FI

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO

annettu 21 päivänä syyskuuta 2001

Suomen valtiovarainministeriön pyynnöstä, joka koskee ehdotusta hallituksen esitykseksi luottolaitosten uudelleenjärjestelyä ja purkamista koskevaksi lainsäädännöksi

(CON/2001/27)

1. Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 21 päivänä toukokuuta 2001 Suomen valtiovarainministeriöltä pyynnön antaa lausunto, joka koskee ehdotusta hallituksen esitykseksi luottolaitosten uudelleenjärjestelyä ja purkamista koskevasta lainsäädännöstä (jäljempänä ”ehdotus”). Ehdotukseen sisältyy kolme eri osakokonaisuutta: Ensinnäkin siinä ehdotetaan annettavaksi uusi laki taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä (jäljempänä ”keskeytyslaki”). Toiseksi sillä ehdotetaan muutettavaksi tiettyjä tähän liittyviä säännöksiä eri luottolaitosmuotoja koskevissa laeissa sekä muissa näihin liittyvissä laeissa. Kolmanneksi siinä annetaan uudet korvaavat lait eri luottolaitosmuodoista, eli laki liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista, laki osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista sekä säästöpankkilaki.

2. EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohtaan (jäljempänä ”perustamissopimus”) ja jäsenmaiden viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia 29 päivänä kesäkuuta 1998 tehdyn neuvoston päätöksen 98/415/EY[1] 2 artiklan 1 kohdan viidenteen ja kuudenteen luetelmakohtaan, sillä ehdotukseen sisältyy maksujärjestelmiä koskevia säännöksiä sekä rahoituslaitoksiin sovellettavia sääntöjä, jotka voivat merkittävästi vaikuttaa rahoituslaitosten ja markkinoiden vakauteen. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

3. Ehdotuksen pääasiallisena tarkoituksena on täydentää Suomen lainsäädäntöä, joka koskee vapaaehtoisia uudelleenjärjestelytoimia Suomen pankkisektorilla siten, että näihin toimiin sovellettaisiin Suomessa kaikkien luottolaitosten osalta yleisiä yhtiöoikeudellisia säännöksiä vapaaehtoisista uudelleenjärjestelytoimista, kuten sulautumisesta, jakautumisesta ja liike

---

1 EYVL L 189, 3.7.1998, s. 42.

toiminnan luovutuksesta. Pankkisektorin erityispiirteiden huomioonottamiseksi ehdotetaan kuitenkin annettavaksi edellä mainittu keskeytyslaki. Lisäksi ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi eri luottolaitosmuotoihin sovellettavia säännöksiä uudelleenjärjestelystä ja purkamisesta. Näillä yhdenmukaisilla säännöillä varmistettaisiin, että samanlaisia velkojansuojaa koskevia periaatteita sovellettaisiin kaikkiin näihin toimiin luottolaitoksen oikeudellisesta muodosta riippumatta. Tallettajien oikeudet Suomessa on turvattu talletussuojarahastoa koskevalla erityislainsäädännöllä, jota ei ehdoteta muutettavaksi. EKP suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti ehdotukseen, koska sen tavoitteena on edistää vapaaehtoisin uudelleenjärjestelytoimin kehitystä pankkisektorilla ja yleensä rahoitusmarkkinoilla.

4. EKP toteaa, että Suomen voimassa olevassa lainsäädännön mukaan luottolaitoksia koskevat vapaaehtoiset uudelleenjärjestelytoimet edellyttävät valtiovarainministeriön lupaa. Koska näistä luvan edellytyksistä ei ole säädetty laissa, valtiovarainministeriöllä on tähän asti ollut laaja harkintavalta luvan myöntämisessä ja velkojien oikeuksien turvaamisessa eri uudelleenjärjestelytoimien osalta. Ehdotuksessa tämä tehtävä otettaisiin valtiovarainministeriöltä pois ja sen seurauksena velkojien oikeuksia koskeva valtiovarainministeriön harjoittama valvonta korvattaisiin yleisten yhtiöoikeudellisten säännösten mukaisella velkojainkuulemismenettelyllä. Näiden säännösten mukaan velkojilla on oikeus vastustaa uudelleenjärjestelytoimia. Kaupparekisteri antaa täytäntöönpanoluvan tällaisiin toimiin ainoastaan mikäli kukaan velkojista ei ole vastustanut niitä. EKP suhtautuu myönteisesti siihen, että Rahoitustarkastukselle ilmoitettaisiin uudelleenjärjestelytoimesta sen varmistamiseksi, että luottolaitoksen toimiluvan edellytykset eivät vaarantuisi. Rahoitustarkastuksella olisi oikeus vastustaa uudelleenjärjestelytoimea jos se katsoo, että toimella olisi kielteisiä vaikutuksia kyseisen luottolaitoksen toimiluvan edellytyksiin, kuten maksuvalmiuteen, vakavaraisuuteen tai riskinhallintajärjestelmiin. Tällaisessa tilanteessa kaupparekisteri ei voisi myöntää lupaa uudelleenjärjestelytoimen täytäntöönpanoon. Korkein hallinto-oikeus käsittelee Rahoitustarkastuksen vastustavaa päätöstä koskevan valituksen.

