, että ennen lain voimaantuloa perustettuihin järjestelyihin on syytä puuttua vain siinä määrin, kun se on pakottavan sääntelyn täytäntöönpanemiseksi välttämätöntä. Oikeusministeriö toteaa ehdotetun 40 §:n osalta, että kumoamissäännöstä ei koskaan sijoiteta samaan momenttiin voimaantulosäännöksen kanssa, vaan voimaantulosäännös ja kumoamissäännös otetaan kumpikin omaksi momentikseen. Tarvittaessa kumoamissäännös voidaan sijoittaa myös omaksi pykäläkseen. (Lainkirjoittajan opas, luku 22)

Oikeusministeriö toimittaa valtiovarainministeriölle vielä erikseen tiedoksi muita lausunnon laatimisen yhteydessä kertyneitä lakiteknisiä huomioita.

Tammenmaa Corinna
OM

Tarkka Anna-Stiina
OM