

Oikeusministeriö, mari.aalto@om.fi  
Valtiovarainministeriö, jyrki.knuutinen@vm.fi

## Maksukyvyttömyyssäännösten kehittämistä koskeva komission hanke

### *Tausta*

Euroopan komissio on 23 päivänä maaliskuuta 2016 käynnistänyt julkisen kuulemisen tehokkaan maksukyvyttömyyssäännösten kehittämistä EU:lle. Komission tarkoituksena on kerätä tietoa jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyslainsäädännön lähentämistä koskevaan lainsäädäntöaloitteeseen sisällytettävistä asioista ja muista mahdollisesti täydentävistä toimista. Oikeusministeriö on laatinut kuulemisesta 24.5.2016 päivätyin perusmuistioluonnoksen (OM2016-00105) eduskunnalle. Valtiovarainministeriö on lähettänyt luonnoksen kommenteille Rahoitusvakausvirastolle.

Kuuleminen jakautuu neljään osaan: soveltamisala, vaikeuksissa olevien elinkelpoisten yritysten pelastaminen, toinen mahdollisuus, ja velkojen takaisinperinnän tehokkuuden ja tuloksellisuuden lisääminen.

Oikeusministeriö on lähtenyt luonnoksessaan siitä, että unionin toimenpiteet ovat perusteltuja silloin, kun tavoitteita ei voida riittävästi saavuttaa jäsenvaltioiden toimin, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi paremmin saavuttaa unionin tasolla. Luonnoksen mukaan tiettyjen maksukyvyttömyyslainsäädäntöä koskevien seikkojen harmonisoinnilla ei ole järjestelmän tehokkuuden kannalta merkittäviä vaikutuksia varsinkaan silloin, kun tehokkuusongelma johtuu oikeusjärjestelmän toimivuuteen liittyvistä tekijöistä. Sinänsä luonnoksessa on pidetty kuulemisessa esitettyjä tavoitteita pääosin kannatettavina, mutta on arvioitu, että ne ovat saavutettavissa jäsenvaltioihin kohdistuvalla vertaispainella ja komission ohjauksella, ei maksukyvyttömyysmenettelyjen harmonisoinnilla.

Kuulemisen eri osa-alueita arvioidessaan oikeusministeriö ei ole nähnyt niissä harmonisoinnin tarvetta, vaan on katsonut, että havaitut ongelmat eri maiden maksukyvyttömyysmenettelyjen toiminnassa johtuvat juuri oikeusjärjestelmien toimivuuteen liittyvistä puutteista. Yksittäisistä asioista luonnoksessa ei ole pidetty kannatettavana kansallisissa laeissa säädettyjen maksunsaantijärjestysten harmonisointia, koska maksunsaantijärjestys on vahvasti muuhun kansalliseen lainsäädäntöön ja kansalliseen järjestelmään kytkeytyvä kysymys, jota ei voida käsitellä irrallisena muusta lainsäädännöstä. Luonnoksessa pidetään myöskin erittäin tärkeänä, ettei vakuusvelkojen asemaa heikennetä siitä, mikä se kansallisen lain mukaan nykyisin on. Vakuusvelkojan aseman heikentämisellä saattaisi olla rahoitusmarkkinoiden toiminnan kannalta yllättäviä seurauksia.

### *Rahoitusvakausviraston periaatetason näkemyksiä asiakokonaisuudessa*

Rahoitusvakausvirasto on uusi virasto, joka toimii Suomen kansallisena kriisinratkaisuviranomaisena rahoitusmarkkinoiden vakauden varmistamiseksi ja taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten toiminnan uudelleenjärjestämiseksi. Kuulemisessa ja luonnoksessa ei käsitellä sellaisia asioita, jotka koskisivat suoraan Rahoitusvakausviraston ydintehtävää. Konkursssimenettelyn toimivuus on kuitenkin Rahoitusvakausviraston ja sen EU-alueella sijaitsevien sisarorganisaatioiden toiminnan yhteiskunnallisten tavoitteiden näkökulmasta merkittävässä roolissa ja tärkeä osa kriisinratkaisuviranomaisten toimintakenttää.

Rahoitusvakausviraston emo-organisaatiossa Single Resolution Boardissa (SRB) on keväällä 2016 tehty euroalueen jäsenmaiden konkurssimenettelyitä koskevaa selvitystyötä. Selvitystyön tähänastisten havaintojen perustella voidaan todeta se, että konkurssimenettelyt ovat maittain hyvin erilaisia ja velkojien maksunsaantijärjestelmissä on eroja. Näin ollen onnistuneen kriisinratkaisumenettelyn vertailu asianomaista laitosta koskevaan kansalliseen konkurssimenettelyyn ei johda samanlaisiin maakohtaisiin arvioihin eri maissa. Tämä alustava johtopäätös näyttäisi johtavan uhkaan siitä, ettei harmonisoitua kriisinratkaisumenettelyä saadakaan toimeenpantua harmonisoidulla tavalla, ilman että harmonisointia ulotetaan jatkossa myös kansallisiin konkurssimenettelyihin.