5. EKP huomauttaa, että perustamissopimuksessa sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännössä (jäljempänä "perussääntö") eurojärjestelmän[2], ja Suomen Pankin sen jäsenenä, tehtäväksi annetaan muun muassa yhteisön rahapolitiikan määritteleminen ja toteuttaminen. Lisäksi perustamissopimuksessa sekä perussäännössä eurojärjestelmän tehtäväksi uskotaan maksujärjestelmien valvominen niiden moitteettoman toiminnan edistämiseksi, millä myötävaikutetaan rahoitusjärjestelmän vakauteen. Eurojärjestelmä voi tarjota palveluja ja EKP voi antaa asetuksia selvitys- ja maksujärjestelmien tehokkuuden ja vakauden varmistamiseksi yhteisössä ja kolmansien maiden kanssa.

   EKP huomauttaa, että kaikilla Suomessa toteutettavilla luottolaitosten uudelleenjärjestely- ja purkamistoimilla vaikutetaan eurojärjestelmän jäsenenä toimivan Suomen Pankin tehtäviin sen arvioidessa luotto-operaatioihin liittyviä riskejä rahapolitiikan toteuttamisen yhteydessä ja siinä

2 Eurojärjestelmällä tarkoitetaan EKP:tä ja niiden jäsenvaltioiden kansallisia keskuspankkeja, jotka ovat ottaneet euron käyttöön yhteisenä rahana.

tapauksessa, että se antaa päivänsisäisiä luottoja maksujärjestelmää koskeviin tarkoituksiin. Lisäksi tällaisilla toimilla voi olla vaikutuksia maksujärjestelmän moitteettomaan toimintaan ja siten myös Suomen Pankkiin maksujärjestelmien valvojana sekä maksupalvelujen tarjoajana.

Tämän vuoksi EKP katsoo, että ehdotuksessa ja keskeytyslaissa olisi varmistettava, että Suomen Pankki saa asianmukaiset tiedot luottolaitosten uudelleenjärjestelyä ja purkamista koskevista toimista, ja sillä tulisi eurojärjestelmän jäsenenä olla oikeus pyytää kaikki perustamissopimuksen sekä perussäännön mukaisten tehtäviensä hoitoon tarvittavat tiedot.

6. EKP toteaa, että keskeytyslakia koskevan ehdotuksen mukaan jos talletuspankin maksuvalmius on heikentynyt siten, että se ei ilmeisesti kykene täyttämään sitoumuksiaan, valtiovarainministeriön rooli olisi vahva verrattuna sen tehtäviin luottolaitosten vapaaehtoisessa uudelleenjärjestelyssä ja purkamisessa. Valtiovarainministeriön tehtävänä olisi siten arvioida, voidaanko talletuspankin purkaminen välttää, etenkin siinä tilanteessa, että rahoitusmarkkinoiden vakaus edellyttää kyseisen pankin toiminnan jatkamista. Keskeytyslakia koskevassa ehdotuksessa asetetaan edellytykset, joiden perusteella valtiovarainministeriö voi määrätä talletuspankin toiminnan keskeytettäväksi. Toiminta voitaisiin keskeyttää silloin kun talletuspankin taloudellinen asema on heikentynyt siinä määrin, että toiminnan jatkaminen vaarantaisi tallettajien tai muiden velkojien aseman tai rahoitusmarkkinoiden vakauden taikka muuten aiheuttaisi vakavia häiriöitä rahoitusmarkkinoilla. Keskeytyksen tavoitteena on talletuspankin konkurssin estäminen ja siten sen toiminnan jatkaminen tulevaisuudessa, mikäli riittävät uudelleenjärjestelytoimet ovat toteutettavissa. Mikäli uudelleenjärjestelytoimien ei katsota olevan mahdollisia, keskeytyksellä pyritään talletuspankin kontrolloituun purkamiseen. Talletuspankin toiminta voitaisiin keskeyttää yhteensä enintään kuudeksi kuukaudeksi. EKP suhtautuu myönteisesti valtiovarainministeriön oikeuteen keskeyttää väliaikaisesti talletuspankin toiminta, sillä keskeyttämisellä voidaan osaltaan myötävaikuttaa siihen, että tietyn talletuspankin väliaikaiset ongelmat eivät johda rahoitusmarkkinoiden vakauden vaarantumiseen. Lisäksi EKP suhtautuu myönteisesti siihen, että valtiovarainministeriön on ennen keskeytyspäätöksen tekemistä kuultava Suomen Pankkia. Tällä tavoin Suomen Pankki voi tuoda keskeytysmenettelyyn keskuspankkinäkökulman etenkin rahoitusmarkkinoiden vakauden osalta.

