Jussi Heiskanen
Hovioikeudenneuvos
Helsingin hovioikeus
Salmisaarenranta 7 I
00181 Helsinki
puh: 02956 40566
s-posti: jussi heiskanen@oikeus.fi

LAUSUNTO
31.5.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Ehdotukset Euroopan ja parlamentin neuvoston asetuksen (EU) N:O 575/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse järjestämättömiin vastuisiin liittyvien tappioiden kattamisen vähimmäisvaatimuksista sekä direktiiviksi luoton hallinnoijista, luoton ostajista ja vakuuksien realisoimisesta

1. Johdannoksi

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään puuttumaan järjestämättömien luottojen suureen määrään EU:ssa ja estämään niiden kertyminen jatkossa. Ehdotuksissa todetaan, että paremmin yhdentynyt rahoitusjärjestelmä lisää talous- ja rahaliiton häiriönsietokykyä helpottamalla yksityistä riskinjakoa yli rajojen ja vähentämällä samalla julkisen riskinjaon tarvetta. Ehdotus on osa laajempaa valmistelutyötä ja sen tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia Euroopan talous- ja rahaliiton vahvistamiseksi.

Ehdotukseen sisältyy kolme toimenpidekokonaisuutta. Ensimmäinen koskee niin sanotun prudential backstop -mekanismin käyttöönottoa. Luottolaitoksia kannustetaan kirjaamaan riittäviä luottotappiovarauksia siltä varalta, että luotot muuttuvat järjestämättömiksi tai muutoin luottolaitosten tulee tehdä vähennyksiä vakavaraisuusasetuksen mukaisesta ydinpääomasta. Toinen kokonaisuus sisältää säännökset luotonhallinnoijista ja luotonostajista. Sillä pyritään helpottamaan pankkien luottojen hallinnoinnin ulkoistamista siihen erikoistuneelle luotonhallinnoijalle ja kehittämään järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoita helpottamalla luottosopimusten myyntiä ostajalle, jolla on tarvittava riskinottohalu ja asiantuntemus sen hallinnoimiseksi. Kolmas kokonaisuus sisältää säännökset tuomioistuinten ulkopuolisesta

täytäntöönpanosta velan perintämenettelyjen tehostamiseksi. Tässä lausunnossa keskitytään tähän kolmanteen, myös tuomioistuimia koskettavaan kokonaisuuteen.

2. Yleisesti ehdotetusta nopeutetusta täytäntöönpanomenettelystä

Direktiivin johdanto-osasta (kohta 41) ilmenee, että keskeinen syy ehdotukseen tuomioistuinten ulkopuolisen nopeutetun vakuuksien täytäntöönpanosta on se, että jäsenvaltioissa, jotka eivät ole ottaneet käyttöön tuomioistuinten ulkopuolisia täytäntöönpanomenettelyjä erityyppisiä vakuuksia varten, vakuusvelkojat joutuvat usein pitkällisiin oikeudellisiin täytäntöönpanoprosesseihin. Johdanto-osassa todetun mukaan tämä johtaa siihen, että luottolaitosten ja yritysten toimintaedellytykset eivät ole luoton saannin kannalta tasapuolisia koko unionissa (kohta 42).

Vakuuksien realisointia koskevien menettelyjen harmonisointi on sinänsä kannatettavaa pääomien vapaan liikkuvuuden ja sisämarkkinoiden toiminnan edistämiseksi. Lähtökohtaisesti ilman tuomiota tapahtuva täytäntöönpanomenettely on kuitenkin suomalaiselle oikeusjärjestelmälle vieras. Ilmeistä myös on, ettei ehdotus toteutuessaan tehostaisi velkojen perintää ainakaan Suomessa. Lisäksi ehdotettuun täytäntöönpanomenettelyyn sisältyy osin epäselviä määräyksiä, se sisältää tarpeettoman yksityiskohtaista sääntelyä mutta on toisaalta kilpailevien velkojien ja velallisen oikeusturvan kannalta puutteellinen.

Ehdotuksen mukaan nopeutetusta täytäntöönpanomekanismista voitaisiin sopia luotonantajan ja luotonottajayrityksen välillä. Luotonantajalla tarkoitetaan luottolaitosta tai oikeushenkilöä, joka on antanut luottoa elinkeino-, liike- tai ammattitoiminnassaan, taikka luotonostajaa. Siten nopeutettuun täytäntöönpanomenettelyyn eivät voi turvautua muut vakuusvelkojat. Luottolaitosten ja muiden direktiiviehdotuksessa tarkoitettujen luottolaitosten asema on erilainen siinä suhteessa, että 31 artikla ei edellytä, että sitä sovellettaisiin muihin lotonantajiin kuin luottolaitoksiin. Sanotun artiklan mukaan, jos luottolaitos siirtää vakuudellisen luottosopimuksen kolmannelle, siirronsaajalla on oltava oikeus käyttää kyseessä olevaa täytäntöönpanomenettelyä. Edellä todetulle soveltamisalan rajaukselle lienee ehdotuksen tavoitteista johtuva perusteltu syy, vaikkakin vakuusvelkojat ovat erilaisessa asemassa.

