EDUSKUNNAN TALOUSVALIOKUNNALLE

Asia: Asiantuntijalausunto valiokunnassa käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä HE 228/2021 vp eduskunnalle EU:n joukkorahoitusasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

Lausunnossa keskitytään tarkastelemaan ennen muuta lakiesitystä, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta ja kumottavaksi voimassa oleva joukkorahoituslaki. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi joukko muita lakeja, joilla on kiinteä yhteys lakiesitykseen joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta. Yhtenä keskeisenä näkökulmana tarkastelussa on, kuinka hyvin ehdotetulla kansallisella lainsäädännöllä turvataan sijoittajansuoja ja vielä laajemmin asiakkaansuoja, jolloin mukana on myös rahoitusta hakeva hankkeen toteuttaja.

1.EU:n joukkorahoitusasetus ja lakiesityksen rakenne

Keskeinen säädös on EU:n joukkorahoitusasetus, joka jo sellaisenaan on voimassa olevaa oikeutta. Tämä tarkoittaa, että kansallisella lainsäätäjällä on vähän liikkumatilaa täydentämässä EU-asetusta. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista, että ehdotetulla tavalla säädetään täysin uusi laki joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta, jonka sääntelyssä voidaan ottaa huomioon, mitä asetuksessa edellytetään säädettäväksi kansallisella lainsäädäntötasolla ja mistä voidaan lainsäätäjän harkinnan mukaan säätää omalla kansallisella lainsäädännöllä. Uusi laki tarjoaa tähän paremmat puitteet, kuin voimassa olevan joukkorahoituslain muuttaminen, minkä vuoksi nykyisen joukkorahoituslain kumoaminen on perusteltua. Hallituksen lakiesitys rakenteellisesti on tässä suhteessa onnistunut.

2. EU:n joukkorahoitusasetuksen tavoitteet tiivistetysti

EU:n joukkorahoitusasetuksen tavoitteet voidaan tiivistää seuraavasti:

- joukkorahoituspalveluja tarjoavien yhteisöjen toimintaan liittyvien vaatimusten *yhtenäistäminen* eri jäsenvaltioissa;
- sisämarkkinoiden toiminnan *edistäminen* mahdollistamalla joukkorahoituspalvelujen tarjoamista maasta toiseen;
- pienten ja keskisuurten yritysten rahoitusmahdollisuuksien *parantaminen*;
- joukkorahoituskierroksille osallistuvien sijoittajien sijoittajansuojan *varmistaminen*.

EU:n joukkorahoitusasetuksen voimaantulo tavoitteineen on asettanut kansallisen lainsäädännön kehittämiselle selkeitä muutostarpeita. Asetuksen merkittäviin uudistuksiin kuuluvat erillisen *toimiluvan* edellyttäminen aina joukkorahoituspalvelua tarjoavalta, toimilupamenettelyä ja -sisältöä sekä valvontaa koskevat säännökset, yhtenäiset *avaintietoasiakirjaa* koskevat vastuu- ja vahingonkorvaussäännökset sekä *sijoittajansuojan* varmistaminen monin eri tavoin.

3. Toimilupavaatimus ja toimilupamenettely

Asetuksen toimilupavaatimus merkitsee muutosta voimassa olevassa joukkorahoituslaissa omaksuttuun kevyempään rekisteröintimenettelyyn lainamuotoisen joukkorahoituksen osalta. Asetuksen mukaan joukkorahoituspalvelun tarjoaminen edellyttää aina toimivaltaisen viranomaisen myöntämää *toimilupaa*, joka voidaan myöntää vain unioniin sijoittuneelle *oikeushenkilölle* (3 artiklan 1 kohta ja 12 artiklan 1 kohta). Asetus sisältää vaatimukset hakemukseen liitettävistä tiedoista, minkä tarkoituksena on varmistaa toimilupaedellytysten yhdenmukaisuutta jäsenvaltioissa. Tämä toimilupa koskee vain EU:n asetuksen mukaista joukkorahoituspalvelun antamista.

