Valiokunnan lausunto LaVL 6/2018 vp– U 16/2018 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (saatavien siirrosta kolmansille osapuolille aiheutuviin vaikutuksiin sovellettava laki)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (saatavien siirrosta kolmansille osapuolille aiheutuviin vaikutuksiin sovellettava laki) (U 16/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Pekka Pulkkinen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Annina Tanhuanpää, valtiovarainministeriö
- vanhempi lakimies Eija Brusila, Suomen Pankki
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asianajaja Janne Lauha, Suomen Asianajajaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- OP Ryhmä
- Finanssiala ry
- Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on antanut 12 päivänä maaliskuuta 2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi saatavien siirrosta kolmansille osapuolille aiheutuviin vaikutuksiin sovellettavasta laista (KOM(2018) 96 lopull.). Ehdotuksella pyritään vähentämään oikeudellista epävarmuutta siitä, minkä valtion lakia saatavien siirron ja panttauksen sivullisvaikutuksiin sovelle-

taan rajat ylittävissä tilanteissa. Ehdotus liittyy komission pääomamarkkinaunionia koskevaan toimintasuunnitelmaan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää asetusehdotusta yleisesti ottaen kannatettavana. Saatavien siirron sivullisvaikutuksia koskevien lainvalintakysymysten selventäminen unionissa yhdenmukaistetuilla oikeussäännöillä lisää oikeusvarmuutta rajat ylittävissä saatavien siirroissa. Tämä on puolestaan omiaan ainakin jossain määrin tuottamaan komission arvioimia hyötyjä yrityksille ja kuluttajille, kuten alentamaan rahoituskustannuksia. Toisaalta ehdotuksesta ei ole odotettavissa merkittäviä haittavaikutuksia.

Asetuksen lainvalintasäännöt on pyritty laatimaan siten, että asetuksen pääsääntö olisi mahdollisimman ennustettava sekä sopusoinnussa unionin nykyisen lainsäädännön ja YK:n saatavien siirtoa kansainvälisessä kaupassa koskevan yleissopimuksen kanssa. Toisaalta tiettyjen rahoitusmarkkinoilla tärkeiden saatavatyyppien ja rahoitusjärjestelyjen erityispiirteet on pyritty ottamaan huomioon niitä koskevilla erityissäännöillä. Näin on pyritty luomaan mahdollisimman toimivat lainvalintasäännöt erilaisten tilanteiden varalle. Yksityiskohtaisesti tarkasteltuna ehdotuksen säännökset ovat kuitenkin osittain tulkinnanvaraisia eivätkä eri osapuolten näkökulmasta niin ennustettavia, että ehdotuksella tavoitellut hyödyt voisivat parhaalla mahdollisella tavalla toteutua. Muun muassa ehdotuksen ja sen eri lainvalintasääntöjen soveltamisala on määritelty osittain tulkinnanvaraisten käsitteiden avulla. Näitä tulkinnanvaraisuuksia on pyrittävä poistamaan ja säännösten ennustettavuutta eri osapuolten näkökulmasta parantamaan neuvottelujen yhteydessä.

Ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen ja ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission asetusehdotuksessa on kyse yksityisoikeudellisten saatavien siirron sivullisvaikutuksiin sovellettavasta laista rajat ylittävissä tilanteissa. Sivullisvaikutuksilla tarkoitetaan siirronsaajan suojaa suhteessa kilpaileviin siirronsaajiin, siirtäjän velkojiin ja muihin kolmansiin osapuoliin. Ehdotus ei sen sijaan koske velkojan ja velallisen väliseen suhteeseen sovellettavaa lakia.

Lainvalintaan liittyvät epäselvyydet kärjistyvät rajat ylittävissä kriisitilanteissa. Asetus voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa A on velkaa B:lle. B myy kyseisen saatavan edelleen C:lle, minkä jälkeen B asetetaan konkurssiin. B:n konkurssipesän ja C:n välille syntyy riita siitä, kummalla on parempi oikeus saatavaan. Asetusehdotus sääntelee siitä, minkä valtion lain mukaan edellä mainituissa tilanteissa riita ratkaistaan, jos asialla on liittymiä useampaan valtioon. Osapuolet voivat esimerkiksi olla kotoisin eri valtioista.

Saatavien siirron sivullisvaikutuksiin sovellettavasta laista ei ole voimassa olevaa unionin lainsäädäntöä, ja jäsenvaltioiden soveltamat säännöt ovat epäyhtenäisiä ja epäselviä. Ehdotuksen tavoitteena on lisätä rajat ylittävän toiminnan oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta.

