Tuula Linna 1.6.2018

Prosessioikeuden professori

Helsingin yliopisto

U 27/2018 vp

Lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle

VN:n kirjelmä, joka koskee komission ehdotusta vakavaraisuusasetuksen muuttamiseksi järjestämättömiin vastuisiin liittyvien tappioiden kattamiseksi sekä komission ehdotusta luotonhallinnoijia, luotonostajia ja vakuuksien realisoimista koskevaksi direktiiviksi

Kiitän lakivaliokuntaa mahdollisuudesta lausua asiassa. Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, jossa on näkökohtia komission ehdotuksesta direktiiviksi luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta, KOM(2018) 135 (jälj. direktiiviehdotus).

1. Yleistä direktiiviehdotuksesta

Direktiiviehdotuksella on sinällään kannatettavat päämäärät, muun muassa pankkien taseiden puhdistaminen ongelmaluotoista. Komission ehdotukset perustuvat meneillään olevaan pankkiunionin syventämiseen.

Yleisenä ongelmana direktiiviehdotuksessa on kuitenkin se, että siinä puututaan oireeseen eikä syyhyn. Ensisijaisia keinoja olisivat kansalliset pankkikäytänteet ja tehokkaat ulosottolaitokset Myös kansalliset omaisuudenhoitoyhtiöt voisivat parantaa tilannetta jäsenvaltioissa.

Kuten jäljempänä käy ilmi, direktiiviehdotus on monin tavoin yhteen sopimaton suomalaisen panttijärjestelmän ja ulosottomenettelyn perusteiden kanssa. Erityisen ongelmallisena pidän sitä, että direktiivin merkitsemä harmonisointi tuottaisi sopimukseen perustuvan ulosottoperusteen myös niissä jäsenvaltioissa, kuten Suomi, joissa on tehokas ja edullinen täytäntöönpanojärjestelmä.

Ehdotettu AECE (Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement) -mekanismi olisi sopimusperustainen menettely, joka koskisi vain sellaisia uusia sopimuksia, joihin tällainen klausuuli otetaan mukaan. AECE ei siten auttaisi jo olemassa olevien ongelmaluottojen poistamisessa pankkien taseista. Ajan myötä AECE saattaa vähentää uusien ongelmaluottojen syntymistä.

AECE:n teho tulevaisuudessa perustuu siihen, kuinka paljon AECE-sopimusehtoja otettaisiin luottosopimuksiin ja miten vakuuksien realisointi käytännössä toimisi. AECE-mekanismin soveltamisalassa on monia kysymysmerkkejä, kuten se, koskeeko menettely lainkaan vierasvelkapantteja, jotka ovat varsin tavallisia yritysmaailmassa.

Komission ehdotuksessa on lisäksi kovin pintapuolisesti tarkasteltu sen suhdetta saneerausdirektiiviehdotukseen.[1] Mahdollisuus yrityksen omaisuuden helppoon realisointiin saattaa toimia saneerauspyrkimystä vastaan.

Komission ehdotuksessa yksi keskeinen osa ovat AECE-luottojen tehokkaat *jälkimarkkinat*. Pankit ja muut rahoituslaitokset saisivat siirtää AECE-luottokantoja kokonaan pankki- ja rahoituslaitoksen ulkopuolelle.

Direktiiviehdotus on mielestäni vielä raakile jättäen monia keskeisiä kysymyksiä joko auki tai kansallisen lain varaan. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa ei ole sinällään mitään vikaa, jos direktiiviehdotuksessa olisi alustavastikaan mietitty, miten ongelmat voisivat olla ratkaistavissa. Kokonaan avoimeksi jätetään esimerkiksi, miten toteutetaan se, ettei AECE-realisointi saa vaikuttaa muiden velkojien asemaan.

2. U-kirjelmän kannanotot

2.1. VN: Järjestämättömät lainat ovat pikemminkin yksittäisten pankkien ja jäsenvaltioiden kuin unionin ongelma

Yhdyn tähän VN:n lausumaan. Yksittäisten pankkien tulisi luotonantopolitiikassaan toimia siltä pohjalta, että luotonottaja on maksukykyinen ja/tai luotolla on turvaava vakuus. Vakuuden realisointitapa tulee järjestää kansallisesti. Ulosottolaitosten organisaatio on hyvin erilainen eri EU-valtioissa. On ongelmallista pakottaa kaikkia jäsenvaltioita samaan muottiin. Riskinä on, että harmonisointi aiheuttaa ongelmia hyvin toimiviin järjestelmiin.

Olisi huomattavasti parempi, jos komissio kokoaisi erilaisia hyviä käytänteitä, kuten kokemuksia omaisuudenhoitoyhtiöistä, kuin pakottaa harmonisoimaan panttien realisointijärjestelmän tehottomimman toimijan mukaan.