7. Oikeusvaikutukset, joihin talletuspankin toiminnan keskeyttämismenettelyllä pyritään, vastaavat suuressa määrin yrityssaneerauslain (47/1993) mukaista yrityssaneerausmenettelyä. Talletuspankin toiminnan keskeyttämisen ja yrityssaneerauslain mukaisten saneeraustoimenpiteiden tavoitteena on liiketoiminnan jatkaminen siten, että velkojien asema muuttuu mahdollisimman vähän. Tämän vuoksi keskeytyslakia koskevan ehdotuksen mukaan yrityssaneerauslain säännöksiä sovellettaisiin tietyin rajoituksin talletuspankin toiminnan keskeytyksen aloittamista koskeviin oikeusvaikutuksiin sekä pankin oikeuteen vallita omaisuuttaan keskeytysmenettelyn aikana.

   Keskeytyslakia koskevan ehdotuksen ja sovellettavien yrityssaneerauslain säännösten mukaan talletuspankki ei saa sen toiminnan ollessa keskeytettynä ilman valtiovarainministeriön lupaa

ottaa yleisöltä vastaan talletuksia eikä muita takaisinmaksettavia varoja. Talletuspankki ei myöskään saa myöntää tai muuten hankkia uusia luottoja eikä tehdä tai hankkia muita rahoitussopimuksia. Lisäksi keskeytyksen aikana talletuspankin velat on "jäädytetty", se ei voi täyttää velvoitteitaan tallettajia tai muita velkojia kohtaan eikä antaa lisävakuutta veloistaan. Talletuspankin velkoja ei myöskään voi realisoida sille jo annettua vakuutta. Nämä rajoitukset on asetettu velkojien tasavertaisen kohtelun turvaamiseksi keskeytysmenettelyn lopputuloksesta riippumatta. Lisäksi rajoituksilla myötävaikutetaan mahdollisen äkillisen talletuspaon estämiseen.

8. EKP huomauttaa, että yrityssaneerauslain tavoitteena on elinkelpoisten yritysten saneeraus ja tarpeettomien konkurssien välttäminen. Saneerauksen toteuttaminen on pitkäaikainen, jopa useita vuosia kestävä menettely. Sen sijaan talletuspankin toiminnan väliaikaisen keskeyttämisen ensisijainen tavoite on rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaaminen. Talletuspankin toiminnan keskeyttämisen pitäisi olla äärimmäinen toimenpide, jonka avulla viranomainen pyrkii turvaamaan rahoitusmarkkinoiden häiriöttömän toiminnan. Tämän vuoksi keskeyttämisen pitäisi olla lyhytaikainen toimenpide.

   Lisäksi EKP ottaa huomioon yhtäältä luottolaitoksen ja toisaalta muiden yritysten liiketoimintojen luonteen erilaisuuden yleensä. Etenkin luottolaitoksen velkojarakenne on erityslaatuinen muihin yrityksiin verrattuna. EKP katsoo, että yrityssaneerauslaissa ei oteta huomioon näistä eroavaisuuksista johtuvia, luottolaitosten taloudellisten ongelmien ratkaisemiseen liittyviä erityispiirteitä, ja että yrityssaneerauslaki on tarkoitettu koskemaan yleistä yritysten saneerausmenettelyä.

   Tämän vuoksi EKP katsoo, että yrityssaneerauslain soveltaminen talletuspankin toiminnan keskeyttämiseen keskeytyslakia koskevan ehdotuksen mukaisesti saattaa olla ongelmallista.

9. EKP katsoo, että eurojärjestelmän rooli ja etenkin Suomen Pankin tehtävät eurojärjestelmän jäsenenä olisi otettava paremmin huomioon keskeytyslakia koskevassa ehdotuksessa tiettyjen jäljempänä esitettävien kysymysten osalta.

   EKP haluaa korostaa, että perussäännössä edellytetään, että kaikkien niiden luottotoimien, joita EKP tai eurojärjestelmän kansalliset keskuspankit tekevät luottolaitosten ja muiden markkinaosapuolten kanssa, on perustuttava riittäviin vakuuksiin. Tämän ensisijaisen vaatimuksen mukaisesti selvityksen lopullisuudesta maksujärjestelmissä ja arvopaperien selvitysjärjestelmissä 19 päivänä toukokuuta 1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/26/EY[3] 9 artiklassa säädetään, että luottolaitosta tai muuta markkinaosapuolta koskeva "maksukyvyttömyysmenettely ei vaikuta" jäsenvaltioiden keskuspankkien tai EKP:n oikeuksiin niille annettuun vakuuteen. Vakuus voidaan aina realisoida kyseisten oikeuksien turvaamiseksi.