Ehdotuksessa luotonottajayrityksellä tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka ei ole kuluttaja. Kuluttaja on määritelty direktiivissä 2008/48/EY (3 artiklan a alakohta). Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät luottosopimukset, joiden vakuutena on kiinteä asunto-omaisuus, joka on lainanottajayrityksen pääasiallinen asunto (2 artiklan 5 c ii kohta).

Direktiivin 24 artiklan mukaan jäsenvaltion olisi säädettävä kunkin vakuusoikeuden ja vakuustyypin osalta joko julkisella huutokaupalla tai yksityisellä myynnillä tapahtuvasta vakuuden realisoinnista. Riittävää olisi siten mahdollistaa toinen näistä kahdesta menettelytavasta. Lisäksi jäsenvaltiot voisivat mahdollistaa myös vakuuden omaksiottamisen.

Ehdotettua täytäntöönpanomenettelyä ei voitaisi käyttää, jos vireillä on lainanottajayritystä koskeva maksukyvyttömyysmenettely, sillä ehdotuksen 32 artiklan mukaan maksukyvyttömyysmenettelyn vireilletulo keskeyttäisi direktiivin mukaisen täytäntöönpanon.

3. Vaikutuksista kansalliseen lainsäädäntöön

Valtiovarainministeriön muistiossa on tuotu esiin direktiiviehdotuksen lainsäädännöllisiä vaikutuksia ja eräitä soveltamisalaa koskevia ongelmakohtia. Näihin vaikutusarvioihin on

sinänsä syytä yhtyä. Vaikutukset olisivat kuitenkin ilmeisesti muistiossa esitettyä laajakantoisempia.

Suomessa kansallisen lain säätäminen direktiivin mukaiseksi aiheuttaisi vaikutuksia ennen kaikkea kiinteistöpantteihin ja muihin kiinnitysvakuuksiin kohdistuvaan täytäntöönpanoon. Pantinhaltijan toimesta tapahtuva irtaimen pantin realisointi on mahdollista voimassa olevien kauppakaaren säännösten mukaan ilman tuomioistuimen tuomiota. Irtaimen pantin realisointi ei kuitenkaan ole velallisen tai kolmannen osapuolen oikeuksien kannalta erityisen ongelmallinen, koska panttauksen tehokkuus edellyttää traditiota, toisin sanoen, että velkoja saa panttaussopimuksella pantin hallintaansa. Sen sijaan voimassaolevan lain mukaan kiinteistöjen ja muiden kiinnitysvakuuksien (auto-, alus- ja ilma-aluskiinnitykset sekä yrityskiinnitys) osalta täytäntöönpano ei ole mahdollista sopimusperusteisesti ilman tuomiota. Kuten edellä on todettu, tällainen realisaatio ilman tuomioistuimen tuomiota olisi jo lähtökohtaisesti vieras suomalaiselle oikeusjärjestelmälle. Merkityksellistä tässä suhteessa on erityisesti se, että vakuutena oleva kiinnityskelpoinen omaisuus on velallisen hallinnassa. Ehdotus jättää epäselväksi, miten ja millaisen päätöksen perusteella esimerkiksi vakuutena oleva ajoneuvo tai yrityskiinnityksenlainen omaisuus siirretään vakuudenhaltijan tai ostajan hallintaan. Erityisen ongelmallinen luotonantajan toimesta tapahtuva realisaatiomenettely olisi tässä suhteessa yrityskiinnityksen alaisen omaisuuden osalta. Jos velkoja ja velallinen eivät sovi vakuuden hallinnan luovutuksesta, hallinnan siirtyminen edellyttäisi viranomaisen täytäntöönpanotoimia. Tilanteessa, jossa velallinen on halukas myötävaikuttamaan vakuuden realistointiin, ehdotuksen kaltaiselle sopimusperusteiselle täytäntöönpanomenettelylle ei ole tarvetta.

Direktiivin 23 artikla sisältää yksityiskohtaiset määräykset siitä, miten nopeutetusta täytäntöönpanomenettelystä tulisi sopia luotonantajan ja luotonottajayrityksen välillä. Jos nopeutettuun täytäntöönpanoon oikeuttava tapahtuma on täyttynyt, luotonantaja voisi ryhtyä täytäntöönpanoon ilmoitettuaan luotonottajayritykselle aikomuksestaan realisoida vakuus ja kun ilmoituksen jälkeen maksun suorittamiseen varattu aika on kulunut umpeen. Tällainen ”nopeutettu täytäntöönpanomekanismi” ei Suomessa nopeuttaisi täytäntöönpanoa. Käytännössä vakuudenhaltija saa täytäntöönpanokelpoisen tuomion varsin lyhyessä, yleensä muutaman viikon tai ainakin muutaman kuukauden kuluessa. Tämän jälkeinen ulosottokaaren mukainen ulosottoviranomaisen toimesta tapahtuva realisaatio on nykyisellään tehokasta. Siten luotonantajan toimesta tapahtuva julkinen huutokauppa tai yksityinen myynti ei tavoitteiden mukaisesti nopeuttaisi täytäntöönpanoa.