2.2. VN pitää direktiiviehdotukseen sisältyvää luotonhallinnoijia ja luotonostajia koskevaa sääntelyä oikean suuntaisena kehityksenä järjestämättömien vastuiden jälkimarkkinoiden kehittämisessä ja toteaa, että toimilupavelvollisuus ja velvoite järjestää luotonhallinnoijien valvonta ovat velallisen edun ja markkinoiden tasapainon kannalta perusteltuja ehdotuksia.

Direktiiviehdotus on vaikeaselkoinen sen suhteen, mikä on luotonhallinnoijan rooli. Direktiiviehdotuksen johdanto-osassa (kohta 27) todetaan, että vaikka luotonantaja siirtää oikeutensa ja velvollisuutensa ja myös suoran yhteytensä luotonottajaan, vastuu säilyy viime kädessä luotonantajalla.

Ongelmallista on, että luotonhallinnoija voi käyttää kolmatta osapuolta suorittamaan AECE-toimintoja, toisin sanoen ulkoistaa toimintansa. Näin ollen ”ketju” luoton myöntäneestä pankista tällaiselle kolmannelle toimijalle saattaa olla pitkä: ensin pankki on ulkoistanut AECE-luoton hallinnan luotonhallinnoijalle, joka voi ulkoistaa hoitamisen edelleen. Kyseessä on silloin jo kahdenkertainen luoton hallinnon ulkoistaminen. Etenkin yksityisten elinkeinonharjoittajien ja pienyritysten kannalta saattaa olla ongelmallista, ettei alkuperäisellä pankilla ole asian kanssa enää juurikaan tekemistä.

Lisäksi ymmärtääkseni kuka tahansa voi ostaa AECE-luoton ja saada mm. realisointioikeuden samalla tavalla kuin alun perin pankilla (tai sen tytäryhtiöllä). Pankit toimivat julkisen valvonnan alla, mutta kuka valvoo jälkimarkkinoita? Direktiiviehdotuksen 18 artiklan mukaan luotonostajalla olisi oikeus suoraan toteuttaa

[1] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ennaltaehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevista puitteista, uudesta mahdollisuudesta ja toimenpiteistä uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevien menettelyjen tehostamiseksi, KOM(2016) 723 lopullinen.

luottosopimuksen täytäntöönpano. Jos olen oikein ymmärtänyt, vain kolmansista maista olevien kuluttajaluoton ostajien tulee nimetä toimiluvan saanut luottolaitos tai luotonhallinnoija hallinnoimaan luottosopimusta. En ole löytänyt direktiiviehdotuksesta selvää artiklaa, jonka mukaan luotonostajan tulisi käyttää toimiluvan saanutta luotonhallinnoijaa.

Liian vähälle huomiolle on jäänyt, että direktiiviehdotus koskisi sekä hoidettuja luottoja että ongelmaluottoja (ks. johdanto-osan 17 kohta). Taustalla on tarve helpottaa luottojen ”salkuittain” myyntiä. Kun siis pohditaan, kuinka pitkälle AECE-jälkimarkkinoiden luomisessa voidaan mennä, on muistettava, että mukana ovat myös moitteetta hoidetut AECE-luotot, eikä kyse ole ainoastaan järjestämättömien vastuiden jälkimarkkinoiden kehittämisestä. Hoidettujen luottojen osalta voidaan kyseenalaistaa oikeusperusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen osalta.

Yllä todetun perusteella suhtaudun AECE-luottojen jälkimarkkinoiden luomiseen tuntuvasti kriittisemmin kuin valtioneuvosto. Keskeistä on turvata myös luotonottajan (velallisen) asema. Ainakin tässä vaiheessa katsoisin, että jos pankki myy AECE-luoton eteenpäin, AECE-sopimusehdon tulisi raueta. Tämä ei estä luoton jälkimarkkinoita. Ostaja on silloin ostanut luoton, joka pannaan normaaliin tapaan täytäntöön. Toinen mahdollisuus olisi, että ei-valvonnan alaisten ostajien AECE-luottojen hallinta keskitettäisiin toimiluvan saaneille luotonhallinnoijille.

Pelkona jälkimarkkinoiden luomisessa jopa on, että pankit myöntävät aikaisempaa leväperäisemmin luottoa, koska voivat siirtää ongelmaluottoja esimerkiksi samaan konserniin kuuluville perimistoimistoille.

2.3. VN suhtautuu varauksellisesti vakuuteen kohdistuvan täytäntöönpanon harmonisointiin. Huomioon tulisi tasapainoisesti ottaa velkojien oikeudet, yritysten toimintamahdollisuudet ja velallisen suoja.

Suhtaudun varsin kriittisesti siihen, että nyt ollaan luomassa sopimusperusteinen ulosottoperuste. Liittämällä AECE-sopimusehto luottosopimukseen, luotonantaja (tai luoton ostaja) saa oikeuden suoraan realisointiin ohi kansallisen ulosottolaitoksen.

