



## Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten velkojien maksunsaantijärjestystä koskevaksi lainsäädännöksi annetuista lausunnoista

### 1 JOHDANTO

Valtiovarainministeriössä virkatyönä valmistellun hallituksen esityksen tarkoituksena on panna kansallisesti täytäntöön kriisintarkastusdirektiivin muutosdirektiivin (EU) 2017/2399 edellyttämät muutokset. Samalla tehdään eräitä teknisiä muutoksia sekä selvennetään takasijaisten rahoitusvälineiden maksunsaantijärjestystä. Muutoksia ehdotetaan luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin, sijoituspalvelulakiin, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisintarkastuksesta annettuun lakiin, liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettuun lakiin, osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettuun lakiin ja säästöpankkilakiin.

Luonnos hallituksen esitykseksi luottolaitosten ja eräiden sijoituspalveluyritysten velkojien maksunsaantijärjestystä koskevaksi lainsäädännöksi lähetettiin lausuntokierrokselle 7.5.2018. Lausuntoja pyydettiin 15.6.2018 mennessä.

Lausuntoa pyydettiin yhteensä 25 yhteisöltä ja viranomaiselta. Lausunnon toimitti yhteensä 14 tahoa.

Tahoista, joilta lausuntoa pyydettiin, lausunnon toimittivat oikeusministeriö, Suomen Pankki, Finanssivalvonta, Rahoitusvakausvirasto, Euroopan keskuspankki, Valtiokonttori, Finanssiala FA ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Suomen Hypoteekkiyhdistys ja Suomen AsuntoHypoPankki Oy, Suomen Asianajajaliitto ja Suomen Yrittäjät ry.

OP Ryhmä, Keskuskauppakamari ja Työeläkevakuuttajat TELA ry ilmoittivat, ettei niillä ole luonnoksesta lausuttavaa. Suomen Tilintarkastajat ry ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa, koska sen aiemmin ilmoittamat havainnot oli jo huomioitu lausuntopyyntöluonnoksessa. S-Pankki Oy, Kuntarahoitus Oyj, Suomen pääomasijoittajat ry, Osakesäästäjien keskusliitto, Pörssisäätiö, Perheyriyten liitto ry, Eläkesäätiöyhdistys ESY, Vakuutuskassat ry ja Valtion eläkerahasto eivät toimittaneet lausuntoa.

Lisäksi lausunnon toimittivat Mikko Heinonen / Borenius Attorneys Ltd, Nordea ja VTS-rahasto.

### 2 LAUSUNNONANTAJIEN YLEINEN PALAUTE

**Oikeusministeriö** toteaa, että oikeusministeriötä on kuultu asianmukaisesti jo ehdotuksen laatimisen aikana. Ministeriö pitää ehdotusta huolellisesti valmisteltuna ja tukee sitä. Oikeusministeriö toteaa, että sääntelymallia, jossa myös näiden laitosten konkurssissa lähtökohtana on maksunsaantijärjestyslaki, jonka soveltamiseen tehdään erityislainsäädännössä täsmällisiä poikkeuksia, voidaan pitää asianmukaisena.

**Finanssivalvonta** toteaa kannattavansa ehdotusta velkojen maksunsaantijärjestyksen säätämisestä luottolaitostoiminnasta annetussa laissa. Myös **Rahoitusvakuusvirasto** kannattaa ehdotettuja muutoksia ja piti niitä perusteltuina. Rahoitusvakuusvirasto pitää tarkoituksenmukaisena, että kaikki vain luottolaitoksia koskevat, maksunsaantijärjestystä säätelevät säännökset siirretään pankkilaeista kaikkia luottolaitoksia koskevaan luottolaitoslakiin. Maksunsaantijärjestyksestä annetun lain 6 § 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen velkojen keskinäisestä etuoikeudesta sopimisen salliminen yhdenmukaistaa näiden velkojen käsittelyä konkurssissa ja kriisinratkaisussa. Tämä puolestaan edesauttaa niiden johdonmukaista käsittelyä kriisinratkaisussa.