### *Rahoitusvakausviraston ehdotuksia komission hankkeen jatkotyön erityiskysymyksiksi*

Kun lausuttavana olevan asian tarkastelunäkökulmaa laajennetaan koskemaan luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten toimintaa maksukyvyttömyysmenettelyn velkojana tai velallisena, voidaan maksukyvyttömyysmenettelyissä havaita joitakin kohtia, joissa harmonisoinnilla voidaan parantaa rahoitusmarkkinoiden toimivuutta. Kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen harmonisointi alla kerrotuissa kohdissa tekisi tallettajille ja sijoittajalle helpommaksi hahmottaa ja arvioida omaa asemaansa eri jäsenvaltioissa toimivien velallisten maksukyvyttömyysmenettelyissä.

#### 1. Velkojien maksunsaantijärjestyksen yhtenäistäminen

Velkojien kannalta olisi tärkeää, että velkojien maksunsaantijärjestys olisi mahdollisimman yhtenäinen kaikissa jäsenvaltioissa. Nykyinen kehityssuunta, jossa eräät maat ovat muuttaneet pankkien niin sanottuja seniorivelkoja koskevaa kansallista maksunsaantijärjestystä, ei ole tyydyttävä. Eroavuudet kansallisessa lainsäädännössä aiheuttavat epäselvyyttä sijoittajien keskuudessa ja voivat vaikeuttaa sijoittajavastuun toteuttamista erityisesti useassa maassa toimivissa pankkikonserneissa. Yhtenäistäminen helpottaisi velkojan mahdollisuutta tarkastella koko EU:n aluetta yhtenä sijoituskohteena. Olemassa olevien kansallisten maksunsaantijärjestysten muuttamisesta aiheutuvaa häiriötä voidaan merkittävästi vähentää uudistuksen riittävän pitkällä voimaantuloajalla tai säätämällä uudistus koskemaan säädöksen voimaantulon jälkeen syntyneitä velkoja ja annettuja vakuuksia.

#### 2. Vapaaehtoiset järjestelyt

Taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen velallisen vapaaehtoiset järjestelyt tuottavat velkojille ja velalliselle yleensä paremman lopputuloksen kuin lakisääteinen maksukyvyttömyysmenettely. Tällaisiin järjestelyihin yleensä myös sitoudutaan vahvasti. Mahdollisuus vapaaehtoiseen mutta puiteiltaan yhtenäisesti säänneltyyn velkojen ja omistuksen uudelleen järjestelyyn lisäisi sijoittajien kiinnostusta sijoittaa varojaan jäsenvaltioihin. Siksi Rahoitusvakausvirasto pitää kannatettavana sen selvittämistä, tulisiko jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyslainsäädäntöön ottaa yhtenäinen sääntely vapaaehtoisen järjestelyn puitteista ja pakollisesta rauhoitusajasta järjestelyn toteuttamiseksi. Rahoitustoimialalla

tämä sääntely koskisi sellaisia vähemmän merkittäviä laitoksia, joiden taloudellisia ongelmia ei hoidettaisi kriisiratkaisumenettelyssä, vaan jotka voisivat tulla asetetuiksi konkurssiin.

### 3. Velkojan vaatimusten esittäminen maksukyvyttömyysmenettelyssä

Velkoja voisi ilmoittaa saatavansa tai saatava otettaisiin huomioon ilman ilmoitusta samalla tavalla missä tahansa jäsenvaltiossa alkaneessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Asiasta on jo säännös EU:n maksukyvyttömyysasetuksessa, mutta se koskee vain velkojaa, jonka kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa.

### 4. Maksukyvyttömyysmenettelyn alkamisesta ilmoittaminen velkojalle

Velkoja voisi luottaa siihen, että hän saa aina samalla tavalla ilmoituksen jäsenvaltiossa alkavasta maksukyvyttömyysmenettelystä. Asiasta on jo säännös EU:n maksukyvyttömyysasetuksessa, mutta se koskee vain ilmoitusta velkojalle, jonka kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa.

#### *Lopuksi*

Koska konkurssimenettely tähtää aina velallisen toiminnan lopettamiseen, ei konkurssi käytännössä sovellu menettelyksi, jossa voitaisiin turvata kriisiratkaisun tavoitteena olevan laitoksen yhteiskunnan kannalta tärkeiden kriittisten toimintojen jatkuminen. Rahoitusvakausviraston tähänastisessa toiminnassa onkin noussut esiin kysymys myös siitä, olisiko tarkoituksenmukaista harmonisoida maksukyvyttömyysmenettelyjä sellaiseen suuntaan, että myös niissä voitaisiin toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, joihin nykyään vaaditaan taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen luottolaitoksen tai sijoituspalveluyrityksen asettaminen luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisiratkaisusta annetussa laissa säädettyyn kriisinhallintoon. Olisi hyvä jos tällaista selvitystyötä voitaisiin käynnistää Suomessa siitä riippumatta, miten komission hankkeet asiakokonaisuudessa etenevät.

Tuija Taos  
Ylijohtaja

Harri Hämäläinen  
Kriisiratkaisuasiantuntija