



Valtiovarainministeriö
PL 28

Dnro 29/2018

00023 VALTIONEUVOSTO

14.6.2018

1(5)

valtiovarainministerio@vm.fi
pirre.laaksonen@vm.fi

Lausuntopyyntö: VM033:00/2018, 7.5.2018

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LUOTTOLAITOSTEN JA ERÄIDEN
SIOITUSPALVELUYRITYSTEN VELKOJIEK MAKSUNSAANTIJÄRJESTYSTÄ KOSKEVAKSI
LAINSÄÄDÄNNÖKSI**

Suomen Asianajajaliitolle (jäljempänä "Asianajajaliitto") on varattu mahdollisuus esittää lausuntonsa valtiovarainministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi luottolaitosten ja eräiden sijoituspalveluyritysten velkojien maksunsaantijärjestystä koskevaksi lainsäädännökksi. Asianajajaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksen luonnoksesta ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Tavoitteista

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan unionin niin sanotun kriisinratkaisudirektiivin joulukuussa 2017 annetut muutokset velkojien maksunsaantijärjestyksen osalta. Joulukuun 12 päivänä 2017 annettiin kriisinratkaisudirektiivin muutosdirektiivi (EU) 2017/2399 vakuudettomien velkainstrumenttien maksukyvyttömyyttä koskevaan ensisijaisuusjärjestykseen sijoittamisen osalta (jäljempänä *muutosdirektiivi*), jonka myötä jäsenvaltioiden tulee lisätä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kansalliseen velkojien maksunsaantijärjestykseen uusi huonomman etuoikeuden vakuudettomien velkojen luokka. Samalla selvennettäisiin luottolaitosten ja eräiden sijoituspalveluyritysten oikeus sopia takasijaisten rahoitusvälineiden etuoikeudesta unionin lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luottolaitostoiminnasta annettua lakia (jäljempänä *luottolaitoslaki*), sijoituspalvelulakia, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annettua lakia, liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettua lakia, osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettua lakia ja säästöpankkilakia.

Muutosdirektiivillä kriisinratkaisudirektiivin 108 artiklaa muutetaan siten, että kansalliseen maksukyvyttömyyslainsäädäntöön luodaan laitoksille uusi huonomman etuoikeuden vakuudettomien velkojen luokka (niin sanottu senior-non-preferred, jäljempänä *SNP-velkaluokka*). SNP-velkaluokan huonommalle etuoikeudelle asetetaan 2 kohdassa ehdoksi, että velan alkuperäisen sopimuksenmukaisen maturiteetin on oltava vähintään yhden vuoden pituinen, sen ei tule sisältää kytkettyjä johdannaisia tai olla itse johdannainen, ja liikkeeseenlaskuun liittyvässä asiaa koskevassa sopimusasiakirjassa tai tarpeen mukaan esitteessä tulee nimenomaisesti todeta, että velka kuuluu juuri tähän velkaluokkaan.

Artiklan uuden 2 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on varmistettava, että luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten tavalliseen vakuudettomaan velkaan perustuvat saatavat ovat tavanomaisessa maksukyvyttömyyttä sääntelevässä kansallisessa lainsäädännössä etuoikeudeltaan parempia kuin SNP-velkaluokka.

Euroopan unionin vakavaraisuusasetuksessa on säädetty laitoksilta vaadittavista erilaisista omista varoista. Vakavaraisuuslaskennassaan laitokset voivat laskea omiksi varoikseen kirjanpidollisen oman pääoman lisäksi erilaisia vakavaraisuusasetuksessa säänneltyjä oman ja vieraan pääoman tunnusmerkkejä sisältäviä rahoitusvälineitä. Vakavaraisuusasetuksen alla ydinpääomaan lasketaan yleisesti esimerkiksi osakkeet ja osuudet (Common Equity Tier 1, CET1). Lisäksi omiin varoihin voidaan sisällyttää ensisijainen lisäpääoma (Additional Tier 1, AT1) ja toissijainen pääoma (Tier 2, T2).

Kriisinratkaisudirektiivin 48 artiklan 1 kohdassa todetaan, että omistajan- ja sijoittajanvastuu tulee toteuttaa ja rahoitusvälineitä muuntaa ja niiden arvoa alentaa seuraavassa järjestyksessä: 1) ydinpääoma; 2) ensisijainen lisäpääoma; 3) toissijainen pääoma; 4) muut sopimuksen perusteella huonomman etuoikeuden rahoitusvälineet; 5) tavallinen vakuudeton alentamiskelpoinen velka kansallisen maksunsaantijärjestyksen mukaisessa järjestyksessä, huomioiden alla kuvattu kriisinratkaisudirektiivin 108 artiklaan perustuva eräiden talletusten etusija. SNP-velkaluokka kuuluisi kategoriaan 4.