**Suomen Pankki** toteaa, ettei sillä ole esitysluonnoksesta huomautettavaa. **Euroopan keskuspankki** ilmoitti lausunnossaan, ettei sillä ole lausuttavaa esitysluonnoksesta, koska se koskee pääasiassa direktiivin kansallista täytäntöönpanoa.

**Suomen Yrittäjät ry** kiinnittää huomiota siihen, että toimiala voi siirtää muutoksen mahdolliset kohonneet kustannukset asiakkaidensa maksettavaksi. Kokonaisuutena Suomen Yrittäjät ry arvioi kuitenkin, että ehdotuksen hyödyt kriisinratkaisun näkökulmasta ovat suuremmat kuin haitat. **Valtiokonttori** pitää esitettyä tapaa toteuttaa muutokset kannatettavana, mutta kiinnitti huomiota mahdolliseen tarpeeseen jatkossa huomioida uuden velkaluokan merkitys valtion kassavirtojen hallintaan.

**Elinkeinoelämän keskusliitto EK** katsoo, että esitetyt muutokset ovat hyvin valmisteltuja ja perusteltuja ottaen huomioon EU:n kriisinratkaisusäätelyn aiheellinen sisältö ja sääntelyn tavoitteet. EK katsoo, että esityksessä on tunnistettu asianmukaisella tavalla todennäköisesti siitä aiheutuvat vaikutukset eri markkinaosapuoliin. Rahoituskustannus riippunee suuresti kuitenkin muun muassa siitä, paljonko näitä uudenlaisia rahoitusvälineitä lasketaan liikkeeseen ja kuinka paljon markkinatoimijat ovat valmiita niihin sijoittamaan.

**Finanssiala FA ry** näkee valmistellun lainsäädäntömuutoksen kokonaisuudessaan tarpeellisenä. FA suhtautuu myönteisesti ehdotukseen uuden omaisuus-eräluokan luomisesta, jolla olisi maksukyvyttömyystilanteessa huonompi etuoikeusasema kuin tavallisilla vakuudettomilla etuoikeutetuilla velkainstrumenteilla.

**Suomen Hypoteekkiyhdistys ja Suomen AsuntoHypoPankki Oy** yhtyy Finanssiala ry:n antamaan lausuntoon ja kannattaa uuden velkojen luokan lisäämistä maksunsaantijärjestykseen. Suomen Hypoteekkiyhdistys ja Suomen AsuntoHypoPankki Oy suhtautuvat myönteisesti myös siihen, että muutokset sijoitetaan erityislainsäädäntöön, tässä tapauksessa luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin sekä sijoituspalvelulakiin.

**Nordean** mielestä hallituksen esitysluonnos yleisesti ottaen toteuttaa direktiivin (EU) 2017/2399 vaatimukset. Nordea haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota muutamiin seikkoihin. Nordean näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa sekä ehdotetuissa lainsäädäntömuutoksissa vaikuttaisi olevan tiettyä epä johdonmukaisuutta, tai ainakin tilaa yhtenäistämiseksi, viittauksissa saataviin tai saatavan luonteeseen. Nordean mielestä olisi erittäin tärkeää korostaa hallituksen esityksessä ja lainsäädännössä, että sillä, mihin muotoon saatava perustuu, ei tulisi olla merkitystä ja että säädettyä järjestystä voidaan soveltaa riippumatta saatavan muodosta. Useiden termien käyttämisen sijaan Nordea ehdottaisi käytettävän termiä "saatava" sekä hallituksen esityksessä että ehdotetussa lainsäädännössä. Tämä vastaisi myös velkojen maksunsaantijärjestyksestä annetussa laissa yleisesti käytettyjä ilmaisuja.

**Suomen 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. Suomen asianajajaliitto viittaa lausunnossaan professori Janne Kaiston kirjoitukseen Lakimies-lehdessä (LM 3/2003 s. 458-468). Suomen asianajajaliiton mukaan Kaisto toteaa muun muassa, että tahdonvapauden rajoittamiseen velkojien etuoikeudesta sopimisessa ei näytä olevan syytä, ja lainsäädännön mukaisista jakonormeista on mahdollista poiketa yksityisnormeerauksilla. Suomen Asianajajaliitto kuitenkin toteaa, että maksunsaantijärjestyslain systematiikan tulkintaan ja sovellettavuuteen luottolaitosten vakavaraisuusinstrumentteihin liittyy epäselvyyksiä ja tulkinnanvaraisuutta. Näin ollen tilanteen selkeyttäminen kokonaisvaltaisesti on perusteltua. Säännösten sisällyttäminen luottolaitoslainsäädäntöön erityisluonteensa perusteella on myös toimiva ja perusteltu ratkaisu.