Saatavan siirrolla tarkoitetaan ehdotuksessa paitsi luovutusta myös saatavan panttausta ja muuta vakuustarkoituksessa tapahtuvaa siirtoa. Saatavien siirto on mekanismi, jonka avulla yritykset hankkivat likviditeettiä ja luottoa esimerkiksi myyntilaskurahoituksen (factoring) ja vakuusjärjestelyjen myötä. Esimerkiksi myyntirahoituksella yritys (siirtäjä, useimmiten pk-yritys) siirtää (myy) saatavansa alennettuun hintaan ns. factoring-yhtiölle (siirronsaaja, usein pankki) ja saa välittömästi vastineeksi rahaa. Factoring-yhtiö perii saataviin perustuvat varat velallisilta ja kantaa riskin siitä, että nämä eivät maksa velkaansa.

Oikeustilan selventäminen unionissa toisi hyötyjä rahoitusmarkkinoiden merkittäville osa-alueille. Saatavien siirron osalta sääntelyn tarve perustuu erityisesti mannereurooppalaisissa suurissa jäsenvaltioissa esiintyviin tilanteisiin, joissa esimerkiksi luovutetaan laajoja luottokorttisaatavakantoja tai annetaan keskuspankille tai muulle taholle vakuudeksi saatavia. Luovutus- ja panttausliiketoimet saattavat siis kohdistua tuhansiin velkasuhteisiin yhdellä kertaa.

Lakivaliokunta suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission asetusehdotukseen. Suomessa saatavan siirron sivullisvaikutuksista säädetään pääasiassa velkakirjalaissa (622/1947). Suomessa ei kuitenkaan ole lainsäädäntöä tai muutenkaan vakiintuneita kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjä siitä, minkä valtion lakia saatavan siirron sivullisvaikutuksiin sovelletaan, jos siirrolla on liittymiä useampaan valtioon. Suomi ei ole esimerkiksi osapuolena saatavien siirrosta kansainvälisessä kaupassa vuonna 2001 tehdyssä YK:n yleissopimuksessa. Valiokunnan mielestä yhtenäisten lainvalintasäännösten aikaansaaminen EU-tasolla on puhtaasti kansallista sääntelyä parempi ratkaisu.

Ehdotuksen mukaan saatavien siirron ja panttauksen sivullissuojaan sovelletaan lähtökohtaisesti siirtäjän kotivaltion lakia. Tilirahan ja rahoitusvälineeseen perustuvien saatavien osalta sovelletaan kuitenkin saatavaan itseensä sovellettavaa lakia. Ehdotuksessa on myös erityissäännöksiä, joilla säädetään tilanteista, joissa toisiinsa nähden kilpailevien siirtojen sivullisvaikutuksiin sovelletaan eri valtioiden lakeja.

Saadun selvityksen mukaan asetuksen lainvalintasäännöt on pyritty laatimaan siten, että asetuksen pääsääntö olisi mahdollisimman ennustettava sekä sopusoinnussa unionin nykyisen lainsäädännön ja YK:n saatavien siirtoa kansainvälisessä kaupassa koskevan yleissopimuksen kanssa. Toisaalta tiettyjen rahoitusmarkkinoilla tärkeiden saatavatyyppien ja rahoitusjärjestelyjen erityispiirteet on pyritty ottamaan huomioon niitä koskevilla erityissäännöillä. Valiokunta pitää sääntelytapaa kannatettavana.

Ehdotetun sääntelyn selkeyttä ja ennustettavuutta heikentää kuitenkin se, että ehdotuksen ja sen eri lainvalintasääntöjen soveltamisala on määritelty osittain tulkinnanvaraisten käsitteiden avulla. Valiokunta katsookin, että sääntelyä tulee pyrkiä selventämään jatkoneuvotteluissa.

Asetusehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle suljetaan esimerkiksi nimennäisvelkakirjat ja muut juoksevat arvopaperit siltä osin kuin niihin liittyvät velvoitteet johtuvat siirtokelpoisuudesta. Ei ole aivan selvää, mitkä velkakirjalajit jäisivät Suomessa "nimennäisvelkakirjoina" asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi rajaus jättää suuren osan suomalaisten pankkien myöntämien lainojen velkakirjoista asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen Pankki hyväksyy keskuspankkiluottojen vakuudeksi pankkien myön-

tämiä lainasaamisia, joista velkakirjalain 11 §:n mukaisia juoksevia velkakirjoja on tällä hetkellä noin 90 %. Lainasaamisten osuus koko vakuusmäärästä on 28 %. Valiokunta katsookin, että oikeusvarmuutta olisi tärkeää pyrkiä parantamaan myös asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävien velkakirjatyyppien osalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 1.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila