

Täysistunto

Maanantai 26.6.2017 klo 14.21—16.08

3. Hallituksen esitys eduskunnalle joukkolainanhaltijoiden edustajaa koskevaksi laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys HE 48/2017 vp

Valiokunnan mietintö TaVM 12/2017 vp

Ensimmäinen käsittely

Ensimmäinen varapuhemies Mauri Pekkarinen: Ensimmäiseen käsittelyyn esitellään päiväjärjestyksen 3. asia. Käsittelyn pohjana on talousvaliokunnan mietintö TaVM 12/2017 vp. Nyt päätetään lakiehdotusten sisällöstä. — Valiokunnan puheenjohtaja, edustaja Turunen.

Keskustelu

14.22 **Kaj Turunen uv** (esittelypuheenvuoro): Arvoisa puhemies! Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki joukkolainanhaltijoiden edustajasta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi kahdeksaa lakia, joihin tehtäisiin lähinnä uudesta laista johtuvia täsmennyksiä ja teknisiä muutoksia. Hallituksen esityksen tavoitteena on tehostaa joukkolainamarkkinoiden toimintaa, parantaa yritysrahoituksen edellytyksiä, monipuolistaa rahoitusmarkkinoita ja lisätä sijoittajansuojaa säätämällä edustajan toiminnalle kevyt, selkeä ja pääosin tahdonvaltainen lainsäädäntökehikko. Lakien on tarkoitus tulla voimaan syksyllä 2017.

Talousvaliokunta mietinnössään toteaa, että ehdotettu sääntely on pääosin tahdonvaltaista, joskin siihen sisältyy myös pakottavia säännöksiä. Sääntelyn läpileikkaavana periaatteena on tasapaino sijoittajansuojan ja joukkolainamarkkinoiden kehittämistä tukevan sääntelyn keveyden välillä. Ehdotettu lainsäädäntö sisältää edustussuhdetta ja siihen liittyviä sivullissuhteita säätelevien normien lisäksi määräykset edustajaksi rekisteröitymisestä ja edustajan valvonnasta ja seuraamuksista rikkomustilanteissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan joukkolainanhaltijoista ei ole eikä myöskään ole valmisteilla EU-tasoista sääntelyä, minkä vuoksi valiokunta katsoo kansallisen sääntelyn olevan tarpeen ja tarkoituksenmukaista. Ehdotetun lainsäädännön tarve liittyy ennen kaikkea oikeudellisen epävarmuuden poistamiseen edustussuhteen ja siihen liittyvien sivullissuhteiden osalta. Markkinaosapuolten — sijoittajien ja liikkeeseenlaskijoiden — tulee voida luottaa siihen, että edustajan käytön ja edustussuhteen oikeudellinen viitekehys on selkeä ja ennakoitavissa.

Valiokunta toteaa myös, että nykyisellään nimenomaisen joukkolainanhaltijoiden edustajaa koskevan sääntelyn puuttuessa edustajan muodollisjuridinen asema suhteessa edustamiinsa joukkolainanhaltijoihin on mahdollista hahmottaa usealla eri tavalla, mikä on omiaan luomaan epävarmuutta. Edustajan asema voidaan katsoa varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain 2 luvun mukaisen valtuutuskonstruktion mukaiseksi, jolloin val-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 76/2017 vp

tuutettu toimii edustamansa tahon nimissä, mutta jää yleensä itse päätettävän oikeustoimen ulkopuolelle. Valtuutukseen liittyy useita sen käyttöä puoltavia piirteitä muun muassa siksi, että joukkolainanhaltijoiden hyväksi perustettua vakuusoikeutta ei voida katsoa kuuluvaksi valtuutettuna toimivan vakuusagentin konkurssivarallisuuteen. Edustusmuodon ongelmallisuus liittyy suomalaisen lainopin vallitsevaan kantaan valtuutuksen peruuttavuudesta: jos edustajan toimintavaltuudet ovat lähtökohtaisesti yksipuolisesti peruutettavissa yksittäisen joukkolainanhaltijan toimesta, johtaisi se edustusjärjestelyn periaatteiden ja tavoitteiden vastaiseen lopputulokseen.

