Valiokunnan lausunto LaVL 6/2019 vp– U 27/2018 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista vakavaraisuusasetuksen muuttamisesta järjestämättömiin vastuisiin liittyvien tappioiden kattamiseksi sekä direktiiviksi luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta (järjestämättömien vastuiden kattaminen ja jälkimarkkinat)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista vakavaraisuusasetuksen muuttamisesta järjestämättömiin vastuisiin liittyvien tappioiden kattamiseksi sekä direktiiviksi luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta (järjestämättömien vastuiden kattaminen ja jälkimarkkinat) (U 27/2018 vp): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 10/2019 vp — U 27/2018 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntösihteeri Tuukka Vähätalo, oikeusministeriö
- EU-avustaja Henri Jaakkola, valtiovarainministeriö
- lakimies Antti Laitila, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Valtakunnanvoudinvirasto
- Suomen Yrittäjät ry

Viitetiedot

Lakivaliokunta on aiemmin antanut asiassa lausunnon LaVL 11/2018 vp.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto LaVL 6/2019 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Valtioneuvoston jatkokirjelmä koskee vakuuden tehokkaampaa täytäntöönpanoa koskevaa direktiiviehdotusta (AECE). Puheenjohtajavaltio Suomen tarkoituksena on saavuttaa direktiivistä neuvoston neuvottelumandaatti, joka hyväksytään Coreperissa 27.11.2019.

Ehdotuksen tausta ja pääasiallinen sisältö ilmenevät tarkemmin valtioneuvoston jatkokirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

Suomi on puheenjohtajuuskautensa aikana onnistunut löytämään laajalti hyväksyttävissä olevia ratkaisuja, jotka samalla toteuttavat myös Suomen kansallisia neuvottelutavoitteita. Suomi voi hyväksyä puheenjohtajana laatimansa kompromissiehdotuksen, joka vastaa kaikkiin varauksellisen kansallisen kannan taustalla oleviin keskeisiin huoliin. Säännösehdotukset jättävät kauttaaltaan enemmän kansallista liikkumavaraa kuin komission direktiiviehdotus ja niihin on muutoinkin saatu merkittäviä parannuksia, jotka mahdollistavat AECE-mekanismin sovittamisen kansalliseen järjestelmään sekä velkojan ja velallisen oikeuksien tasapainoisen huomioon ottamisen.

Oikeusturva

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen 28 artikla jättää jäsenvaltioille erittäin laajan liikkumavaran säätää oikeusturvajärjestelyistä niin velallisen, vakuusvelkojan kuin mahdollisten kolmansien tahojen osalta. Jäsenvaltiolla on vapaus päättää esimerkiksi siitä, millä perusteilla ja missä vaiheessa eri tahot voivat tehdä riitautuksia tuomioistuimeen. Jäsenvaltion on sallittua hyödyntää niin olemassa olevia oikeusturvajärjestelyjä kuin luoda tarvittaessa uusia AECE-täytäntöönpanoon liittyviä oikeussuojakeinoja.

Ulosottoviranomaisen rooli täytäntöönpanomenettelyssä

Komission direktiiviehdotus sisälsi kapea-alaisen mahdollisuuden säätää ulosottoviranomaisen mukanaolosta täytäntöönpanomenettelyssä. Puheenjohtajan kompromissiehdotus jättää jäsenvaltioille mahdollisuuden antaa jopa koko täytäntöönpano ulosottoviranomaisen hoidettavaksi (24 artiklan 2 kohdan 2 alakohta). Tämä edesauttaa merkittävästi mahdollisuuksia sovittaa AECE kansalliseen järjestelmään ja turvata eri tahojen oikeuksia menettelyssä.

Täytäntöönpanomenettelyä koskevat säännökset muutoin

Komission direktiiviehdotus sisälsi tarpeettoman raskaita ja yksityiskohtaisia säännöksiä täytäntöönpanomenettelyn sisällöstä. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa sääntelyn yksityiskohtaisuutta ja monimutkaisuutta on vähennetty ja kansallista joustovaraa lisätty.

