

Vakuutussaatavien asema tulevassa kriisinratkaisulainsäädännössä

Vakuutusyhtiölain 23 luvun 15 pykälän etuoikeuden vaikutus vakuutussaatavien kohteluun

OT00BG66 Esineoikeus ja Kansainvälinen talous
OTM-tutkielma

Laatija:
Emma Kemppainen

12.5.2026

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

OTM-tutkielma

Oppiaine: Esineoikeus ja kansainvälinen talous

Tekijä: Emma Kemppainen

Otsikko: Vakuutussaatavien asema tulevassa kriisinratkaisulainsäädännössä – Vakuutusyhtiölain 23 luvun 15 pykälän etuoikeuden vaikutus vakuutussaatavien kohteluun

Ohjaaja: Teemu Juutilainen

Sivumäärä: 58 + VIII sivua

Päivämäärä: 12.5.2026

Tutkielman tavoitteena on määrittää, millainen asema vakuutussaatavilla tulee olemaan tulevassa vakuutusalan kriisinratkaisulainsäädännössä sekä vastata kysymykseen siitä, voidaanko vakuutussaatavien katsoa olevan vakuudellista velkaa vakuutusyhtiölain 23:15 § perusteella, jossa vakuutussaatavien etuoikeuttaa verrataan esinevakuuteen. Tarkastelussa on myös se, millaisia vaikutuksia vakuutussaatavien vakuudellisuudella olisi. Koska vakuutussaataville on vakiintunut etuoikeusasema niin kansallisessa kuin EU:n oikeusjärjestelmässä, tutkielmassa arvioidaan myös muita mahdollisia keinoja etuoikeuden toteuttamiseen, kuten vakuutussaatavien rajaamista arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle omana ryhmänään, joko kokonaan tai osittain. Tutkielma on toteutettu käyttämällä de lege ferenda -metodia, ja tulkinnan apuna on hyödynnetty nykyistä vakuutusyhtiöiden sääntelyä sekä luottolaitoksiin kohdistuvaa kriisinratkaisusääntelyä.

Tutkielman perusteella ei ole tarkoituksenmukaista tulkita vakuutussaatavia vakuudelliseksi velaksi. Vakuutussaatavat ja vakuudelliset velat on erotettu omiksi ryhmikseen vakuutusyhtiölaissa, jonka lisäksi ne on asetettu lain esitöissä ja oikeuskäytännössä vakuudellisia velkoja alempaan asemaan, eli lain 25:15 § mukainen yhtäläinen asema ei toteudu käytännössä. Vakuudellisuus myös rajoittaisi kriisinratkaisun toimenpiteitä, sillä vakuudelliset velat on rajattu direktiivissä arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle. EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyvien periaatteiden ja direktiivin tavoitteiden pohjalta sekä ottaen huomioon, että vakuutussaatavilla ei ole tälläkään hetkellä ehdotonta etuoikeutta, ei myöskään ole tarkoituksenmukaista rajata vakuutussaatavia kokonaan arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle lainsäädännössä. Tällainen sääntely olisi direktiivistä poikkeava, ja aiheuttaisi riskin siitä, että yksityinen taho vetoaisi direktiiviin ristiriitaisten kohtien osalta.

Vakuutussaatavien osittainen rajaaminen lakisäätteisten vakuutusten, kuten tapaturma- ja ammattitautivakuutuksen, osalta voi kuitenkin olla mahdollista. Tapaturma- ja ammattitautivakuutukseen perustuvilla saatavilla on säädetty niitä koskevassa laissa erityistä suojaa vakuutusyhtiöön kohdistuvien toimenpiteiden osalta, eikä osittaiseen rajaukseen sisälly yhtä suuria riskejä tavoitteiden toteutumisen kärsimisestä kuin kokonaisvaltaiseen rajaamiseen. Lainsäädännöllisten toimenpiteiden lisäksi vakuutussaatavien etuoikeus suojaa vakuutuksenottajia kriisinratkaisussa. Vakuutussaatavien arvon alentaminen on viimesijainen keino, ja kriisinratkaisuviranomaisella on mahdollisuus rajata velkoja tilannekohtaisesti arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle. Tulevassa lainsäädännössä vakuutussaatavat voidaan siis rajata osittain lakisäätteisten vakuutusten osalta arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle, tai vakuutussaatavia voidaan kohdella direktiivin mukaisesti ainoastaan etuoikeutettuina velkoina.

Avainsanat: vakuutussaatavat, vakuudellinen velka, etuoikeutettu velka, maksukyvyttömyys, kriisinratkaisu, velan arvonalennus

Sisällys

Vakuutussaatavien asema tulevassa kriisinratkaisulainsäädännössä	I
Lähteet.....	V
Lyhenteet	VIII
1 Johdanto	1
1.1 Aluksi	1
1.2 Aiheen rajausta, tutkimuskysymykset ja tutkielman lähdeaineisto	2
1.3 Menetelmät ja tutkielman rakenne.....	5
2 Sääntelyn nykytilanne	9
2.1 Vakuutusyhtiölaki 521/2008	9
2.1.1 Yleistä.....	9
2.1.2 Vakuutussaatavien etuoikeudesta	10
2.2 Euroopan unionin direktiivi 2009/138/EY vakuutustoiminnasta.....	11
2.3 Kansallinen lainsäädäntö vakuudellisten velkojen osalta	13
2.3.1 Laki velkojen maksunsaantijärjestyksestä 1578/1992	13
2.3.2 Yrityssaneerauslaki 47/1993	14
2.4 Oikeuskäytäntöä vakuutussaatavien asemasta maksukyvyttömyystilanteessa	15
2.4.1 Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu C-28/03	15
2.4.2 Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2003:27	16
2.5 Yhteenveto sääntelyn nykytilanteesta	17
3 Euroopan unionin direktiivi 2025/1 vakuutusalan elvytyksestä ja kriisinratkaisusta.....	19
3.1 Soveltamisala, tavoitteet ja määritelmät.....	19
3.2 Arvonlennus- tai muuntamisväline	21
3.2.1 Yleistä.....	21
3.2.2 Välineen soveltaminen	24
3.3 Vakuutussaatavien asema direktiivissä	25
4 Euroopan unionin direktiivi 2014/59 luottolaitosten kriisinratkaisusta ja sen kansallinen täytäntöönpano	28
4.1 Direktiivin soveltamisala ja tavoitteet	28

4.2	Velkakirjojen arvon alaskirjaus.....	29
4.3	Direktiivin kansallinen täytäntöönpano	31
4.4	Vertailua.....	34
4.4.1	Kriisinratkaisudirektiivien vertailua	34
4.4.2	Vakuutuksenottajien ja tallettajien ero	36
5	Vakuutussaatavien asema tulevassa vakuutusalan kriisinratkaisulainsäädännössä	38
5.1	EU:n direktiivien kansallinen implementointi	38
5.2	Voidaanko vakuutussaatavat katsoa vakuudelliseksi velaksi?	40
5.2.1	Vakuudellinen velka	40
5.2.2	Vakuutussaatavien mahdollisen vakuudellisuuden arviointia	41
5.3	Vakuutussaatavien rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle muilla keinoilla	45
5.3.1	Vakuutussaatavien rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle IRRD:n artiklan 35(6) perusteella.....	45
5.3.2	Vakuutussaatavien rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle lainsäädännössä muilla perusteilla	46
5.3.3	Vakuutussaatavien osittainen rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle	48
5.4	Vakuutussaatavat etuoikeutettuina saatavina	51
6	Johtopäätökset.....	54

Lähteet

Kirjallisuus

- Aalto, Pekka, EU-oikeus Suomessa. Alma Insights 2025.
- Binder, Jens-Hinrich, The Position of Creditors Under the BRRD. Commemorative Volume in memory of Professor Dr. Leonidas Georgakopoulos, Bank of Greece's Center for Culture, Research and Documentation, 2016, s. 37-61.
- Davies, Karen, Understanding European Union Law. 5th Edition. Routledge 2013.
- De Witte, Bruno, Legal Methods for the Study of EU Institutional Practice. European Constitutional Law Review vo. 18 no. 4 2022, s. 637-656.
- Halme, Liisa, Pankkisääntely ja sen valvonta: oikeuspoliittinen tutkimus säästöpankkien ennotosta. Suomen pankki 1999.
- Hoppu, Esko – Hemmo, Mika, Vakuutusoikeus. Alma Talent Oy 2006.
- Kaisto, Janne: Velkojen maksunsaantijärjestyksestä sopimista. Lakimies 3/2003, s. 458-468
- Leppävirta, Liisa, EU-oikeuden uusilla tutkimuslähteillä. Lakimies 7-8/2020, s. 1060-1080
- Leskinen, Minni: De lege ferenda -tutkimuksesta metodina ja tieteenä. Lakimies 7-8/2022, s. 1158-1185
- Linna, Tuula, Ulosottorealisoinnista de lege ferenda. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1987.
- Mancheva, Irina – Pihlajamäki, Mia – Keskinen, Marko, Institutional accountability: the differentiated implementation of collaborative governance in two EU states. West European Politics vol. 47 no.3 2024, s. 619-644.
- Ojanen, Tuomas, EU-oikeuden perusteita. 3., uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2016.
- Princen, Sebastiaan – Schimmelfennig, Frank – Sczepanski, Ronja – Smekal, Hubert – Sbiral, Robert, Different yet the same? Differentiated integration and flexibility in implementation in the European Union. West European Politics vol 47 no.3 2024, s. 466-490.
- Rantala, Jukka – Kivisaari, Esko, Vakuutusoppi. 13., uudistettu painos. FINVA 2020.
- Ratamäki, Outi, Lainopin ja empirian yhdistäminen tutkimuksessa. Lakimies 5/2025, s. 709-733.

- Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.
- Tammi-Salminen, Eva, Sopimus, kompetenssi ja kolmas. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2001.
- Tammi-Salminen, Eva, Esinevakuusoikeuden perusteet. Alma Talent 2015.
- Tepora, Jarno – Kaisto, Janne – Hakkola, Esa, Esinevakuudet. 2., uudistettu painos. Helsingin Kamari Oy 2016.
- Tepora, Jarno, Rahoitusmuodot ja vakuudet. 2., uudistettu painos. Helsingin Kamari Oy 2022.
- Tikkanen, Veli-Matti – Yli-Hemminki, Esko, Lainopillinen ja monitieteinen tulkinta tieteenrajat ylittävissä lain käsitteissä. Lakimies 7-8/2022, s. 1285-1304
- Tuomisto, Jarmo, Sopimus ja insolvenssi. 2., uudistettu painos. Helsingin Kamari Oy 2025.
- Zhelyaskova, Asya – Thomann, Eva – Ruffing, Eva – Princen Sebastiaan, Differentiated policy implementation in the European Union. West European Politics vol. 47 no.3 2024, s. 439-465

Virallislähteet

- EIOPA (2026). Final Report on the Regulatory Technical Standards on the content of resolution plans and group resolution plans (EIOPA-BoS-25-713). European Insurance and Occupational Pensions Authority. europa.eu. (EIOPA 2026a)
- EIOPA (2026). Guidelines to specify further the criteria for the identification of critical functions (EIOPA-Bos-25-714). European Insurance and Occupational Pensions Authority. europa.eu. (EIOPA 2026b)
- European Commission (2010). State aid: Commission approves restructuring of Belgian insurance company Ethias (IP/10/592). ec.europa.eu.
- HE 13/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi vakuutusyhtiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 179/1979 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle 1) Uudeksi vakuutusyhtiölaiksi ja 2) laiksi vakuutusopimuslain muuttamisesta.
- HE 41/1952 vp. Hallituksen esitys n:o 51 (1952vp) uudeksi vakuutusyhtiölainsäädännöksi.
- HE 175/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakaussopimusten siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-

osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

OECD (2011). *The Impact of the Financial Crisis on the Insurance Sector and Policy Responses*, Policy Issues in Insurance, No. 13, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264092211-en>.

Oikeustapaukset

KKO 2003:27

Tuomio 16.9.2004, Epikouriko Kefalaio v. Ipourgou Anaptixis, C-28/03,
EU:C:2004:540

Muut lähteet

Kielitoimiston sanakirja: Samanlainen. Kotimaisten kielten keskus ja Kielikone Oy 2024.

<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/samanlainen?searchMode=all> (Luettu 16.3.2026).

Kielitoimiston sanakirja: Yhtäläinen. Kotimaisten kielten keskus ja Kielikone Oy 2024.

<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/yhtalainen?searchMode=all> (Luettu 16.3.2026).

Mikä on työtaturma- ja ammattitautivakuutus? Tapaturmavakuutuskeskus.

<https://www.tvk.fi/vakuuttaminen/vakuutuksesta-lyhyesti/> (Luettu 18.4.2026)

Sosiaalivakuutus. Sosiaali- ja terveysministeriö.

<https://stm.fi/sosiaalivakuutus> (Luettu 18.4.2026).

Työtaturma- ja ammattitautivakuutusjärjestelmä. Sosiaali- ja terveysministeriö.

<https://stm.fi/tapaturmavakuutus> (Luettu 18.4.2026).

Lyhenteet

BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive (2014/59) – Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisintarkkailudirektiivistä käytetty lyhenne
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority – Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
IRRD	Insurance Recovery and Resolution Directive (2025/1) – Vakuutusalan elvytys- ja kriisintarkkailudirektiivistä käytetty lyhenne
MJL	Laki velkojien maksunsaantijärjestyksestä (1578/1992)
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development – Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
Solvenssi II	Euroopan unionin direktiivi 2009/138/EY Vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
VYL	Vakuutusyhtiölaki (521/2008)
YSL	Laki yrityksen saneerauksesta (47/1993)

1 Johdanto

1.1 Aluksi

Vakuutusyhtiön kaatumisella tai muilla merkittävillä taloudellisilla vaikeuksilla voi mahdollisesti olla yhteiskunnan kannalta merkittäviä vaikutuksia, esimerkiksi rahoitusvakauden osalta.¹ Euroopan unionin direktiivi vakuutusalan elvytyksestä ja kriisinratkaisusta (2025/1) on säädetty turvaamaan jäsenvaltioiden taloutta ennaltaehkäisemällä tällaisia vakuutusyhtiöiden ongelmatilanteita, ja direktiivi tullaan saattamaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä alkuvuodesta 2027. Tällä hetkellä voimassa on vuoden 2008 finanssikriisin jälkeinen sääntely, jonka avulla on muun muassa asetettu vakuutusyhtiöille vakavaraisuuteen sekä omaan varallisuuteen liittyviä vaatimuksia, joiden tavoitteena on ehkäistä finanssikriisin ajan kaltaisia kaatumisia.² Finanssikriisi korosti vakuutusyhtiöiden merkitystä rahoitusjärjestelmän ja talouden kannalta.³ Vuoden 2008 kriisin yhteydessä kaatumassa olevien vakuutusyhtiöiden taloudellista tilaa pyrittiin kohentamaan veronmaksajien varojen avulla⁴, ja myös tätä pyritään ehkäisemään ja välttämään nykyisessä sääntelyssä.⁵ Nykyisestä sääntelystä huolimatta on noussut esiin tarve yhteiselle sääntelylle koskien vakuutusyhtiöiden kriisinratkaisua Euroopan unionin alueella. Tarve on oleellinen etenkin tilanteissa, joissa taloudellisissa vaikeuksissa oleva vakuutusyhtiö on sijoittunut useamman jäsenvaltion alueelle, sillä jäsenvaltioiden lainsäädännöt eroavat vielä jonkin verran toisistaan vakuutusyhtiöiden sääntelyn osalta.⁶

Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä säädetään kriisinratkaisun keinoista, joilla pyritään palauttamaan vakuutusyhtiön taloudellinen tila sellaiseen asemaan, että vakuutusyhtiö kykenee turvaamaan kriittisiksi määritellyt toimintonsa.⁷ Kriittisinä toimintoina pidetään vakuutusyhtiön toimintaa, jota ei voida korvata toisen vakuutusyhtiön toimesta kohtuullisessa ajassa taikka kohtuullisin kustannuksin.⁸ Kriisinratkaisun menetelmiksi on

¹ IRRD perusteluiden kohta 1

² Vakavaraisuudesta säädetään direktiivissä 2009/138/EY.

³ OECD 2011

⁴ Euroopan komission julkaisun IP/09/254 mukaan esimerkiksi Belgialainen Ethias vakuutusyhtiö sai merkittävää valtiontukea uudelleenjärjestelyihin finanssikriisin aikana.

⁵ IRRD perusteluiden kohta 2

⁶ IRRD perusteluiden kohta 3

⁷ IRRD perusteluiden kohta 3

⁸ IRRD artikla 2

säädetty maksukykyisen yhtiön asettaminen run-off-tilaan⁹, liiketoiminnan myynti, omaisuudenhoitoyhtiön käyttö, yhtiön varojen ja velkojen erottelu sekä arvonalennus- tai muuntamisväline.¹⁰ Tutkielmassa tullaan keskittymään etenkin arvonalennus- tai muuntamisvälineeseen sekä sitä koskeviin rajoituksiin, sillä kyseisen välineen soveltaminen voi olla tarpeellista, ennen kuin muita kriisinratkaisun välineitä kyetään soveltamaan tehokkaasti.¹¹ Välineen ulkopuolelle on kuitenkin rajattu tiettyjä velkaryhmiä, ja tutkielmassa pyritään määrittämään se, tulisiko myös vakuutussaatavien kuulua näihin kiellettyihin velkoihin, esimerkiksi osana vakuudellisia velkoja.

Vakuutussaataville on säädetty kansallisesti erityinen etuoikeus vakuutusyhtiölain 23 luvun 15 pykälässä, jonka mukaan vakuutussaatavilla on ”yhtäläisesti samanlainen etuoikeus vakuutusyhtiön omaisuuteen kuin velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetussa laissa säädetyllä irtaimen pantin haltijalla pantattuun omaisuuteen.”¹² Irtain pantti on esinevakuus, eli vakuutussaatavan etuoikeus on siis voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä rinnastettu vakuudelliseen velkaan ja sen etuoikeuteen. Onkin tärkeää määritellä, katsotaanko vakuutussaatavien kuuluvan vakuudellisiin velkoihin tämän pykälän perusteella, vai onko niillä vain samanlainen etuoikeus. Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä säädetään, että arvonalennus- tai muuntamisvälineen käyttäminen on kiellettyä vakuudellisten velkojen kohdalla.¹³ Kysymykseksi nouseekin se, millaisessa asemassa vakuutussaatavat tulevat olemaan suhteessa direktiivin arvonalennus- tai muuntamisvälineen käytön kieltoon. Mikäli vakuutussaatavien voidaan katsoa kuuluvan direktiivissä tarkoitettuihin vakuudellisiin velkoihin, tämä tulee rajoittamaan kriisinratkaisuviranomaisen vaihtoehtoja kriisinratkaisun välineiden valinnassa sekä niiden soveltamisessa.¹⁴

1.2 Aiheen rajaus, tutkimuskysymykset ja tutkielman lähdeaineisto

Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi tullaan täytäntöönpanemaan kansallisesti erillisellä vakuutusalan kriisinratkaisua koskevalla lailla, joka on tämän tutkielman tekemisen

⁹ IRRD artikla 27. Yhtiön asettamisella run-off-tilaan tarkoitetaan yhtiön toiminnan lopettamista ja sen velkojen suorittamista tilanteessa, jossa yhtiö ei saa enää tehdä uusia vakuutussopimuksia. Run-off-tilan tuloksena yhtiö likvidoidaan, kun sen velat on suoritettu tai siirretty kolmannelle osapuolelle.

¹⁰ IRRD artikla 26

¹¹ IRRD artikla 34 mukaan arvonalennus- tai muuntamisvälinettä voidaan käyttää muiden välineiden soveltamisen mahdollistamiseksi.

¹² Vakuutusyhtiölaki 23:15

¹³ IRRD artikla 35(5)

¹⁴ Tämä rajoitus johtuu siitä, että arvonalennus tai muuntaminen voi olla tarvittava toimenpide ennen muiden välineiden käyttöä, ja vakuutussaatavien rajaaminen välineen ulkopuolelle vähentäisi velkoja, joihin arvonalennusta tai muuntamista voidaan soveltaa.

aikana valmistelussa. Lain tullessa voimaan vakuutusyhtiöt ovat kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen valvonnassa, ja direktiivin soveltamisalaan kuuluviin vakuutusyhtiöihin tullaan soveltamaan kriisinratkaisusuunnittelua.¹⁵ Suunnittelussa vakuutusyhtiölle valitaan kriisinratkaisun väline, jota käytetään tilanteessa, jossa vakuutusyhtiö on vaikeissa taloudellisissa ongelmissa. Kriisinratkaisun välineiden avulla pyritään turvaamaan yhtiön toiminnan jatkuminen. Osaan välineistä liittyy kuitenkin rajoituksia sen suhteen, millaisissa tilanteissa niitä voidaan soveltaa. Olennaisimpana tämän tutkielman kannalta on kielto, jonka mukaan arvonalennus- tai muuntovälinettä ei saa käyttää vakuudellisiin velkoihin. Tutkielmassa keskitytään etenkin vakuutusyhtiölaissa säädetyn vakuutussaatavien etuoikeuden vaikutuksesta kriisinratkaisuvälineiden soveltamiseen, sillä vakuutusyhtiölain mukaisesti etuoikeus on yhtäläisesti samanlainen irtaimen pantin, eli vakuudellisen velan, etuoikeuden kanssa. Tämän lisäksi tulen tarkastelemaan tutkielmassa myös sitä, voiko vakuutussaatavien rajaamiselle arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle lainsäädännössä mahdollisesti olla muita perusteita kuin niiden lukeminen osaksi vakuudellisia velkoja.

Jotta voidaan määritellä millainen asema vakuutussaatavilla tulee olemaan tulevassa vakuutusalan kriisinratkaisua koskevassa laissa, tulee tarkastella niiden asemaa tämänhetkisessä lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä sekä Suomessa että Euroopan unionin tasolla. Molemmissa näistä oikeusjärjestyksistä on säädetty vakuutussaataville etuoikeutettu erityisasema, jonka avulla turvataan vakuutuksenottajia ja edunsaajia.¹⁶ Vakuutussaataville säädetty etuoikeus saada suoritus vakuutusyhtiön omaisuudesta ja vakuutuksenottajien suojaamisen tavoite voivat mahdollisesti vaikuttaa siihen, voidaanko saataviin kohdistaa arvonalennus- tai muuntamisvälinettä kriisinratkaisun yhteydessä. Kysymys siitä, voiko vakuutussaatavilla katsoa olevan vakuudellisen velan asema, on tulevan lainsäädännön kannalta oleellinen, etenkin kun otetaan huomioon kriisinratkaisun ja sen sääntelyn tavoitteet vakuutuksenottajien suojaamisesta. Koska vakuutussaatavien etuoikeutettu asema on jo vakiintunut unionin jäsenvaltioissa, voisi olla mahdollista, että ne rajataan arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle myös silloin, jos niiden ei katsota kuuluvan vakuudellisiin velkoihin. Tutkielmassa tullaan tarkastelemaan, miten kriisinratkaisun sääntelyn tavoitteet

¹⁵ Direktiivin soveltamisalasta tarkemmin tutkielman luvussa 3.1

¹⁶ Vakuutusyhtiölaki ja Euroopan unionin direktiivi 2009/138/EY ovat velvoittaneet jäsenvaltiot säätämään vakuutussaatavien etuoikeudesta.

saadaan saavutettua mahdollisimman tehokkaasti, huomioiden myös eri tavoitteiden keskinäisen suhteen.

Tutkielman tutkimuskysymykset ovat:

1. Voidaanko vakuutussaatavien katsoa kuuluvan Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 35(5) artiklassa tarkoitettuihin vakuudellisiin velkoihin Vakuutusyhtiölain 23:15§ nojalla?
2. Millaisia vaikutuksia vakuutussaatavien rajaamisella arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle olisi?
3. Onko vakuutussaatavien suojaaminen mahdollista muilla keinoilla, kuin katsomalla ne vakuudellisiksi?

Vakuutussaatavien arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle rajaamisen vaikutuksilla tarkoitetaan tässä tutkielmassa etenkin kriisinratkaisun toteuttamiseen vaikuttavia seikkoja, kuten rajoituksia kriisinratkaisuvälineiden soveltamiseen. Koska arvonalennus- tai muuntamisväline mahdollistaa myös muiden kriisinratkaisuvälineiden käytön, tulee tarkastella myös vakuutussaatavien suojaamisen mahdollisia haittavaikutuksia kriisinratkaisun tehokkuuteen. Kolmannen tutkimuskysymyksen osalta tarkastelu kohdistuu etenkin vakuutussaatavien rajaamiseen välineen ulkopuolelle lainsäädännössä, vakuutussaatavien osittaiseen rajaamiseen välineen ulkopuolelle lainsäädännössä, kriisinratkaisuviranomaisen tekemään velan harkinnanvaraiseen poissulkemiseen kriisinratkaisutilanteessa sekä vakuutussaatavien asemaan etuoikeutettuna velkana.