Valiokunta toteaa lisäksi, että valtuutuksen sijasta edustajan asema voi perustua myös sopimusperusteiseen välihenkilöasemaan, eikä tämä ole pääsääntöisesti yksipuolisesti yhden joukkolainanhaltijan toimesta peruutettavissa. Välihenkilö toimii omissa nimissään mutta sopimuskumppaneidensa yhteiseen lukuun. Koska välihenkilöjärjestelyssä päämies sopimuksella luovuttaa muodollisen oikeusasemansa, vakuusagentin konkurssitilanteeseen liittyy epävarmuustekijöitä: vakuusoikeus saatetaan katsoa kuuluvaksi myös konkurssipesään. Huomattavaa tosin on, että vakuusoikeus joka tapauksessa turvaa joukkolainanhaltijoiden saatavia. Joukkolainanhaltijat olisivat konkurssitapauksessa vakuusagentin velkojia.

Koska oikeusvarmuuden parantamisella ja joukkolainamarkkinoiden kehittämisellä pyritään lisäämään kotimaisten joukkolainamarkkinoidemme houkuttelevuutta myös institutionaalisten ulkomaisten sijoittajien piirissä ja siten ulkomaisten sijoitusten ja pääoman määrää rahoitusmarkkinoillamme, on valiokunnan mukaan tärkeää, että oikeustila on selkeä myös kansainvälisestä näkökulmasta katsoen. Epävarmuutta voi valiokunnan mukaan aiheutua myös esimerkiksi siitä, että muun muassa anglosaksisissa oikeusjärjestelmissä joukkolainanhaltijoiden edustuksessa käytetään hyväksi trust-instituutiota, joka on eräin varsin merkityksellisin osin eri tavoin toimiva järjestely kuin edellä kuvatut Suomessa käytössä olevat. Trustin asettaja siirtää tahdonilmaisullaan omaisuuden trusteen nimiin, jolloin trusteesta tulee omaisuuden muodollisjuridinen omistaja. Tässä järjestelyssä edunsaaja on kuitenkin omaisuuden asiallinen omistaja. Trust-järjestelylle ominaista on määrätty kesto, joka ei ole riippuvainen järjestelyn osapuolten pysyvyydestä, toisin kuin on peruutettavissa olevan valtuutuksen kohdalla.

Arvoisa puhemies! Talousvaliokunta yhtyy lisäksi kuulemiensa asiantuntijoiden näkemykseen, jonka mukaan joukkolainamarkkinat voivat potentiaalisesti tarjota erinomaisen rahoituskanavan pankkien tarjoaman rahoituksen rinnalla ja ehdotettu sääntely voi osaltaan tukea tätä kehitystä. Talousvaliokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja pääosin teknisin muutosehdotuksin. Lisäksi valiokunta ehdottaa kahden lakiehdotuksen hylkäämistä sekä yhden uuden lakiehdotuksen hyväksymistä.

Arvoisa puhemies! Valiokunnan muutosehdotukset kohdistuvat 1. ja 3. lakiehdotukseen ja ovat seuraavat:

2 luvun otsikko on Joukkolainanhaltijoiden edustajan nimeäminen ja riippumattomuus, edustajan toiminta ja edustussopimuksen sitovuus. Sääntelyn selkeyden vuoksi tämän 2 luvun 4 § "Edustajan nimeäminen ja riippumattomuus" tulee jakaa kolmeen momenttiin. 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta nimetä joukkolainanhaltijoille edustaja. 2 momentissa säädettäisiin, että silloin kun tällainen edustaja päätetään nimetä, tämän tulee olla riippumaton, ellei toisin sovita. Valiokunta esittää, että 3 momentin tulee kuulua seuraavasti: "Edustajaksi nimitettävällä on oltava käytössään järjestelyt eturistiriitojen tunnistamiseksi."

Pöytäkirjan asiakohta PTK 76/2017 vp

miseksi ja ehkäisemiseksi. Edustajaksi nimitettävän on ennen tehtävänsä vastaanottamista ilmoitettava kaikki seikat, jotka ovat omiaan vaarantamaan tämän riippumattomuutta edustajana liikkeeseenlaskijasta tai liikkeeseenlaskun järjestäjästä taikka aiheuttamaan tässä suhteessa perusteltuja epäilyjä. Tässä momentissa säädetyistä ei voida sopia toisin." Eli tämän 3 momentin osalta lainsäädäntö on niin sanottua pakottavaa lainsäädäntöä.

Saman luvun 8 §:ssä puhutaan edustajan tiedonantovelvollisuudesta. Talousvaliokunta ehdottaa uuden lain arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta vuoksi hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 §:ään lisättäväksi uutta 3 momenttia, joka saa seuraavan sanamuodon: "Lainaehdoissa on määrättävä, miten ne pidetään yleisesti saatavilla, jolleivät ne ole saatavilla edustajalta."