EU:n joukkorahoitusasetus ja nykyinen joukkorahoituslaki asettavat raja-arvon sille, missä laajuudessa yksittäiselle rahoituksen hakijalle voidaan vuoden aikana tarjota palveluja rahoituksen hankkimiseksi. EU-asetuksen raja-arvot ovat tiukemmat kuin meillä käytössä oleva. Tarkoituksenmukaista onkin, että kansallisella lainsäädännöllä säännellään EU:n joukkorahoitusasetuksen raja-arvon ylittävää lainamuotoista toimintaa. Asetus ei aseta tälle esteitä. Lakiesityksessä joukkorahoituspalvelujen tarjoamisesta (4.2 §) ehdotetaan kansalliseen lainsäädäntöön perustuvaa toimilupaa, kun harjoitetaan liiketoimintaa, jossa tarjotaan EU:n joukkorahoitusasetuksessa tarkoitetulla tavalla muuta lainamuotoista joukkorahoitusta. Toimilupa tässä tapauksessa myönnettäisiin siis kansallisen lain perusteella, mutta myöntämisperusteet ja siihen liittyvä toimilupamenettely noudattaisivat EU:n joukkorahoitusasetuksessa toimiluvan myöntämisen perusteita. *Sijoittajansuojan* kannalta arvioituna on ehdottoman perusteltua, että EU:n asetuksen raja-arvon ylittävissä tapauksissa kansalliseen lainsäädäntöön perustuvan toimiluvan sääntelykehikko on sama kuin EU:n joukkorahoitusasetuksen mukaisessa lainamuotoisessa toiminnassa. On syytä korostaa vahvaa sijoittajansuojan tarvetta, koska joukkorahoituksessa sijoittajina ovat yleisesti pk-yritykset ja enenevässä määrin kotitaloudet ja yksityishenkilöt ja sekä lainamuotoinen että sijoitusmuotoinen joukkorahoitus ovat erittäin *riskialtista* sijoitustoimintaa. Myös palveluntarjoajien sääntelyn hallinnoinnin kannalta on tarkoituksenmukaista, että sovellettavaksi tulee ainoastaan yksi sääntelykehikko.

Lakiesityksessä (4 §) ehdotettu *kahden rinnakkaisen toimiluvan* malli näyttäisi toimivalta myös viranomaisen, Finanssivalvonnan, toiminnan kannalta. Käytännössä joukkorahoituspalvelun tarjoajilla voi olla joko vain EU-asetuksessa tarkoitettu toimilupa tai sen lisäksi kansalliseen lainsäädäntöön perustuva toimilupa taikka vain kansalliseen lainsäädäntöön perustuva toimilupa. Vaihtoehtoja on useita silmällä pitäen palveluntarjoajan liiketoiminnan intressejä. On huomattava, että EU-asetuksessa tarkoitettu toimilupa antaa palveluntarjoajalle mahdollisuuden tarjota joukkorahoituspalvelua muussa ETA-valtiossa.

EU:n joukkorahoitusasetus antaa mahdollisuuden kansallisesti päättää soveltaa *yksinkertaistettua toimilupamenettelyä* sellaisiin yhteisöihin, joilla oli sanotun asetuksen voimaan tullessa marraskuussa 2020 kansallisen lainsäädännön mukaisesti lupa tarjota joukkorahoituspalveluja. Yksinkertaistetusta toimilupamenettelystä riippumatta toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että asetuksen 12 artiklassa säädettyjä vaatimuksia noudatetaan.

Hallituksen lakiesityksessä ehdotetaankin, ettei yksinkertaistetulle menettelylle ole Suomessa perusteita. Tähän voidaan yhtyä monestakin syystä. EU:n joukkorahoitusasetuksen vaatimukset toimiluvasta ja toimintaa koskeva sääntely ovat voimassa olevaa joukkorahoituslaissa säädettyä huomattavasti laajemmat ja monimuotoisemmat. Lisäksi toimilupaviranomaisen, Fivan, hallussa jatkuvan valvonnan perusteella olevat tiedot välittäjistä ovat edellä sanottuun nähden varsin

suppeat. Toimilupamenettelyssä on kuitenkin asetuksen sääntelyn perusteella huomioitava Fivalle rekisteröinnin ja jatkuvan valvonnan aikana toimitetut relevantit ja ajantasaiset tiedot, mikä osaltaan keventää toimilupamenettelyä.

4. Muu toiminta kuin joukkorahoituksen tarjoaminen

EU:n joukkorahoitusasetuksen tarkoituksena on, että joukkorahoituspalvelun tarjoajat voivat tarjota asiakkailleen laajan valikoiman palveluja. Asetuksen mukaan muiden kuin joukkorahoituspalvelujen salliminen perustuu kansalliseen harkintaan ja edellyttää, että siitä säädetään kansallisessa lainsäädännössä (12 artiklan 13 kohta). Säännöksessä on jätetty avoimeksi kysymys siitä, miten toiminnasta tarkemmin säädetään. Tosin EU:n asetus edellyttää joukkorahoitusasetuksen perusteella myönnettyjen toimilupien ilmoittamista siten, että ilmoitus sisältää toimiluvallisen toiminnan lisäksi luettelon myös kaikesta muusta joukkorahoituspalvelun tarjoajan harjoittamasta toiminnasta (18 artiklan 1 kohdan d alakohta). Asetus siten edellyttää, että toimilupaviranomaisella, Fivalla, on oltava tieto siitä, mitä muuta toimintaa joukkorahoituspalvelun tarjoaja tarjoaa.