Tutkielma on rajattu koskemaan ainoastaan vakuutusyhtiöitä, sillä vakuutussaatavien etuoikeudesta säädetään juuri vakuutusyhtiölaissa, eikä se ole suoraan sovellettavissa muihin yritysmuotoihin. Tällöin vakuutussaatavien asema ei nouse kysymykseksi muiden kuin vakuutusyhtiöiden kohdalla. Muut vakuutusyritysten muodot eivät myöskään ole tutkielman kannalta oleellisia, sillä laki vakuutusalan kriisinratkaisusta ja sen soveltaminen tulevat käytännössä kohdistumaan juuri vakuutusyhtiöihin. Tämä johtuu siitä, että Suomessa ei toimi tällä hetkellä sellaisia vakuutusyrityksiä, jotka olisivat toisessa muodossa sekä samalla

kuuluisivat vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin asettamien vaatimusten soveltamisalaan.¹⁷

Tutkielma pohjautuu etenkin voimassa olevaan sekä aikaisempaan vakuutusyhtiöiden sääntelyyn ja näiden esitöihin. Kansallisesta näkökulmasta oleellinen on etenkin vakuutusyhtiölaki sekä sen aikaisemman versiot, joissa vakuutussaatavien nykyinen etuoikeus on kehittynyt. Perusteluita etuoikeudelle sekä etuoikeuden soveltamisen ohjeita tarkastelen hallituksen esitysten avulla, joista ilmenee tarkemmin sääntelyn tarkoitus ja tavoitteet sekä se, miten laki on tarkoitettu tulkittavaksi. Euroopan unionin tasolla olennaisimmat direktiivit ovat vakuutusalaan koskeva kriisinratkaisudirektiivi sekä luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskeva kriisinratkaisudirektiivi, ja etenkin näiden direktiivien perusteluosiot. Direktiivien perusteluista löytyy vastauksia sekä sääntelyn tavoitteisiin liittyen että siihen, miten jäsenvaltioiden tulisi nämä tavoitteet käytännössä toteuttaa. Hyödynnän tutkielmassa myös kirjallisuutta eurooppaoikeuden perusteista, sen tulkinnasta ja täytäntöönpanosta. Tämän kirjallisuuden avulla pystyn määrittelemään rajoja sille, miten vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi voidaan implementoida kansalliseen lainsäädäntöön. Myös esinevakuuksia ja vakuutusyhtiöitä koskeva oikeuskirjallisuus on ollut osana tämän tutkielman rakentamista, sillä niiden avulla pystytään hahmottamaan se kokonaisuus, johon tutkielma sijoittuu.

1.3 Metodit ja tutkielman rakenne

Tutkielma kohdistuu etenkin tulevaan kansalliseen lainsäädäntöön sekä sen tulkintaan ja soveltamiseen. Vaikka tarkastelussa onkin voimassa olevan vakuutusyhtiölain pykälä, sen tulkinnalla on tässä tutkielmassa merkitystä juuri tulevan sääntelyn soveltamisessa. Pykälän tulkinta onkin sijoitettu tutkielmassa vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin kontekstiin. Käytän tutkielmassa tulevaan sääntelyyn kohdistuvaa de lege ferenda -menetelmää.¹⁸ Menetelmälle ei ole kehittynyt vakiintunutta määritelmää samalla tavoin kuin muille tieteellisen tutkimuksen metodeille, ja de lege ferenda menetelmän avulla voidaan saavuttaa erilaisia tavoitteita. Tutkimuksen päämääränä voi olla esimerkiksi tulevan sääntelyn tulkinta tai oikeusjärjestykseen kohdistuvan ongelman ratkaiseminen.¹⁹ Tässä tutkielmassa

¹⁷ Pienet vakuutusyhtiöt on rajattu kriisinratkaisun soveltamisen ulkopuolelle, eikä Suomessa toimi muulla tavalla merkittäviä vakuutusyrityksiä, jotka eivät olisi vakuutusyhtiöitä.

¹⁸ Leskinen 2022 s. 1158-1185

¹⁹ Ibid.

tavoitteena on juuri tulevan lainsäädännön tulkinta sekä sen soveltaminen käytännössä. Lisäksi voidaan katsoa, että vakuutussaatavien, ja näin myös vakuutuksenottajien, suojan turvaaminen on ongelma, johon etsitään ratkaisua sääntelyn avulla. Tutkielma on luonteeltaan oikeudellis-normatiivinen, sillä tavoitteena on määrittellä millainen tulevan sääntelyn tulisi olla.²⁰