Lain 4 luvun otsikko on Vakuudet ja varojen kohtelu. Sen 12 §:n, joukkolainojen vakuuksia koskevan lainkohdan, 1 momentin toisen virkkeen mukaan "edustajan ja vakuusagentin toiminta vakuudenhaltijana sitoo kolmansia edellyttäen, että vakuus on pätevästi perustettu ja julkivarmistettu esineoikeudellisesti tehokkaalla tavalla". Ehdotetun sääntelyn tarkoittama erityinen sivullissitovuus, jota esimerkiksi 12 §:n 1 momentin toisen virkkeen säännöksellä tavoitellaan, jää kuitenkin epäselväksi. Talousvaliokunta katsoo, että lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin toinen virke tulee poistaa lakiehdotuksesta.

Samaten 5 luvun, jonka otsikko on Vakuusagentin käyttö vakuudellisissa kollektiivisissa rahoitusjärjestelyissä, 14 §:stä, vakuusagentin vakuudenhaltijan oikeuksien sitovuudesta ja peruuttamattomuudesta, talousvaliokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentti muutetaan kuulumaan seuraavasti: "Vakuudellisissa kollektiivisissa rahoitusjärjestelyissä vakuusagentilla on oikeus käyttää velkojien yhteiseen lukuun kaikkia vakuudenhaltijalle kuuluvia oikeuksia, jollei toisin ole sovittu. Vakuudellisen kollektiivisen rahoitusjärjestelyn ja vakuusagentin toimien sitovuuteen sovelletaan vastaavasti, mitä tämän lain 5 ja 6 §:ssä säädetään."

6 luvun, jonka otsikko on Oikeus toimia joukkolainan haltijoiden edustajana, 15 §:ssä puhutaan rekisteröitymisvelvollisuudesta ja rekisteri-ilmoituksesta. Talousvaliokunta ehdottaa 15 §:ään lisättäväksi uutta 2 momenttia, joka kuuluu seuraavasti: "Elinkeinonharjoittaja saa toimia edustajana joukkorahoituslain tarkoittamassa lainamuotoisessa joukkorahoituksessa vain, jos se on rekisteröity tämän luvun mukaisesti edustajaksi Finanssivalvonnan ylläpitämään joukkolainanhaltijoiden edustajien julkiseen rekisteriin." Tällöin hallituksen esityksessä ehdotetun 15 §:n 2 ja 3 momentit siirtyvät 3 ja 4 momentiksi.

Samoiten 16 §:ssä, jossa puhutaan poikkeuksista rekisteröitymisvelvollisuudesta, talousvaliokunta ehdottaa pykälän 3 momentin poistamista. Talousvaliokunta pitää Finanssivalvonnan suorittaman valvonnan kannalta kuitenkin tärkeänä, että nekin tahot, jotka tämän pykälän nojalla ovat vapautetut 15 §:n mukaisesta rekisteröitymisvelvollisuudesta, ilmoittavat Finanssivalvonnalle tässä laissa tarkoitettuna edustajana toimimisestaan. Tämän vuoksi talousvaliokunta ehdottaa, että 16 §:ään tulee lisätä säännös, joka kuuluu seuraavasti: "Edellä 1 momentissa tarkoitettuna edustajan, jolla on Finanssivalvonnan myöntämä toimilupa tai joka on rekisteröity Finanssivalvonnan ylläpitämään rekisteriin, on ilmoitettava Finanssivalvonnalle, kun se aloittaa tai lopettaa tämän lain tarkoittamana joukkolainanhaltijoiden edustajana toimimisen." Tästä säännöksestä tulee pykälän 3 momentti.

7 luvun otsikko on Valvonta ja seuraamukset, ja 20 § koskee nimenomaan valvontaa. Esityksessä jää samoin epäselväksi, mistä asioista tarkalleen Finanssivalvonta voisi antaa tarkempia määräyksiä. Määräyksenantovaltuus ei vaikuta riittävän täsmällisesti rajatulta perustuslain edellyttämällä tavalla, minkä johdosta talousvaliokunta esittää 4 momentin

Pöytäkirjan asiakohta PTK 76/2017 vp

poistamista. Ehdotettu rangaistussääntely koskee toimimista edustajana vastoin 15 §:ssä säädettyä rekisteröitymisvelvollisuutta. Talousvaliokunta pitää sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi tarpeellisenä, että viittaus 16 §:n 1 momenttiin myös poistetaan.

