

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö / VM056:00/2009

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI SIDOTTUA
PITKÄAIKAISSÄÄSTÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI**

Oikeusministeriö esittää otsikkoasiassa lausuntonaan seuraavan.

Oikeusministeriö puoltaa lausuntopyynnössä tarkoitetun hallituksen esityksen antamista. Esityksen jatkovalmistelussa on kuitenkin vielä aiheellista kiinnittää huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Talletussuoja

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että ehdotetussa laissa tarkoitetulla säästämistilillä olevat varat jätetään talletussuojan ulkopuolelle kilpailuneutraliteettiin ja rahoitusmarkkinoiden kehittämiseen liittyvien syiden vuoksi.

Oikeusministeriö toistaa Siva-työryhmän muistiosta 1.3.2004 antamassaan lausunnossa (OM 197/43/2003) esittämänsä kannanotot, joiden mukaan talletussuojan ulottuvuutta harkittaessa tulee ottaa huomioon myös asiakkaansuoja eikä kilpailuneutraliteettia tule toteuttaa asiakkaansuojaa heikentämällä. Ehdotettua poissulkemista vastaan puhuu myös se seikka, että täysin kilpailuneutraalia järjestelmää ei ole nykyisen EU-sääntelyn puitteissa mahdollista toteuttaa. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, sellaiset säästövarat, jotka vastaanotetaan sijoituspalvelutoiminnassa arvopapereihin sijoitettaviksi, olisivat edelleen sijoittajien korvaussuojan alaisia.

Säännösten pakottavuus (4 §)

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan sopimusehto, joka poikkeaa tämän lain säännöksistä, on mitätön, jollei jäljempänä erikseen toisin säädetä. Säännösehdotus poikkeaa Siva-työryhmän muistion liitteenä olleeseen lakiehdotukseen sisältyneestä pakottavuussäännöksestä. Viimeksi mainitunkin mukaan laki olisi ollut pakottava, mutta vain säästäjän eduksi, jos säästäjä on kuluttaja tai kuluttajaan rinnastettava oikeushenkilö.

Oikeusministeriön mielestä ehdotetussa 4 §:ssä ulotetaan lain pakottavuus tarpeettoman pitkälle. On epäselvää, miksi siviilioikeudellisen mitättömyysseuraamuksen uhalla tulisi rajoittaa palveluntarjoajan ja säästäjän mahdollisuutta ottaa säästämissopimukseen ehtoja, jotka poikkeavat lain säännöksistä säästäjän eduksi. Ehdotuksen mukainen sopimusvapauden rajoitus olisi sopimusoikeudellisessa sääntelyssämme poikkeuksellinen. Periaatteelliselta kannalta voidaan pitää tärkeänä, että sopimusvapaus säästäjän eduksi säilyy mahdollisimman laajana.

Esitysluonnoksesta ei ilmene perusteita ehdotetulle pakottavuussäännökselle. Pelkästään verotukseen liittyviä näkökohtia ei voitane pitää riittävänä perusteena sille. Sopimusoikeudellisesta sääntelystä kokonaan erillinen asia on se, että jos esimerkiksi säästäjän oikeudesta irtisanoa säästämissopimus sovitaan ehdotetusta laista poikkeavalla tavalla säästäjän eduksi, tällaisen sopimusehdon nojalla suoritettu irtisanomisesta voi koitua verotuksellisesti epäedullisia seuraamuksia säästäjälle. Irtisanomisen ei kuitenkaan tarvitsisi olla mitätön.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että ehdotettu pakottavuussäännös poikkeaa vakuutusopimuslain 3 §:stä, joka jäisi esitysluonnoksenkin mukaan edelleen sovellettavaksi siltä osin kuin pitkäaikaissäästämisen muodoksi valitaan eläkevakuutus.

Säästämissopimuksen lakkaaminen säästäjän tai muun varoihin oikeutetun kuoleman johdosta ja edunsaajamääräys (11 §)

Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa säästövarojen siirtämiselle varattu 60 päivän määräaika vaikuttaa tarpeettoman pitkältä. Sopimuksen peruuttamistapauksissa 12 §:n 2 momentin mukaan sovellettava 30 päivää olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan asianmukaisempi myös tässä säännöksessä tarkoitetuissa tapauksissa.

Säästämissopimuksen irtisanomisesta ja varojen siirtämisestä aiheutuneiden kulujen perimisen edellytyksenä tulisi oikeusministeriön mielestä olla, että niiden perimisestä on sovittu säästämissopimuksessa.