**Mikko Heinonen / Borenius Attorneys Ltd** katsoo, että esitysluonnos vastaa hyvin muutospäätöksiin tarkoitusta ja tuo direktiivissä säädetyn maksunsaantijärjestyksen kansalliseen lainsäädäntöön asianmukaisella tavalla. Heinosen näkemyksen mukaan hänen Defensor Legis –julkaisun numerossa 3/2018 julkaisussa tutkimuksessa esiin nostetut ongelmat on otettu hyvin huomioon ja korjattu esitysluonnoksessa ja lakiehdotuksissa asianmukaisesti. Esityksen yleisperustelujen kansainvälistä vertailua koskevassa kappaleessa 2.2 Heinonen kiinnittää huomiota Saksan osalta todettuun. Lisäksi Heinonen toteaa, että esityksessä käytetään paikoin vanhahtavaa termiä ”velkakirja”, joka ei välttämättä kata parhaalla mahdollisella tavalla kaikkia laissa tarkoitettuja velkoja. Heinosen näkemyksen mukaan olisi luontevampaa käyttää direktiivissä käytettyä termiä ”velkainstrumentti”.

### 3 LAUSUNNONANTAJIEN YKSITYISKOHTAINEN PALAUTE

#### 3.1 Lainsäädäntöehdotusten sisältöä koskeva palaute

**Oikeusministeriö** esittää harkittavaksi, että direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa säännöksessä luovuttaisiin sanasta ”muiden”, sillä se olisi selvempi kansallisen oikeuden systematiikan kannalta. Uusi, huonomman etuoikeuden luokka ei sijoittuisi osaksi maksunsaantijärjestyslain 2 §:n mukaisia saatavia eikä myöskään osaksi 6 §:ssä tarkoitettuja viimeksi suoritettavia saatavia, vaan näiden väliin.

**Finanssiala FA ry:n** näkemyksen mukaan myös velkainstrumentteja, joiden alkuperäinen maturiteetti on alle vuoden, voitaisiin harkita hyväksyttäväksi luokkaan mukaan, vaikka niitä ei voisi käyttää MREL- tai TLAC-vaatimusten täyttämiseen, koska niiden arvoa voisi kuitenkin alentaa. Tämä parantaisi laitoksen kykyä kattaa tappioita. FA:n näkemyksen mukaan säännösten tulisi tunnistaa sopimusmahdollisuus, jotta maksunsaantijärjestyksen sitominen tiettyjen kelpoisuusehtojen täyttämiseen ei aiheuttaisi ongelmia.

Muutospäätöksiin 108 artiklan uudessa 6 kohdassa säädetään, ettei vaihtuvakorkoisia velkainstrumentteja, joiden korko perustuu yleisesti käytettyyn viitekorkoon, ja velkainstrumentteja, jotka eivät ole liikkeeseenlaskijan kansallisen valuutan määräisiä, katsota kytkeytyä johdannaisia sisältäviksi velkainstrumenteiksi. FA katsoo tärkeäksi selkiyttää tältä osin kansallisessa lainsäädännössä olevaa johdannaisvaatimusta, jonka mukaan huonomman etuoikeuden omaava uuden velkaluokan instrumentti ei saa olla johdannainen eikä se saa sisältää johdannaisia.

FA esittää lisäksi täsmennyksiä luonnokseen, joiden myötä myös luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta annetun lain (1199/2014) voimaantulosäännöksen mukainen VTS-rahaston takautumissaaminen talletuspankilta rinnastettaisiin maksunsaantijärjestyksessä talletussuojarahaston takautumissaamiseen talletuspankilta. Myös **VTS-rahasto** esittää lausunnossaan samaa täsmennystä VTS-rahaston takautumissaamisista.