Direktiivin 28 artiklassa säädetään oikeudesta täytäntöönpanon riitauttamiseen. Sen mukaan luotonottajayrityksellä tulee olla oikeus riitauttaa täytäntöönpano, jos sitä ei ole suoritettu siten kuin kansallisessa lainsäädännössä on säädetty direktiivin vakuuden omaksiottoa (24 artiklan 3 kohta), julkista huutokauppaa (25 artikla) tai yksityistä myyntiä (26 artikla) ja omaisuuden arviointia (24 artiklan 4 kohta) koskevien määräysten mukaisesti. Direktiiviehdotuksen 29 artikla sisältää määräykset siltä varalta, että realisaatiotulos ylittää maksamatta olevan vakuusvelan määrän. Lisäksi jäsenvaltiot voivat 30 artiklan mukaisesti säätää menettelystä maksamatta olevan määrän selvittämiseksi, jos vakuuden realisoitu määrä on pienempi kuin vakuudellisen luottosopimuksen mukaan maksamatta oleva määrä. Ehdotukseen ei kuitenkaan sisälly määräyksiä siitä, miten menetellään tilanteessa, jossa luotonottajayritys jo ennen täytäntöönpanotoimia väittää, ettei vakuusvelkaa ole maksamatta tai että luotonottajayrityksellä on kuittauskelpoinen vakuusvelan ylittävä vastasaatava.

Ehdotuksen mukaan vakuusoikeuksien käyttäminen ei vaikuta muiden vakuusoikeuden haltijoiden ensisijaisuusjärjestykseen. Sen sijaan ehdotukseen ei sisälly määräyksiä, joiden

nojalla kilpailevilla vakuusoikeudenhaltijoilla tai muilla luotonottajayrityksen velkojilla olisi oikeus riitautukseen. Artiklan 29 määräys, jonka mukaan velvoitetaan maksamaan luotonottajayritykselle omaisuuserän myyntituottojen ja vakuudellisen luottosopimuksen mukaan maksamatta olevan määrän erotus, kun tuotot ylittävät maksamatta olevan määrän, ei suojaa huonommassa etuoikeusasemassa olevia panttivelkojia. Direktiivissä ei ole otettu huomioon myöskään sitä, mikä olisi menettely tilanteessa, jossa paremmalla etuoikeudella olevan velkojan saatava on riitainen. Direktiiviehdotus ei siten toteutuessaan turvaa muiden velkojien oikeussuojan riittävää toteutumista.

Valtiovarainministeriön muistiossa esiin tuotujen lainsäädäntövaikutusten lisäksi on huomattava, että epäselvää on myös, miten takaisinsaantilain säännöksiä sovellettaisiin nopeutettuun täytäntöönpanoon. Ehdotus ei myöskään ota millään tavalla huomioon kiinteistöön kirjattujen erityisten oikeuksien haltijoiden asemaa tai vuokra- ja muiden kirjaamattomien oikeuksien asemaa, eikä sisällä määräyksiä nopeutetun täytäntöönpanomenettelyn kohteena olevaan omaisuuteen liittyvästä virhevastuusta. Ulosottokaareen sisältyy yksityiskohtaiset säännökset virhevastuusta sekä siinä tilanteessa, että myynti tapahtuu pakkohuutokaupalla että vapaaehtoisella kaupalla. Kansalliseen lainsäädäntöön tarvittaisiin muutoksia myös sen johdosta, että kiinnityskelpoisen omaisuuden ulosmittauksesta tehdään merkintä asianomaiseen rekisteriin. Tällainen sivullistahoa suojaavan merkinnän tekeminen olisi aiheellista myös siinä tilanteessa, että luotonantaja käyttää realisointioikeuttaan.

6. Yhteenveto

Käytettävissä olleen lyhyen lausuntoajan johdosta tässä muistiossa ei ole voitu kartoittaa kattavasti direktiiviehdotukseen liittyviä epäkohtia. Selvää kuitenkin on, että direktiivissä ehdotettu täytäntöönpanomenettely on varsin raskas ja sisältää osin tarpeettoman yksityiskohtaisia luotonantajan ja luotonottajayrityksen välistä sopimusta sekä vakuusoikeuden täytäntöönpanomenettelyä koskevia määräyksiä. Toisaalta ehdotettu direktiivi ei edellytä esimerkiksi riittävää kilpailevien velkojien ja osin velallisenkaan oikeussuojan turvaamista koskevaa sääntelyä. Tässä ja valtiovarainministeriön muistiossa 15.5.2018 esiin tuotuihin seikkoihin nähden on vaikea uskoa, ettei täytäntöönpanon tehostamiselle olisi löydettävissä toimivampia vaihtoehtoja. Parempi keino olisi pyrkiä edistämään tehokkaampien ja nopeampien tuomioistuin- ja täytäntöönpanomenettelyjen käyttöönottamista niissä maissa, joissa täytäntöönpanoprosessien pitkä kesto on ongelma.