Lakiehdotuksen 11 §:n 4 momentin mukaan edunsaajamääräyksestä olisi soveltuvin osin voimassa, mitä vakuutusopimuslain 47 – 50 §:ssä säädetään, lukuun ottamatta mainitun 47 §:n 3 momenttia. Vakuutusopimuslain 47 §:n 3 momentin mukaan vakuutetun kuoleman johdosta suoritettava vakuutuskorvaus ei kuulu vakuutetun kuolinpesään, jos edunsaajamääräys on voimassa.

Ehdotuksen perusteluista ei ilmene, miksi vakuutusopimuslain 47 §:n 3 momenttia ei sovellettaisi säästämissopimuksiin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen seurauksena esitysluonnoksen peruslähtökohtiin kuuluva kilpailuneutraliteetti säästämissopimuksen ja eläkevakuutuksen välillä ei tältä osin toteutuisi.

Sopimusehtojen muuttaminen (13 §)

Ehdotuksen mukaan palveluntarjoaja saisi yksipuolisesti muuttaa säästämissopimuksen ehtoja vain pakottavan lainsäädännön muuttumisen johdosta.

Jatkovalmistelussa on syytä harkita, onko ehdotettu säännös tarpeellinen. Oikeusministeriö huomauttaa, että muutos pakottavassa lainsäädännössä tulee aikaisemmin sovittujen ehtojen sijasta sopimussuhteen sisällöksi ilman, että palveluntarjoaja nimenomaisesti tekee tätä koskevan ehtomuutoksen.

Jos taas ehdotusta tehtäessä on pidetty silmällä esimerkiksi sellaisia verolainsäädännön muutoksia, joilla muutettaisiin säästämissopimukseen liittyvien verohyötyjen saamisen ehtoja (esimerkiksi korotettaisiin veroetujen saamisen edellytyksenä olevaa eläkeikää), palveluntarjoajalla ei oikeusministeriön mielestä tule olla oikeutta yksipuolisesti tehdä vastaavaa muutosta säästämissopimukseen. Vaikuttaa perustellulta, että säästäjällä tulisi tällaisessa tilanteessa olla mahdollisuus jatkaa sopimusta sen alkuperäisten ehtojen mukaisesti, jos hän tahtoo näin tehdä mahdollisista epäedullisista veroseuraamuksista huolimatta.

Säästäjän oikeus irtisanoa säästämissopimus ja vakuutuksenottajan oikeus irtisanoa eläkevakuutus (1. lakiehdotuksen 15 § ja 2. lakiehdotuksen 12 a §)

Ehdotetuissa pykälissä varojen siirtämiselle varattu 60 päivän määräaika vaikuttaa tarpeettoman pitkältä. Sopimusta peruutettaessa sovellettava 30 päivää olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan asianmukaisempi myös näissä tapauksissa.

Sopimuksen irtisanomisesta ja varojen siirtämisestä aiheutuneiden kulujen perimisen edellytyksenä tulisi oikeusministeriön mielestä olla, että niiden perimisestä on ennalta sovittu.

Ehdotuksen mukaan muu kuin ehdotettujen pykälien vastainen irtisanominen olisi mitätön. Säännöksen tarpeellisuus on oikeusministeriön mielestä kyseenalainen. Tältä osin voidaan viitata siihen, mitä edellä on todettu 1. lakiehdotuksen 4 §:n pakottavuussäännöksestä.

Ehdotetuissa pykälissä rajoitetaan säästäjän ja vakuutuksenottajan oikeutta irtisanoa säästämissopimus tai vakuutussopimus. Lakiehdotuksista tai niiden perusteluista ei ilmene, olisiko säästäjällä ja vakuutuksenottajalla yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaisesti oikeus purkaa säästämissopimus tai vakuutussopimus, jos palveluntarjoaja on olennaisesti rikkonut sopimukseen perustuvia velvoitteitaan. Ilmeisesti tällainen mahdollisuus tulisi olla, vaikkakin verolainsäädännöstä saattaa johtua, että sopimuksen purkamisesta aiheutuisi kielteisiä veroseuraamuksia. Asiaa olisi hyvä käsitellä hallituksen esityksen perusteluissa.

Lakiteknisenä huomautuksena oikeusministeriö toteaa, että väärinkäsitysten välttämiseksi myös 1. lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentissa tulisi mainita palveluntarjoajan vaihtoehtona vakuutuksenantaja vastaavasti kuin esimerkiksi saman pykälän 2 momentissa. Lisäksi vakuutuslakia ehdotetun 12 a §:n terminologia tulee tarkistaa kattavasti vakuutuslakia soveltuvaksi (esim. 5 momentissa tulee säästäjän sijasta puhua vakuutuksenottajasta).

Rangaistussäännös (20 §)

Ehdotettu 20 §:n rangaistussäännös kuuluu seuraavasti: "Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta tarjoaa tässä laissa tarkoitettuja säästämissopimuksia noudattamatta, mitä tässä laissa säädetään, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, sidottua pitkäaikaissäästämistä koskevien säännösten rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi."

Oikeusministeriö esittää säännösehdotuksesta seuraavat huomautukset:

1. Rikosoikeuden kokonaisuudistuksen yhteydessä on noudatettu keskittämisperiaatetta, joka edellyttää vankeusuhkaisten rikosten siirtämistä rikoslakiin. Ehdotuksessa poiketaan tästä.
2. Säännöksen keskeinen ongelma on se, että rangaistavaksi säädetään teonkuvauksessa tarjoaminen. Ilmeisesti kuitenkin on niin, että tarjoaminen ymmärretään tässä yhteydessä hyvin laajasti. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: "Pykälässä säädetäisiin rangaistavaksi tämän lain säännösten rikkominen." Tällöin herää kysymys, mihin ehdotetun lain pykliin rangaistussäännös itse asiassa viittaa, ts. mistä se hakee sisältönsä ja mikä on rangaistavaa. Yksityiskohtaisista perusteluistakaan asiaan ei saa vastausta, vaan siellä ainoastaan todetaan seuraavaa: "Säännöksellä tehostettaisiin lain noudattamista erityisesti ulkomaisten palveluntarjoajien osalta, joiden valvontaan ei käytännössä useimmiten ole käytettävissä muita keinoja." Tällainen avoimeksi jäävä lainsäädäntötekniikka ei ole hyväksyttävää rikosoikeudessa etenkin kun kyseessä on vankeusuhkainen teko.
3. Edellä mainittuun liittyen voidaan myös kysyä, mitä tilanteita ilmaisulla "jollei teko ole vähäinen" koetetaan tavoittaa. Miksei asiaa ole lainkaan käsitelty perusteluissa?
4. Perusongelmana on siis se, että pykälän ajateltu soveltamisala on hyvin laaja, mikä ilmenee yksityiskohtaisten perustelujen lausumasta. Olisi aiheellista pohtia pitäisikö näin olla. Voidaan perustellusti kysyä, onko rikosoikeus tässä yhteydessä perusteltu lainsäädäntökeino ja millä perusteella.
5. Yksi tapa korjata liiallista avoimuutta olisi viitata niihin lain pykliin, joiden rikkomisen rangaistussäännöksen on ajateltu kattavan. Tässä yhteydessä tulisi punnita nimenomaisesti sitä, mitkä tekotavat ovat niin moitittavia, että niitä varten tulee säätää vankeusuhka.

6. Olisi myös aiheellista harkita, tuleeko kriminalisointia rajoittaa siten, että vain tahalliset teot tulisivat kriminalisoiduksi. Esityksessä tulisi joka tapauksessa perustella, miksi tahallisuusvastuu ei riittäisi ja mitkä ovat painavat syyt myös tuottamuksellisten tekojen kriminalisoinnille.

7. Yksi vaihtoehto voisi olla se, että rangaistussäännöksessä viitattaisiin lakiehdotuksen 3 §:ään, jolloin se kattaisi vain tilanteet, joissa ko. palvelua tarjotaan ilman oikeutta.

8. Toissijaisuusklausuulin ("jollei siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta") osalta perusteluissa tulisi käsitellä kysymystä siitä, mitä ankarampia rangaistussäännöksiä tällä voidaan tarkoittaa.

9. Yksityiskohtaiset perustelut tulisi olla rangaistussäännöksen osalta tarkemmin kirjoitettu.

Eräitä muita huomautuksia

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentissa on virheellinen viittaus arvopaperimarkkinalain 4 luvun 3 a §:ään. Viittauksen pitänee kohdistua mainitun luvun 3 §:ään.

Lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentissa viitataan ilmeisesti virheellisesti ”tässä momentissa” tarkoitettuihin tietoihin.

Edellä esitetyillä huomioilla ei ole tarkoitus korvata varsinaista laintarkastusta. Esitys on ennen sen antamista syytä toimittaa oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimiston tarkastettavaksi.

Ylijohtaja

Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos

Tuomo Antila