Lisäksi talousvaliokunta esittää, että eduskunta hylkää hallituksen esitykseen sisältyvät 5. ja 7. lakiehdotukset. Talousvaliokunta ehdottaa 5. lakiehdotuksen hylkäämistä, koska rahoitusmarkkinadirektiivin, MiFID II:n, kansallisen täytäntöönpanon valmistelu on tällä hetkellä vielä kesken, mutta on tiedossa, että sen myötä lainsäädäntöön tehtävät muutokset tulevat muuttamaan myös nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyviä 5. lakiehdotuksen avoimena olevia säännöksiä. Talousvaliokunta toteaa olevan tarkoituksenmukaisempaa käsitellä näitä muutoksia yhtenä kokonaisuutena rahoitusmarkkinadirektiivin täytäntöönpanon käsittelyn yhteydessä.

Samoin talousvaliokunta toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyvän 7. lakiehdotuksen mukaiset muutokset kohdistuvat lakiin, joka on kumottu 21.6.2017 voimaan tulleella lainsäädännöllä. Tämän johdosta talousvaliokunta esittää, että 7. lakiehdotuksen mukainen muutos hylätään ja ehdotuksen sisällöllinen muutos toteutetaan uudella 10. lakiehdotuksella. Talousvaliokunta esittää, että arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annettua lakia muutetaan siten, että 4 luvun 3 §:ään lisätään uusi 4 momentti seuraavasti: "Tiedot edellä 2 momentissa tarkoitetuista liikkeeseenlaskijan lukuun pidettävistä luetteloista on pyynnöstä annettava joukkolainanhaltijoiden edustajalle."

Arvoisa puhemies! Talousvaliokunnan mietintö on yksimielinen.

14.36 Hannu Hoskonen kesk: Arvoisa puhemies! Aivan kuten valiokunnan puheenjohtaja Kaj Turunen esitteli tämän mietinnön, yksimielinen mietintö on erittäin arvokas asia.

Tässä joukkolainanhaltijoiden edustajan asiassa on hyvä, että saadaan selkeät pelisäännöt ja sitten pelisääntöjen lisäksi myös vastuut, koska nykyään on käytössä monenlaisia rahoitusinstrumentteja, erilaisia keinoja saada markkinoilta rahaa tai sijoittaa sinne markkinoille rahaa. Näin ollen kun tällainen uusi järjestelmä on luotu, sille tulee luoda myös selkeät säännöt ja lainmukaiset vastuut. Se on totta kai tälle joukkolainanhaltijan edustajalle oikeusturvakysymys, että hänellä on selvät säännöt, miten tulee toimia, ja toisaalta siten nekin, jotka ovat lähteneet tähän joukkolainanhaltijan markkinaan mukaan, tietävät, mikä heidän edusmiehensä tai -naisensa vastuu asiassa on, jos joku menee mönkään.

On syytä muistaa kuitenkin, kun katsoo noita eurooppalaisia rahamarkkinoita tänä päivänä, että suuret ongelmathan johtuvat tänä päivänä pelkästään siitä, että on kaiken maailman rahoitusinstrumentteja, jotka eivät ole tänä päivänä suoraan sanoen kenenkään hallinnassa. Se on vähän semmoinen viidakko. Siellä vallitsevat eräänlaiset viidakon lait: olevinaan siellä toimitaan hyvin ja kattavasti ja tuottavasti ja kaikkia hyviä periaatteita noudattaen, mutta siitä huolimatta rahamarkkinat ovat niin karneassa tilanteessa tällä hetkellä kuin olla voi. Pankkeja kaatuu. Viimeksi meni Italiassa kaksi pankkia nurin. En tiedä, mitä sen jälkeen tapahtuu, tuleeko tällainen dominoilmiö vai eikö tule. Sitä ei varmaanukaan tiedä, eivät edes nämä rahoitusasiantuntijat.

Mutta tärkeää on saada edes kansallinen lainsäädäntö hyvälle tasolle, ja toivoo sopii, että Euroopan unionissakin alettaisiin vihdoinkin ja viimein tajuta, että tähän asiaan pitää saada jonkunlaiset järjelliset rajat. Semmoisessa villissä maailmassa eläminen ei mielestäni ole kannatettavaa, koska senhän kuitenkin viime kädessä maksavat veronmaksajat.

Yleiskeskustelu päättyi.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 76/2017 vp

Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen HE 48/2017 vp sisältyvien 1.—4., 6. ja 8.—9. lakiehdotuksen sisällön mietinnön mukaisena. Eduskunta hyväksyi valiokunnan mietinnössä ehdotetun uuden, 10. lakiehdotuksen sisällön mietinnön mukaisena. Eduskunta yhtyi valiokunnan ehdotukseen hallituksen esitykseen HE 48/2017 vp sisältyvien 5. ja 7. lakiehdotuksen hylkäämisestä. Lakiehdotusten ensimmäinen käsittely päättyi.