Tulevaan sääntelyyn kohdistuvan de lege ferenda -tutkimuksen haasteeksi voi nousta etenkin johtopäätösten perustelu, sillä käytettävissä ei vielä ole kirjoitettua lakia tai oikeuskäytäntöä, joihin voisi tukeutua.²¹ Tämä tutkielma on kuitenkin niin sanottu tavoitesidottu tutkimus, eli tulevan lainsäädännön tavoitteet ovat annettu tämän tutkielman ulkopuolelta.²² Kansallisen lainsäädännön tulee noudattaa Euroopan unionin direktiiviä, jossa taas on asetettu selkeät tavoitteet kriisinratkaisun sääntelylle, kuten esimerkiksi vakuutussaatavien ja vakuutuksenottajien suojaaminen. Mikäli päämäärät ovat ennalta määriteltyjä, voidaan de lege ferenda -tutkimuksessa keskittyä oikeudellisiin keinoihin, joiden avulla tavoitteeseen päästään.²³ Tutkielmassa kartoitan ja arvioin erilaisia keinoja, joilla direktiivin tavoitteet vakuutuksenottajien suojaamisesta sekä tehokkaasta kriisinratkaisusta voidaan saavuttaa. Tarkastelen tätä myös muiden keinojen osalta kuin vakuutussaatavien lukemisen vakuudellisiksi.

Tutkielmaan sisältyy myös jonkin verran oikeusgodmaattista eli lainopillista tutkimustapaa. Lainopillisen metodin tavoitteena on luoda tulkintoja sekä systematisoida voimassa olevaa oikeutta.²⁴ Tämä lähestymistapa onkin tyypillinen Euroopan unionin oikeutta tutkittaessa.²⁵ Yleisin tapa tutkia unionin oikeutta on määrittellä millaisia normeja tutkimuksen aiheesta on annettu unionissa, miten ne suhtautuvat muuhun sääntelyyn sekä selvittää, miten ne ovat toteutuneet käytännössä jäsenvaltion tai unionin oikeusjärjestelmässä.²⁶ Sääntelyn nykytilanteen kartoittaminen auttaa selvittämään, miten tutkielmaan liittyviä kysymyksiä on tulkittu tähän asti sekä sitä, voidaanko näitä tulkintoja hyödyntää myös tulevassa sääntelyssä. Sääntelyä tarkastellessani käytän hyödykseni myös sääntelyn keskinäistä vertailua. Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä vastaava direktiivi luottolaitosten ja

²⁰ Ratamäki 2025 s.709-733

²¹ Ibid.

²² Linna 1987 s.22

²³ Siltala 2003 s.131

²⁴ Tikkanen – Yli-Hemminki 2022 s.1285-1304

²⁵ De Witte 2022 s. 637-656

²⁶ Ibid.

sijoituspalveluyritysten kriisintarkaisukehyksestä (2014/59) on ollut kansallisesti täytäntöönpanutna jo kymmenen vuoden ajan.²⁷ Direktiivit vastaavat sisällöllisesti toisiaan suurilta osin, ja pankkeihin kohdistuva kriisintarkaisulaki tulee vastaamaan vakuutusalan kriisintarkaisulakia suurelta osin. Näiden direktiivien ja lainsäädännön vertailun avulla pyrin selvittämään etenkin vakuudellisen velan kohteluun, kriisintarkaisussa olevan yhtiön asiakkaiden suojaamiseen sekä direktiivin kansalliseen implementointiin liittyviä kysymyksiä.

Tutkielmassa lähdetään johdannon jälkeen toisessa luvussa vakuutusyhtiöitä ja vakuudellisia velkoja koskevan sääntelyn nykytilanteen kartoittamisesta. Käsittelyssä ovat vakuutusyhtiöiden taloudellisten ongelmien ja vakuutussaatavien sääntely sekä velkojen maksujärjestys ja vakuudellisiin velkoihin kohdistuvat poikkeukset. Nykyisen sääntelyn tarkastelu toimii taustoittavana lukuna, joka auttaa ymmärtämään tulevan sääntelyn kontekstia. Kolmannessa luvussa syvennyttään tarkemmin vakuutusalan elvytys- ja kriisintarkaisudirektiiviin, sen tavoitteisiin sekä etenkin arvonalennus- tai muuntamisvälineeseen kriisintarkaisun keinona. Luvussa selvitetään, mitkä velat on rajattu arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle, ja miten tämä vaikuttaa kriisintarkaisun toteuttamiseen. Koska yhtenä välineen ulkopuolelle rajatuista velkaryhmistä ovat vakuudelliset velat, luvussa vastataan tutkimuskysymykseen siitä, millaisia vaikutuksia vakuutussaatavien vakuudellisuudella, eli niiden rajaamisella arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle, olisi. Tarkastelen tässä yhteydessä myös vakuutussaatavien kohtelua direktiivissä. Direktiivin tarkastelu sellaisenaan on olennaista sen tulevan täytäntöönpanoon liittyvien tulkintojen kannalta. Neljännessä luvussa käsittelen luottolaitoksiin ja sijoituspalveluyrityksiin kohdistuvaa kriisintarkaisudirektiiviä sekä sen kansallista täytäntöönpanoa kansallisessa kriisintarkaisulaissa. Luottolaitoksia ja vakuutusalaan koskevat kriisintarkaisudirektiivit ja näin ollen myös niitä koskevat kansalliset lainsäädännöt vastaavat toisiaan. Luottolaitoksia koskevan direktiivin velkojen alaskirjauksen väline vastaa vakuutusalan arvonalennus- tai muuntamisvälinettä, joten etenkin tämän välineen kansallinen täytäntöönpano sekä kohtelu käytännössä ovat tutkielman kannalta oleellisia. Tarkastelun lisäksi vertailen luottolaitoksiin ja vakuutusalaan koskevia direktiivejä niiden yhtäläisyyksien ja erojen osalta. Neljännen luvun tavoitteena on tulevaa sääntelyä vastaavan voimassaolevan sääntelyn avulla taustoittaa kriisintarkaisun kansallista täytäntöönpanoa sekä selvittää direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä esimerkiksi kriisintarkaisuvälineisiin