Voimassa oleva joukkorahoituslaki ei aseta rajoituksia sille, mitä muuta toimintaa rekisteröitynyt joukkorahoituksen välittäjä voi harjoittaa eikä ole velvoittanut ilmoittamaan niistä rekisteriviranomaiselle (JRL 7.4 §). EU:n asetus tosiasiallisesti merkitsee muutosta nykytilanteeseen. Kysymys on nyt siitä, mitä muuta toimintaa toimiluvan saaneella joukkorahoituspalvelun tarjoajalla voi olla, kun otetaan huomioon EU:n asetus.

Lakiesityksen perusteluissa (s. 13) lähdetään siitä, että kun asetuksen mukaan toimiluvallisen joukkorahoituspalvelun tulee liittyä *yritysrahoitusintressiin*, niin myös asiakkaiden lisäpalvelujen tulisi myös liittyä yritysten rahoittamiseen erilaisten kokonaispalvelujen mahdollistamiseksi. Tämä perustelu on hyväksyttävissä, kun ymmärretään, että liittyminen yritysten rahoitukseen voi olla välitöntä rahoitusneuvontaa, mutta myös välillistä esimerkiksi yritysjärjestelyn tai yhtiömuodon muutoksen tai vastaavan neuvontaa kuin myös joukkolainanhaltijan edustajana toimimista. Perusteluissa (s. 14) on merkittävä *rajaus* muulle toiminnalle. Sillä ei tulisi voida ottaa sellaisia riskejä, jotka voisivat heijastua kielteisesti palveluntarjoajan kykyyn huolehtia joukkorahoituspalvelun tarjoamista asiakkaiden etujen vaarantumatta. Erilaisten luottolimiittien tarjoaminen palveluntarjoajan omaan lukuun ei ole sellainen palvelu, joka voitaisiin sallia joukkorahoituspalveluun liittyvänä kansallisen lainsäädännön mukaisena palveluna (arg. asetuksen 8 artiklan 1 kohta).

Lakiesityksen ehdotus pykälätasolla (5 §) on palveluntarjoajan muun toiminnan määrittämisen osalta varsin onnistunut, koska se on tarpeeksi väljä, mutta kuitenkin riittävän ohjaava sekä palveluntarjoajan että toimilupaviranomaisen toiminnan kannalta. Palveluntarjoajien liiketoiminnan edellytysten kannalta on merkittävää, että heillä on muuta toimintaa tarjottavana. Toisaalta Fiva toimilupaviranomaisena on velvollinen valvomaan tapauskohtaisesti, että palveluntarjoajan ilmoittama muu toiminta on sääntelyn kannalta sallittua. Tässä suhteessa myös lakiesityksen perustelut tarjoavat reaalisia argumentteja.

5. Vahingonkorvausvelvollisuus

Vahingonkorvausvelvollisuuden säätäminen on nähtävä yhtenä tärkeänä osana sijoittajansuojan järjestämistä. Joukkorahoituksessa sijoittajina toimivat yleensä pk-yritykset, kotitaloudet ja yksityissijoittajat, minkä vuoksi tarvitaan vahvaa sijoittajansuojaa. Tämä näkökulma vaatii laajapohjaista vahingonkorvausvastuuta.

EU:n joukkorahoitusasetus edellyttää, että jäsenvaltiot säätävät kansallisesti avaintietoasiakirjaan liittyvästä vahingonkorvausvastuusta ja asettavat sille vähimmäisvaatimukset niin vahingonkorvausvelvollisten kuin vahingonkorvausperusteen laajuuden suhteen. Toisaalta säännökset antavat mahdollisuuden säätää myös laajemmasta vastuusta ja ne jättävät kansalliseen harkintaan vastuun tarkemman muotoilun.

Nykyinen joukkorahoituslaki rakentuu laajapohjaiselle vahingonkorvausvastuun säätämiselle vastaten meillä yleisesti rahoitusmarkkinoilla jo vakiintuneita käytäntöjä (JRL 16 §).

Hallituksen lakiesitys (26 §) on perustellusti lähtenyt siitä, että avaintietoasiakirjaa koskevan vahingonkorvausvelvollisuuden rinnalla on tarpeen säätää joukkorahoituspalvelun tarjoajan muuhun toimintaan liittyvästä vahingonkorvausvelvollisuudesta. Lisäksi lakiesityksessä esitetään, että joukkorahoituspalvelun tarjoajan johtohenkilöihin kohdistuu vahingonkorvausvastuu, jos he rikkovat EU:n joukkorahoitusasetuksen 4 artiklan 1-3 kohtaa. Heidän kohdallaan tulee kysymykseen *rajoitettu tuottamusolettama* (käännetty todistustaakka). Yleinen rahoitusmarkkinakäytäntö puoltaa lakiesityksen mukaista vahingonkorvausvelvoitteen sääntelyä. Sääntely myös toteuttaa korkeata sijoittajansuojan vaatimusta.

Lisäksi on todettava, ettei joukkorahoituspalvelun tarjoajia koske velvollisuus kuulua tuomioistuimen *ulkopuoliseen riidanratkaisuelimeen*. Toisin sanoen tällä hetkellä kysymys on ratkaistu sopimuspohjaisella järjestelyllä. Olisi kuitenkin sijoittajina olevien kotitalouksien ja yksityishenkilöiden sekä pk-yritysten kannalta ensiarvoisen tärkeätä edistää sellaista järjestelyä, jossa joukkorahoituspalvelun tarjoajat velvoitettaisiin kuulumaan tuomioistuimen ulkopuoliseen riidanratkaisuelimeen. Tällainen neutraali ja asiantunteva neuvonta- ja riidanratkaisupalvelu edistäisi asiakkaansuojaa ja olisi ilmeisen kustannustehokas keino riitojen selvittelyssä. Tätä mallia voisi harkita kansallisella, mutta myös EU-tasolla.

6. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ja tarvittavat suojakeinot

EU:n joukkorahoitusasetus jättää joukkorahoituspalvelun tarjoajat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemistä koskevan sääntelyn - direktiivin (EU) 2015/849 - ulkopuolelle. Voimassa olevan joukkorahoituslain mukaan välittäjiin sovelletaan lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017). EU:n joukkorahoitusasetuksen normihierarkkisesta asemasta johtuen seuraa, ettei kansallisesti ole mahdollista säätää asetusta tiukemmin.

Edellä esitetyn perusteella EU:n asetus merkitsee selkeää muutosta nykytilaan verrattuna. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalasta on poistettava joukkorahoituksen välittäjät eikä joukkorahoituspalvelun tarjoajia tule lisätä niiden sijaan. Tätä EU:n asetuksen tuomaa muutosta voidaan pitää vähemmän onnistuneena ratkaisuna, johon saataneen myöhemmin tarvittavaa tietoa asetuksen mahdolliseksi muuttamiseksi. Nimittäin on jäätävä odottamaan komission kertomusta, joka on annettava ennen 10.11.2023 Euroopan

parlamentille ja neuvostolle ja jossa arvioidaan sitä, onko tarpeen ja oikeasuhtaista asettaa joukkorahoituspalvelun tarjoajat direktiivin (EU) 2015/849 ilmoitusvelvollisten piiriin.

EU:n joukkorahoitusasetuksessa tehty edellä kuvattu ratkaisu merkitsee sitä, että EU:n asetuksessa on säädetty *suojatoimista* rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien suhteen, jotka tulevat arvioitavaksi toimilupamenettelyn ja valvonnan yhteydessä. Suojatoimena mainitaan joukkorahoituspalvelun tarjoajan johtotehtäviin osallistuvien ja tietyn määräosuuden omistavien tai äänioikeutta käyttävien luonnollisten henkilöiden *hyvämaineisuuden* arviointi tiettyjen *rikosrekisterimerkintöjen* kannalta. Vastaava koskee rahoitusta hakevaa hankkeen toteuttajaa. Hankkeen toteuttaja voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Rikosrekisterilain salassapitoperiaatteen mukaan tietoja rikosrekisteristä saa luovuttaa vain siten kuin rikosrekisterilaissa säädetään.

Lakiesityksen perusteluissa on yksityiskohtaisella tavalla avattu luonnollisen henkilön osalta rikosrekisteriotteen hankintaa, esittämistä, otteen palauttamista ja otteen voimassa oloaikaa. Ei ole mitään huomauttamista salassapito- ja tietosuojasäännösten perustelujen ja pykäläehdotusten osalta. EU:n tietosuoja-asetus on otettu huomioon sääntelyssä. Lakiesityksen lausuntokierroksella esitetyt kommentit on otettu asiallisesti huomioon nyt käsiteltävässä hallituksen lakiesityksessä. Kaiken kaikkiaan EU:n asetuksen sääntely merkitsee toimilupaviranomaisen, Fivan, työmäärän kasvua ja sen myötä palvelumaksujen nousua.

7. Hallituksen lakiesityksen muista osista

Minulla ei ole erikseen lausuttavaa hallituksen lakiesityksen muista kohdista, jotka koskevat huomattavan omistusoikeuden tai äänioikeuden hankintaa ja luovutusta koskevaa ilmoitus-velvollisuutta (lakiesityksen 3 luku), Finanssivalvonnalle annettavia valvontavaltuuksia (lakiesityksen 5 luku), hallinnollisia seuraamuksia (lakiesityksen 6 luku) ja rangaistussäännöksiä (lakiesityksen 7 luku).

Vantaalla 27.1.2022

Jarno Tepora

oikeustieteen tohtori

siviilioikeuden professori, emeritus

Vantaa