Kiinteistöpantit ja yrityskiinnitykset

Neuvottelujen kuluessa säännöksiin tehdyt muutokset, erityisesti täytäntöönpanomenettelyä koskevien säännösten joustavoittaminen sekä mahdollisuus antaa AECE-täytäntöönpano ulosottoviranomaisen hoidettavaksi, mahdollistavat riittävällä tavalla AECEn sovittamisen yhteen kansallisen järjestelmän kanssa myös kiinteistöpanttien osalta. Yrityskiinnitykset eivät ole AECE-direktiivin soveltamisalassa, mitä on selvennetty johdanto-osan kappaleessa 42e.

Kuluttajan määritelmä

Kuluttajat on suljettu pois direktiivin soveltamisalasta. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa kuluttajan määritelmää on laajennettu Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti.

Yrittäjän vakituinen asunto

Komission direktiiviehdotuksessa yrittäjän vakituinen asunto oli suljettu soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan siltä osin kuin kysymys on kiinteästä omaisuudesta. Suomen kansallisen kannan mukaisesti säännöstä on laajennettu kattamaan myös asunto-osakkeet (2 artiklan 5 kohdan c(ii)-alakohta).

Kilpailevien velkojien oikeudet

Puheenjohtajan kompromissiehdotus sisältää säännöksen, jonka mukaan muiden velkojien oikeudet on otettava AECE-täytäntöönpanossa huomioon vastaavasti kuin ne kansallisessa täytäntöönpanojärjestelmässä muutoinkin huomioidaan (27 artikla). Lisäksi jo edellä selostetut laajat mahdollisuudet ulosottoviranomaisen käyttämiseen sekä täytäntöönpanon riitauttamiseen turvaavat osaltaan myös kilpailevien velkojien asemaa.

AECE-ehdon siirrettävyys

Ehdotus sisältää säännökset siitä, milloin oikeus AECE-mekanismin käyttämiseen on luottosopimuksen siirron yhteydessä voitava siirtää luovutuksensaajalle. Siirrettävyyttä on neuvottelujen kuluessa jossain määrin rajoitettu komission direktiiviehdotukseen verrattuna (kompromissiehdotuksen 31 artiklan 1 kohta). Siirrettävyyttä ei ole ollut mahdollista eikä perusteltua rajata enempää, esimerkiksi pelkkiin toisiin luottolaitoksiin, kun otetaan huomioon direktiivin tavoitteet vähentää järjestämättömien luottojen kertymistä pankkien taseisiin. Ottaen lisäksi huomioon sen, että kompromissiehdotus mahdollistaa laajasti muun muassa ulosottoviranomaisen mukanaolon ja riitautusmahdollisuudet, ehdotetun mukaista AECE-ehdon siirrettävyyttä ei voida pitää ongelmallisena.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio antoi vuonna 2018 ehdotukset sääntelykokonaisuudeksi, jolla pyritään puuttumaan luottolaitosten järjestämättömien luottojen suureen määrään unionissa. Sääntelykokonaisuuteen kuuluu direktiiviehdotus, joka sisältää säännöksiä muun muassa tuomioistuinten ulkopuolisesta

vakuuden täytäntöönpanosta velan perintämenettelyjen tehostamiseksi (AECE). Kyse on uudenlaisesta sopimusperusteisesta täytäntöönpanomenettelystä, jossa velkoja voisi tiettyjen ehtojen täyttyessä realisoida saatavansa vakuudeksi annetun omaisuuden suoraan osapuolten välisen sopimuksen perusteella ilman tuomioistuimen ratkaisua. Ehdotuksella pyritään tehostamaan velan perintämenettelyjä, sillä joissakin jäsenvaltioissa vakuusvelkojat joutuvat usein pitkällisiin oikeudellisiin täytäntöönpanoprosesseihin. Ehdotettua täytäntöönpanomenettelyä sovellettaisiin vain elinkeinotoimintaa harjoittaviin velallisiin.

Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan suhtautunut tuomioistuimen ulkopuoliseen vakuuden realisointiin valtioneuvoston tavoin varauksellisesti (LaVL 11/2018 vp). Vakuuden täytäntöönpano on Suomessa toimivaa, tehokasta ja edullista, minkä vuoksi valiokunta piti ehdotusta käsillä olevaan ongelmaan nähden suhteettomana ja katsoi sen puuttuvan liian laajasti kansalliseen järjestelmään. Lisäksi valiokunta katsoi muun muassa, että velkojan ja ulosottoviranomaisen välinen tehtävienjako kiinteistövakuuden täytäntöönpanossa jäi ehdotuksessa epäselväksi. Myös oikeusturvajärjestelyt olivat valiokunnan mielestä puutteellisia. Mainituista syistä valiokunta piti tärkeänä, että ehdotukseen saadaan riittävästi jousto- ja liikkumavaraa sellaisille jäsenvaltioille, joissa vakuuden täytäntöönpano on jo ennestään toimivaa ja tehokasta. Lisäksi valiokunta katsoi, ettei ehdotus saa vaarantaa velallisen eikä kilpailevien velkojien tai oikeudenhaltijoiden oikeusturvaa, mikä tuli pyrkiä varmistamaan liittämällä AECE-mekanismiin välittömiä oikeussuojakeinoja, kuten selkeyttämällä ja painottamalla ulosottoviranomaisen roolia täytäntöönpanomenettelyssä ja varmistamalla velallisen riitautusoikeuden kattavuus.

Valtioneuvoston jatkokirjelmästä ilmenee, että Suomi on puheenjohtajuuskaudellaan pyrkinyt löytämään ratkaisuja, joille on mahdollisimman laaja tuki ja jotka samalla toteuttavat Suomen kansallisia tavoitteita. Suomi on puheenjohtajavaltiona laatinut kompromissiehdotuksen, ja tavoitteena on saavuttaa AECE-direktiivistä neuvoston neuvottelumandaatti, joka hyväksytään Coreperissa 27.11.2019.

Lakivaliokunta on tyytyväinen siihen, että direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa on kiinnitetty asianmukaista huomiota valiokunnan aiemmin esittämiin huoliin ja direktiiviehdotukseen on saatu merkittävästi lisää kansallista liikkumavaraa ja muita tärkeitä parannuksia. Muutosten myötä ehdotettu sääntely on komission alkuperäistä ehdotusta paremmin sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmämme ja sen erityispiirteiden kanssa. On myös tärkeää, että kansallisessa täytäntöönpanossa liikkumavara käytetään, jotta täytäntöönpanojärjestelmämme on jatkossakin tehokas, toimiva ja eri osapuolten oikeudet tasapainoisesti huomioon ottava.

Tärkeänä parannuksena kansallisen täytäntöönpanojärjestelmän kannalta valiokunta pitää muun muassa sitä, että vakuusvelkojan ja ulosottoviranomaisen roolia vakuuden täytäntöönpanossa on selkeytetty ja mahdollistettu se, että täytäntöönpano voidaan antaa jopa kokonaan ulosottoviranomaisten hoidettavaksi. Myönteistä on myös kuluttajan määritelmän laajentaminen samoin kuin sen selventäminen, ettei ehdotusta sovelleta yrityskiinnityksiin. Niin ikään on tärkeää, että ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle suljettu yrittäjän vakituinen asunto on laajennettu kattamaan myös Suomessa tyypilliset asunto-osakkeet. Laajennus on merkityksellinen erityisesti pienyrittäjien kannalta.

Aiemmassa lausunnossaan lakivaliokunta korosti komission ehdotukseen sisältyvien oikeusturvaongelmien ratkaisemisen tärkeyttä ja katsoi muun muassa, että AECE-mekanismin oikeusturvaongelmat vaikuttavat myös AECE-ehdon sisältävän lainasopimuksen siirrettävyyden hyväksyttävyyteen (LaVL 11/2018 vp, s. 6). Nämä seikat huomioon ottaen on myönteistä, että oikeusturvaongelmiin on jatkoneuvotteluissa löydetty ratkaisuja ja puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa kiinnitetään asianmukaista huomiota velallisen, vakuusvelkojan sekä kolmansien tahojen asemaan ja oikeuksiin sekä riitautusmahdollisuuksiin. Jatkokirjelmässä esitetyt perusteet huomioon ottaen valiokunta voi yhtyä valtioneuvoston näkemykseen siitä, ettei AECE-ehdon siirrettävyyttä voida pitää ongelmallisena.

Kaiken kaikkiaan lakivaliokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että Suomen puheenjohtajavaltiona laatima kompromissiehdotus vastaa aiemman varauksellisen kannan taustalla oleviin huoliin. Tämä huomioon ottaen valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että puheenjohtajavaltion kompromissiehdotus voidaan hyväksyä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 21.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
jäsen Marko Asell sd
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila