OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Pekka Pulkkinen

31.5.2017

Eduskunnan talousvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS JOUKKOLAINANHALTIJOIDEN EDUSTAJAA KOSKEVAKSI LAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 48/2017 vp)

Oikeusministeriö lausuu otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä talousvaliokunnalle kunnioittavasti seuraavan.

Oikeusministeriö on osallistunut hallituksen esitykseen johtanutta ehdotusta valmistelleen työryhmän työhön ja antanut työryhmän ehdotuksesta lausuntonsa 9.9.2016. Oikeusministeriön työryhmässä ja lausunnossaan esittämät sisällölliset näkökohdat on pääosin otettu huomioon.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin talousvaliokunnan huomiota siihen, että vaikka esitysehdotus on valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti toimitettu tarkastettavaksi oikeusministeriön laintarkastusyksikköön, laintarkastuksen yhteydessä esitetyt lainsäädäntötekniset korjausehdotukset on lähes kokonaan jätetty ottamatta huomioon. Oikeusministeriö toistaa laintarkastuksen yhteydessä esitetyt, huomioon ottamatta jätetyt lakitekniset korjausehdotukset siltä osin kuin ne ilmenevät tämän lausunnon liitteestä.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää valiokunnan huomiota erityisesti seuraavaan:

1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentti

Säännös, jonka mukaan ”[e]dustussopimuksessa määrätään, jollei toisin ole sovittu,” että joukkolainanhaltijoille nimetään riippumattomaksi arvioitu edustaja, on sanamuodollisesti epäonnistunut. Säännöksestä voi, luettuna yhdessä edustussopimuksen määritelmää koskevan 2 §:n 2 kohdan kanssa, saada esimerkiksi sen vaikutelman, että edustajan käyttö olisi olettamasääntö, jota sovelletaan, ellei sitä suljeta pois joukkolainan ehdoissa tai muussa 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetussa sopimuksessa. Tämä ei

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

ainakaan työryhmässä käytyjen keskustelujen perusteella ole lainsäädännön tarkoitus. Lisäksi säännöksen maininta toisin sopimisesta – samoin kuin säännöksen perustelujen maininta pykälän tahdonvaltaisuudesta – on ristiriidassa sen kanssa, että vaatimus edustajan riippumattomuudesta on tarkoitettu pakottavaksi, kuten jo esityksen pääasiallisessa sisällössä todetaan.

Oikeusministeriö katsoo, että momentti voitaisiin kirjoittaa esim. muotoon: *"Joukkolainanhaltijoille voidaan, sen mukaan kuin edustussopimuksessa määrätään, nimetä* yksi tai useampi liikkeeseenlaskijasta ja liikkeeseenlaskun järjestäjästä riippumattomaksi arvioitu edustaja valvomaan sopimuksen mukaisesti joukkolainanhaltijoiden etua." Valiokunnan mietinnössä olisi syytä selventää, että edustajamallin käyttö riippuu siitä, onko asiasta määrätty joukkolainan ehdoissa tai muussa joukkolainaan liittyvässä sopimuksessa. Lisäksi olisi syytä vähintäänkin selventää lain tarkoituksesta johtuvan, että vaatimus edustajan riippumattomuudesta on pakottava.

1. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin 2 virke ja 14 §:n 1 momentin 2 virke

Säännösten mukaan edustajan ja vakuusagentin toiminta vakuudenhaltijana sitoo kolmansia tahoja "edellyttäen, että vakuus on pätevästi perustettu ja julkivarmistettu esineoikeudellisesti tehokkaalla tavalla." Kyseiset säännökset on oikeusministeriön näkemyksen mukaan syytä poistaa tarpeettomina ja osittain harhaanjohtavina.

Mahdollisten esinevakuuksien sivullissitovuus – esimerkiksi liikkeeseenlaskijan perustaman panttioikeuden tehokkuus tämän velkojia kohtaan – määräytyy yleisten esineoikeudellisten sääntöjen mukaan, joista ei ole tarkoituskaan säätää ehdotetussa laissa. Täysin vakiintuneen käsityksen mukaan esimerkiksi panttiobjektin hallinnan luovutus (traditio) voi tapahtua kolmannelle (kuten joukkolainanhaltijoiden edustajalle tai vakuusagentille), joka pitää panttiobjektia hallussaan pantinsaajan lukuun.

Vakuutta koskevien edustajan toimien (ts. edustajan vakuudenhaltijan ominaisuudessa joukkolainanhaltijoiden puolesta tekemien toimien) sitovuus suhteessa joukkolainanhaltijoihin määräytyy (samoin kuin edustajan muidenkin edustussopimuksen nojalla toteuttamien toimien) lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin mukaisesti. Edustussopimus ja sitä kautta edustajan toimet ovat lakiehdotuksen 5 §:n mukaan sitovia myös joukkolainan myöhempää haltijaa ja joukkolainanhaltijoiden velkojia kohtaan. Kaiken kaikkiaan epäselväksi jää, mikä on se erityinen sivullissitovuus, jota esimerkiksi 12 §:n 1 momentin 2 virkkeen säännöksellä tavoitellaan.

Lisäksi on huomattava, että asetettava vakuus ei välttämättä ole esinevakuus, vaan se voi olla esim. takaus. Edelleen edustajan tai vakuusagentin tehtäviin voidaan mielekkäästi nähdä kuuluvan esinevakuuteenkin liittyviä

toimia, vaikka vakuutta ei olisikaan ”julkivarmistettu esineoikeudellisesti tehokkaalla tavalla”. Edustajan tai vakuusagentin tehtäviin voi kuulua esimerkiksi panttiobjektin hallinnan luovuttamista koskevan kanteen ajaminen sellaista vakuudenantajaa vastaan, joka on antanut panttaussitoumuksen mutta ei ole luovuttanut panttiobjektin hallintaa edustajalle sitoumuksen edellyttämällä tavalla.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin 2 virke voidaan yksinkertaisesti poistaa lakiehdotuksesta. Lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin 2 virke voidaan puolestaan korvata esim. seuraavalla: *”Vakuudellisen kollektiivisen rahoitusjärjestelyn ja vakuusagentin toimien sitovuuteen sovelletaan vastaavasti, mitä 5 ja 6 §:ssä säädetään.”*

1. lakiehdotuksen 20 §:n 4 momentti

Säännöksen mukaan Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä edustajan liiketoiminnan lopettamisesta rekisteristä poistamisen perusteella. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan määräyksiä voi olla tarpeen antaa esimerkiksi silloin, kun edustaja on asetettu konkurssiin tai kun edustaja on poistettu rekisteristä lainvastaisuuksien vuoksi. Edelleen koska markkinoilla oletetaan toimivan vain muutamia edustajia, rekisteristä poistaminen todennäköisesti edellyttää tapauskohtaista harkintaa, minkä vuoksi siitä ei ole tarpeen tarkemmin säätää laissa.

Oikeusministeriö painottaa, että perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamana 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 lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Määräystenantovaltuuksien säätämistä viranomaiselle rajoittaa myös perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös lain alasta. Lailla on sen perusteella säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. (PeVL 35/2005 vp). Lainsäädäntövaltaa ei perustuslain 80 §:n säännöksistä ilmenevän periaatteen mukaan tule yleensä siirtää ministeriötä alemmalle viranomaistasolle. Muulle viranomaiselle voidaan osoittaa oikeussääntöjen antamisvaltaa vain poikkeuksellisesti (PeVM 10/1998 vp, s. 23/II). Erityinen syy säätää viranomaisen määräystenantovallasta on perustuslakiesityksen perusteella käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sellainen sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II).

Esityksessä jää epäselväksi, mistä asioista tarkalleen Finanssivalvonta voisi antaa tarkempia määräyksiä. Lisäksi yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan rekisteristä poistaminen edellyttää todennäköisesti tapauskohtaista harkintaa. Oikeusministeriö korostaa, että harkintavallan perusteet eivät

voi määrittyä Finanssivalvonnan määräyksin. Määräyksenantovaltuus ei vaikuta riittävän täsmällisesti rajatulta perustuslain edellyttämällä tavalla.

1. lakiehdotuksen 23 §:n 3 momentti

Säännös on selvyyden vuoksi syytä muuttaa kuulumaan esim. seuraavasti: ”*Vahingonkorvauksen sovitteluun ja korvausvastuun jakaantumiseen kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken sovelletaan, mitä vahingonkorvauslain (412/1974) 2 ja 6 luvussa säädetään.*”