   EKP toteaa, että tämä yhteisön oikeuden säännös on pantu Suomessa täytäntöön lailla eräistä arvopaperi- ja valuuttakaupan sekä selvitysjärjestelmän ehdoista 1084/1999 (jäljempänä "net

3 EYVL L 166, 11.6.1998, s. 45.

toutuslaki"). Nettoutuslain 10 §:n mukaan keskuspankkitoimintojen yhteydessä keskuspankille annettuihin vakuuksiin liittyvät oikeudet voidaan toteuttaa vakuudenantajan maksukyvyttömyysmenettelyn tai muun siihen verrattavan menettelyn alkamisesta huolimatta. Sovellettaessa tätä säännöstä kaikkiin niihin tilanteisiin, joissa talletuspankin toiminta on Suomessa keskeytettynä, tai keskeytyksen seurauksena aloitettuun saneerausmenettelyyn, EKP pitää olennaisena, että väärinkäsitysten välttämiseksi nettoutuslain 10 §:n ensisijaisuus suhteessa keskeytyslakia koskevaan ehdotukseen taataan selventämällä ehdotusta tarvittavilta osin.

Lisäksi EKP toteaa, että keskeytyslakia koskevassa ehdotuksessa tulisi yhdenmukaisesti edellä esitetyn kanssa antaa Suomen Pankille oikeus vaatia lisävakuutta eurojärjestelmän riskinhallintasääntöjen mukaisesti tai irtisanoa luottosopimuksensa keskeytyslain säännöksistä riippumatta.

10. EKP haluaa myös kiinnittää huomiota vähimmäisvarantojen soveltamisesta 1 päivänä joulukuuta 1998 annetun asetuksen EKP/1998/15[4], sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella EKP/2000/8[5], mukaisiin vähimmäisvarantovelvoitteisiin sekä rahalaitossektorin konsolidoidusta taseesta 1 päivänä joulukuuta 1998 annetun asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella EKP/2000/8[6], mukaisiin tilastointiin liittyviin raportointivaatimuksiin, jotka on osoitettu rahalaitoksille. Tilastointiin liittyvät raportointivaatimukset on täytettävä myös talletuspankin toiminnan ollessa väliaikaisesti keskeytettynä, mikäli pankki edelleenkin säilyttää toimilupansa. Asetuksen EKP/1998/15 mukaan EKP voi vapauttaa varantovelvoitteista laitoksen, joka on selvitystila- tai tervehdyttämismenettelyn kohteena.

11. Luottolaitostoiminnasta annetun lain (1607/1993) muuttamista koskevan ehdotuksen osalta EKP toteaa, että myöntäessään toimiluvan luottolaitokselle valtiovarainministeriön on ilmoitettava toimilupa kaupparekisteriin sekä annettava se tiedoksi Rahoitustarkastukselle. Koska uudella luottolaitoksella on oikeus tulla rahapolitiikan vastapuoleksi ja osallistua maksujärjestelmään, olisi suotavaa, että myös Suomen Pankille rahapolitiikkaa ja maksujärjestelmien valvontaa Suomessa hoitavana viranomaisena ilmoitettaisiin välittömästi toimiluvasta.

12. Lopuksi EKP haluaa kiinnittää huomion luottolaitosten tervehdyttämisestä ja likvidaatiosta 4 päivänä huhtikuuta 2001 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2001/24/EY[7], jossa säädetään tällaisten menettelyiden vastavuoroisesta tunnustamisesta. Vaikka direktiiviä ei tarvitse panna täytäntöön ennen toukokuuta 2004, EKP katsoo, ilman että se olisi tutkinut ehdotusta hallituksen esitykseksi tältä kannalta, että ehdotuksen tulisi jo nyt olla yhdenmukainen direktiivin säännösten kanssa sen välttämiseksi, että järjestelmään tulisi äkillisiä muutoksia siinä vaiheessa, kun direktiivi pannaan täytäntöön Suomen lainsäädännössä.

---

4 EYVL L 356, 30.12.1998, s. 1.

5 EYVL L 229, 9.9.2000, s. 34.

6 EYVL L 229, 9.9.2000, s. 34.

7 EYVL L 125, 5.5.2001, s. 15.

13. EKP ei vastusta sitä, että toimivaltaiset viranomaiset julkistavat tämän lausunnon.

Tehty Frankfurt am Mainissa 21 päivänä syyskuuta 2001.

EKP:n puheenjohtaja

[allekirjoitus]

Willem F. DUISENBERG