**Nordea** ehdottaa lausunnossaan, että luottolaitoslain 4 a pykälän 1 momentin 4 ja 5 kohdassa käytettäisiin sanaa "saatava". Lisäksi, ottaen huomioon, että kyseinen säännöskohhta viittaa myös velkojen maksunsaantijärjestyksestä annetun lain 6 §:n 1 momentin 3 kohtaan, tulisi ehdotuksessa selventää, ettei tämä sovellu vain joukkovelkakirjalainoihin perustuviin saataviin, vaan kaiken tyyppiin saataviin.

**FA ja Nordea** kyseenalaistavat lausunnoissaan lisäystä, jota esitetään lakiin liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista. FA:n käsityksen mukaan kyseessä olevassa osakeyhtiölain mukaisessa arvioinnissa on kyse ennen kaikkea varojen riittävyden tarkastelusta, ei maksukyvyttömyyden testauksesta. Tämän vuoksi ei ole selvää, onko esitetty säännös tarpeellinen. Sama kysymys koskee myös osuuspankki- ja säästöpankilakeihin esitettyä vastaavaa lisäystä. Nordean näkemyksen mukaan osakeyhtiölain mukainen testi, johon ehdotuksessa viitataan, on lähinnä varojen riittävyttä koskeva testi ja sitä sovelletaan selvitystilassa olevaan yhtiöön, eikä maksukyvyttömyystesti. Jos selvitystilassa olevan yhtiön varat eivät riitä sen velkojen maksamiseen, selvitysmiesten on haettava yhtiön asettamista konkurssiin. Tästä huolimatta, konkurssilain mukaan maksukyvyttömyys on yhtiön konkurssiin asettamisen edellytys eli yhtiö ei pysty vastaamaan veloistaan niiden erääntyessä. Näin ollen, varsinainen maksukyvyttömyystesti on konkurssilaissa, mihin AT1-instrumenttien mukaan lukeminen ei ole relevanttia.

**Mikko Heinonen** esittää, että luottolaitostoiminnasta annetun lain 1 luvun muuttamista koskevan lakiehdotuksen 1 luvun 4 a §:ssä tai erillisessä lainkohdassa voitaisiin vielä täsmentää, että ensisijaisen lisäpääoman instrumentit katsotaan kuuluviksi velkojen maksunsaantijärjestyksestä annetun lain 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuihin velkainstrumentteihin. Heinosen näkemyksen mukaan tämä selkeyttäisi ensisijaisen lisäpääoman instrumenttien takasijaisuutta. Samoin pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi Heinosen näkemyksen mukaan mainita osakeyhtiölain mukaisten pääomalainojen lisäksi myös puhtaasti sopimusperusteiset viimesijaiset lainat. Lisäksi Heinonen esittää, että myös lakitekstissä käytettäisiin termin "velkakirja" sijasta termiä "velkainstrumentti" sekä mainitun momentin 5 kohdassa käytettäisiin termin "keskinäinen oikeus" sijasta termiä "keskinäinen etuoikeus".

### 3.2 Lainsäädännön voimaantuloa ja soveltamista koskeva palaute

**Rahoitusvakausturvasto** pitää myös tärkeänä ehdotettujen muutosten pikaista voimaan saattamista ja esittää harkittavaksi, että ehdotetut lakimuutokset koskisivat ehdotetun uuden velkaluokan osalta myös ennen lain voimaantuloa liikkeeseen laskettuja rahoitusvälineitä. Rahoitusvakausturvasto toteaa, että joillakin suomalaisilla pankeilla on suunnitelmissa toteuttaa uuteen velkaluokkaan luettavien instrumenttien liikkeeseenlaskuja lähiaikoina, joten ehdotetun lakimuutoksen nopea voimaan saattaminen lisääisi oikeusvarmuutta, parantaisi luottolaitosten mahdollisuutta varautua tuleviin subordinaatiovaateisiin ja varmistaisi yhdenmukaiset kilpailuedellytykset ulkomaisiin pankkeihin verrattuna. Rahoitusvakausturvasto kiinnittää huomiota siihen, että Tanskassa muutos on saatettu voimaan takautuvasti.

**FA** kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn voimaan tullessa tulisi olla mahdollisuus sopia vanhojen instrumenttien kuulumisesta sen piiriin. Samoin tulisi olla mahdollisuus laskea ennen sääntelyn voimaantuloa liikkeeseen instrumentteja, joiden ehdot ovat sellaiset, että ne voidaan rinnastaa sääntelyn voimaantulon jälkeen uuden huonomman etuoikeuden luokan velkoihin (vrt. muutosdirektiivin artiklan 108 kohta 4). Tämä on FA:n näkemyksen mukaan ensiarvoisen tärkeää sijoittajien ja liikkeeseenlaskijoiden oikeusvarmuuden varmistamiseksi ja myös siitä näkökulmasta, että luottolaitokset ja sijoituspalveluyritykset voivat ajoissa täyttää asetetut kriisinratkaisusääntelyvaatimukset, kuten G-SII-laitosten TLAC-vaatimukset, jotka astuvat voimaan 1.1.2019.

**Suomen Hypoteekkiyhdistys ja Suomen AsuntoHypoPankki Oy** ovat FA:n kanssa yhtä mieltä siitä, että esitysluonnoksessa ehdotettujen säännösten tulisi koskea myös ennen lakimuutoksen voimaantuloa liikkeeseen laskettuja rahoitusvälineitä.

**Nordea** ehdottaa, että lakimuutosten soveltamisajankohtaa koskevassa säännöksessä käytettäisiin myös johdonmukaisesti sanaa "saatava". Lisäksi Nordea ehdottaa, että hallituksen esityksen kohtaan "3.3. Keskeiset ehdotukset" ja tarvittaessa muuallekin tulisi selventää, ettei ole estettä sille, että osapuolet sopivat ennen lain voimaansaattamista liikkeeseen laskettujen instrumenttien ehdoissa, että kyseisten saatavien järjestys mukautuu sittemmin voimaan saatettavan lain mukaiseksi. Nordean näkemyksen mukaan muutosdirektiivin 108.4 artiklan tarkoitus on ollut estää instrumenttien maksunsaantijärjestyksen yllättävä tai epäedullinen muuttuminen. Tällainen sopiminen ei johtaisi epätoivottuun lopputulokseen, kun instrumenttien haltijat olisivat sopimuksellisesti sitoutuneet muutokseen. Nordean käsityksen mukaan Suomen laki ei estä tällaista mukautumista, mutta selkeyden vuoksi olisi toivottavaa selventää asia lain esitöissä. Mukautamisedon käyttämismahdollisuus on tärkeää, jotta TLAC-vaatimukset voidaan täyttää ajoissa, ja lisäksi se Nordean näkemyksen mukaan hyödyttää myös kriisinratkaisuviranomaisia alaskirjauksessa ja kriisinratkaisussa, koska lopputuloksena on vain yhdentyyppinen lakisääteinen maksunsaantijärjestys.

**Suomen Asianajaliitto** arvioi, että komission lähtökohtana 108 artiklan 4 kohdan osalta on ollut velkojien suojeleminen, mitä tulee jo olemassa olevien instrumenttien etusijaan – lakimuutos ei saisi johtaa etusijan huonontumiseen ainakaan itsestään. Suomen Asianajaliitto toteaa, että 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 Suomen Asianajaliiton näkemyksen mukaan sinänsä ole ristiriidassa ao. säännösten kanssa eikä tahdonvapauden rajoittamiseen muutenkaan näyttäisi olevan syytä, suojattava oikeushyvä kun on osapuolten tahdosta riippumattomien seurausten estäminen. Suomen Asianajaliitto katsoo, että asian selkiyttämiseksi 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 laskettuun velkaan. Vaihtoehtoisesti ao. lainkohtaan voisi Suomen Asianajaliiton mukaan lisätä toteamuksen, että edellä mainittua säännöstä ei sovelleta ennen lain voimaantuloa liikkeeseen laskettuihin rahoitusvälineisiin, *ellei niiden ehdoissa muuta sovita*.