Tämä olisi ”iso mullistus” suomalaisessa vakuus- ja ulosottojärjestelmässä. Direktiivi on liian jäykkä ja sopimaton Suomen kaltaisiin jäsenvaltioihin. Direktiivin tulisi sallia se, että ulosottoperuste vaaditaan, jos kyseinen valtio kykenee tarjoamaan nopean ja edullisen tavan hankkia ulosottoperuste. Se, että direktiiviehdotuksen (24(2) artikla) mukaan myynnissä saataisiin käyttää esimerkiksi ulosottomiestä, ei muuta sitä perusongelmaa, että velkojalla ei ole ulosottoperustetta. Velallinen saattaa olla hyvinkin perustellusti eri mieltä siitä, ovatko lainan lyhennykset laiminlyöty vai onko kyseessä esim. maksettu, vanhentunut tai uudelleen järjestelty saatava. Velallisen tulisi voida tehokkaasti riitauttaa ulosottoperustevaiheessa saatavan määrä ja peruste. Toisaalta on todettava, että Suomessakin käteispantinhaltija saa realisoida panttikohteen ilman ulosottoperustetta.

Suomalainen ulosottolaitos toimii tehokkaasti ja edullisesti. Olen melkoisen vakuuttunut siitä, että kulut, jotka erityiset luotonhallinnoijat perivät, ovat aivan eri suuruusluokkaa kuin suomalaisen ulosottolaitoksen perimät ulosottomaksut ja täytäntöönpanokulut. Ulosottomaksu kiinteistön myynnistä on nykyisin 1 100 euroa. Kiinteistöt usein myydään internet-huutokaupalla.

Myöskään ulosottoperusteen hankkiminen ei ole Suomessa ongelma: pankki voi panna vireille suppealla haastehakemuksella kanteen summaarisessa prosessissa ja saada käräjäoikeudesta nopeasti niin sanotun hypoteekkituomion, jolla panttina oleva kiinteistö tulee välittömästi ulosmittaustilaan. Ulosottomies sen jälkeen järjestää asianosaiskeskustelun ja myy kiinteistön.

Direktiiviehdotuksessa on kokonaan jätetty kansalliseksi ”huoleksi” se, miten yksityisessä AECE-mekanismissa varmistetaan, ettei myynti loukkaa muiden pantinhaltijoiden oikeuksia. On aivan tavallinen tilanne, että esimerkiksi panttina olevaan kiinteistöön kohdistuu useita kiinnityksiä, joissa tulevaisuudessa voisi jokaisessa olla AECE-lauseke. Näillä näkymin mielestäni ainoa mahdollisuus on, että ulosottomies toimittaa asianosaiskeskustelun ja määrittää velkojien välisen etuoikeuden. On poissuljettua, että pankki yksityisenä toimijana saisi oikeuden määrätä toisen velkojan vakuudelle tulevasta suorituksesta.

Mielestäni on myös ongelmallista, miten pankki tai luotonhallinnoija käytännössä aikoo organisoida yrityskiinnityksen alaisen omaisuuden (koneet, laitteet, ajoneuvot ym. irtaimisto) realisoinnin.

Ainoastaan käteispantin osalta suomalainen järjestelmä pitkälle vastaa AECE-ehdotusta. Tilanne on käteispantin osalta yksinkertaisempi, koska omaisuus voi olla käteispanttina vain yhdellä velkojalla kerrallaan. Jo nykyisin suomalainen pankki tai muu pantinhaltija saa realisoida itse esimerkiksi asunto-osakkeet.

Ehdotetun järjestelmän osalta pelkona on, että oikeudellisen järjestelmän ulkopuolinen panttirealisointi rasittaa tuomioistuinlaitosta, koska velalliset hyvinkin saattavat riitauttaa AECE-myynnin ja omaisuudelle arvioinnissa asetetun arvon. Ulosottolaitoksen hoitaessa myynnin virkavastuulla tällaisia valituksia on ollut suhteellisen vähän.

3. Yhteenveto

Mielestäni Suomen olisi perusteltua suhtautua direktiiviehdotukseen varsin kriittisesti ja ainakin edellyttää, että direktiivissä olisi enemmän joustoa niitä maita kohtaan, kuten Suomi, joissa ulosottomenettely on luotettavaa, tehokasta ja edullista. Direktiiviehdotuksessa on merkittävää keskeneräisyyttä. Useita keskeisiäkään panttioikeuteen kuuluvia seikkoja ei ole riittävästi mietitty.

Yhdyn VN:n kantaan siinä, että jatkoneuvotteluissa tulee varmistaa kansallinen liikkumavara ja estää sellainen harmonisointi, joka sisältää Suomen esinevakuus- ja ulosottolainsäädännön perusperiaatteista poikkeavia pakottavia säännöksiä tai vaarantaa velallisen oikeusturvaa.

Helsingissä 28.5.2018

Tuula Linna, OTT, VT

prosessioikeuden professori

Helsingin yliopisto

tuula.linna@helsinki.fi