Kriisinratkaisulain 4 luvun 6 §:ssä todettujen kriisinratkaisua koskevien yleisten periaatteiden mukaan velkojille ei saa aiheutua suurempia tappioita kuin mitä heille olisi tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä aiheutunut (niin sanottu *No Creditor Worse Off* -periaate).

Esityksen tavoitteena on saattaa kriisinratkaisudirektiivin muutoksena annettu laitoksen velkojen maksunsaantijärjestys osaksi kansallista lainsäädäntöä. Samalla esityksen tavoitteena on selventää viimeksi suoritettavien saatavien asemaa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten velkojen maksunsaantijärjestyksessä.

Implementoinnista

Velkojen maksunsaantijärjestyksestä maksukyvyttömyystilanteessa säädetään kansallisesti. Suomessa velkojen maksunsaantijärjestyksestä säädetään velkojen maksunsaan-

tijärjestyksestä annetussa laissa (1576/1992, jäljempänä *maksujärjestyslaki*). Maksujärjestyslain systematiikan mukaan velkojilla on 2 §:n perusteella lähtökohtaisesti yhtäläinen oikeus saada maksu pakkotäytäntöönpanossa. Viimeksi suoritettavista saatavista säädetään 6 §:ssä.

Nykytilassa laitosten maksunsaantijärjestyksessä on samalla etuoikeudella hyvin erityyppisiä saatavia kriisinratkaisun näkökulmasta. Ainakin epäselväksi jää, voidaanko kriisinratkaisudirektiivin maksujärjestys soveltaa maksujärjestyslain systematiikassa, ja riskinä on, voisiko velkoja kärsiä enemmän tappioita kriisihallinnossa kuin mitä hän olisi tavallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä kärsinyt (*No Creditor Worse Off* -periaatteen vastaisesti). Esityksen mukaan maksujärjestyslaki ei tunnista riittävällä tavalla vakavaraisuusasetuksessa ja kriisinratkaisudirektiivissä luotua yksityiskohtaista takasijaisen rahoitusvälineiden maksunsaantijärjestyksiä. Monet sekä ensisijaiseen lisäpääomaan että toissijaiseen pääomaan hyväksytyt rahoitusvälineet ovat joukkovelkakirjalainoja tai oman ja vieraan pääoman ominaispiirteitä sisältäviä hybridilainoja, mikä tekee näiden rahoitusvälineiden sijoittumisen 6 §:n 1 momentin 3 tai 4 kohtaan nykytilassa epätarkoituksenmukaiseksi. Tämä voi johtaa vakavaraisuusasetuksessa ja kriisinratkaisudirektiivissä luodun järjestyksen vastaisiin tilanteisiin, kun vain 4 kohtaan kuuluvien rahoitusvälineiden kesken huonommasta etuoikeudesta saadaan lain 6 §:n 2 momentin nojalla nimenomaisesti sopia.

Velkojen maksunsaantijärjestyksestä sopimista on käsitelty doktriinissa eri yhteyksissä, mm. prof. *Janne Kaiston* kirjoituksessa Lakimies-lehdessä (LM 3/2003 s. 458–468). Kaisto toteaa maksujärjestyslain luonteesta, että sääntelyssä on kysymys ulosottoviranomaisille ja konkurssihallinnolle suunnatuista käyttäytymisnormeista, mutta päättyy lain tahdonvaltaisuuden suhteen siihen, että muiden velkojen kannalta ei voida pitää ongelmallisena järjestelyä, jossa velkoja tietyllä tavalla luopuu omasta jako-osuudestaan toisten velkojan hyväksi (ibid, s. 464). Jos maksunsaantijärjestyksestä voidaan sopia velallisen kanssa, myös velkojilla täytyy olla mahdollisuus määrätä maksunsaantijärjestyksestä keskinäisin sopimuksin. Kaisto toteaa, että tahdonvapauden rajoittamiseen ei näytä olevan syytä, ja lainsäädännön mukaisista jakonormeista on mahdollista poiketa yksityisnormeerauksilla (ibid, s. 467).

Kuten esityksessä todetaan, maksujärjestyslain systematiikan tulkintaan ja sovellettuuteen luottolaitosten vakavaraisuusinstrumentteihin liittyy kuitenkin epäselvyyksiä ja tulkinnanvaraisuutta. Näin ollen tilanteen selkeyttäminen kokonaisvaltaisesti myös mitä tulee vakavaraisuusasetuksen mukaiseen ensisijaiseen lisäpääomaan ja toissijaiseen pääomaan SNP-velkaluokan lisäksi on perusteltua. Säännösten sisällyttäminen luottolaitoslainsäädäntöön eritysluonteensa perusteella on myös toimiva ja perusteltu ratkaisu.

Voimaantulo

Muutos 108 artiklan uuden 4 kohdan mukaan ei vaikuta sellaiseen velkaan, joka on laskettu liikkeeseen ennen sen kansallisen lainsäädännön voimaantuloa, joka saattaa direktiivimuutoksen voimaan.

Tästä johtuen ehdotetaan muutosten voimaantulon osalta, että luottolaitostoiminnasta annetun lain SNP-velkaluokkaa koskeva 1 luvun 4 a §:n 4 kohta soveltuksi vain lain voimaantulon jälkeen liikkeeseen laskettuun velkaan. Muilta osin muutokset soveltuisivat myös ennen lain voimaantuloa liikkeeseen laskettuun velkaan.

Tähän nähden todettakoon, että monet laitokset ovat varautuneet muutoksiin ottamalla velkainstrumentteihinsa ehdot, joiden mukaan maksujärjestysehdot voidaan velallisen yksipuolisella ilmoituksellakin mukauttaa kansalliseen lainsäädäntöön siten, että instrumentit kuuluvat SNP-velkaluokkaan.

Muutosdirektiiviä koskevassa vaikutusarviossaan komissio on lähtökohdaksi todennut, että ehdotetun direktiivin ei pitäisi vaikuttaa nykyisiin pankkivelkoihin eikä niiden lakisääteiseen etuoikeusasemaan maksukyvyttömyyden yhteydessä, ja sitä aiotaan soveltaa kaikkiin pankkivelkojen liikkeeseenlaskuihin sen soveltamispäivästä alkaen. Lähtökohdaksi näyttäisi olevan velkojen suojeleminen, mitä tulee jo olemassa olevien instrumenttien etusijaan – lakimuutos ei siis saisi johtaa etusijan huonontumiseen ainakaan itsestään.

Asia on viety 108 artiklan 4 kohtaan seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden tavanomaisia maksukyvyttömyysmenettelyjä sääntelevää kansallista lainsäädäntöä, sellaisena kuin se oli annettuna 31 päivänä joulukuuta 2016, sovelletaan tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä sellaisten vakuudettomien saatavien ensisijaisuusjärjestykseen, jotka johtuvat tämän direktiivin 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–d alakohdassa tarkoitettujen yhteisöjen liikkeeseen laskemista velkainstrumenteista, jotka on laskettu liikkeeseen ennen sellaisten kansallisten säännösten voimaantuloa, joilla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/2399 () saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 5 ja 7 kohdan soveltamista.”*

Velvoiteoikeuden mukaisen yleisen sopimusoikeudellisen tahdonvaltaisuudenkin kannalta ei ole syytä tulkita säännöstä suppeasti rajoittavasti siten, ettei etusijasta saisi sopia esimerkiksi siten, että osapuolet ehtoja muuttamalla määräävät ao. lainkohdan soveltuvan jo liikkeeseen laskettuun rahoitusvälineeseen. Tämä ei sinänsä ole ristiriidassa ao. säännösten kanssa eikä tahdonvapauden rajoittamiseen muutenkaan näyttäisi olevan syytä, suojattava oikeushyvä kun on osapuolten tahdosta riippumattomien seurausten estäminen.

Edellä esitetyn johdosta Asianajajaliitto katsoo, että asian selkeyttämiseksi ja markkinoiden toimivuuden edistämiseksi esityksen perusteluissa olisi syytä todeta, ettei voimaantulosäännös estä sopimista lain 1 luvun 4 a §:n 1 momentin 4 kohdan soveltumisesta jo liikkeeseen laskettuihin velkaan. Vaihtoehtoisesti ao. lainkohta voisi kuulua:

”Lain 1 luvun 4 a §:n 1 momentin 4 kohtaa ei sovelleta ennen lain voimaantuloa liikkeeseen laskettuihin rahoitusvälineisiin, ellei niiden ehdoissa muuta sovita.”

Lopuksi

Asianajajaliitto katsoo, että ehdotetut muutokset ovat tarpeellisia ja toteutustapa toimiva. Markkinoiden toimivuudelle on kuitenkin eduksi, että oikeusjärjestyksen normit ovat mahdollisimman yksitulkintaisia, sisäisesti ristiriidattomia ja helposti jäsennettävissä, mikä tulisi huomioida voimaantulosäännösten osalta.

Helsingissä kesäkuun 14. päivänä 2018

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Jarkko Ruohola
Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI

Asianajaja Henrik Mattson, Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu insolvenssioikeuden asiantuntijaryhmässä.