²⁷ Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluiden kriisintarkaisusta 1194/2014 on tullut voimaan vuonna 2015.

kohdistuvien rajoitusten osalta. Viidennessä luvussa tarkastelen tutkielman otsikon mukaisesti vakuutussaatavien asemaa tulevassa kansallisessa vakuutusalan kriisintarkaisulaissa. Luvussa lähdetään liikkeelle Euroopan unionin direktiivien implementoinnin käytännöistä ja periaatteista, jotta voidaan määritellä lähtökohdat vakuutusalan elvytys- ja kriisintarkaisudirektiivin täytäntöönpanolle. Tämän jälkeen käsittelen tutkimuskysymystä siitä, voidaanko vakuutussaatavien katsoa olevan vakuudellisia velkoja. Käsittelen myös mahdollisuuksia siitä, että vakuutussaatavat rajattaisiin lainsäädännössä arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle omana ryhmänään joko kokonaan tai osittain sekä vakuutussaatavia etuoikeutettuina saatavina, eli vastaan tässä osiossa kolmanteen tutkimuskysymykseen. Lopuksi tutkielman kuudennessa luvussa käyn läpi tutkielman aikana saavutetut johtopäätökset.

2 Sääntelyn nykytilanne

2.1 Vakuutusyhtiölaki 521/2008

2.1.1 Yleistä

Tutkielman kannalta oleellisin voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö on vakuutusyhtiölaki (521/2008), jossa säädetään vakuutusosakeyhtiöiden ja keskinäisten vakuutusyhtiöiden toiminnasta. Näistä kahdesta yhtiömuodosta käytetään yhteistä nimitystä vakuutusyhtiö.²⁸

Laki kattaa säännöt vakuutusyhtiöiden perustamisesta, toiminnasta ja toiminnan valvonnasta, vakavaraisuudesta sekä yhtiön purkamisesta. Vakuutusyhtiölaki on viimeksi uudistettu kokonaisuudessaan vuonna 2008, ja kyseisen uudistuksen tavoitteen oli saada vakuutusyhtiölaki mahdollisimman yhdenmukaiseksi osakeyhtiölain kanssa.²⁹

Osakeyhtiölakia sovelletaankin vakuutusyhtiöihin myös sellaisenaan, ja vakuutusyhtiölaissa keskitytään enemmän vakuutusyhtiöitä koskevien erityispiirteiden sääntelyyn.³⁰ Vuoden 2008 uudistuksessa ei esitetty uusia periaatteita tai isompia sisällöllisiä muutoksia vakuutusyhtiöiden kansalliseen sääntelyyn. Sen sijaan uudistuksella selkeytettiin sääntelyä sekä varmistettiin, että se toteuttaa myös Euroopan unionin oikeuden vaatimukset.³¹

Vakuutusyhtiölain 23 luvussa säädetään yhtiön selvitystilasta ja konkurssimenettelystä.

Vakuutusyhtiö asetetaan selvitystilaan silloin, kun se ei kykene täyttämään sille asetettuja pääomavaatimuksia, tai jos yhtiön toimilupa on peruutettu finanssivalvonnan toimesta.³²

Selvitystilassa laaditaan suunnitelmat vakuutusyhtiön vakuutuskannan siirtämisestä toiseen tai useampaan vakuutusyhtiöön sekä velkojen suorittamisesta. Selvitystilan jälkeen yhtiö purkautuu, tai jos mahdollista, sen toiminta voi myös jatkua.³³ Mikäli selvitystilassa kuitenkin havaitaan, että vakuutusyhtiön velat ylittävät sen varallisuuden, eikä velkojen maksusuunnitelmaa täten kyetä toteuttamaan, yhtiö tulee asettaa konkurssiin.³⁴ Myös

²⁸ Vakuutusyhtiölaki 1:1 §

²⁹ HE 13/2008 vp.

³⁰ Osakeyhtiölain lisäksi esimerkiksi Laki velkojen maksunsaantijärjestyksestä tulee suoraan sovellettavaksi vakuutusyhtiön selvitystilassa.

³¹ HE 13/2008 vp.

³² VYL 23:2 §

³³ HE 13/2008 vp. Vakuutusyhtiön toiminta voi jatkua selvitystilan jälkeen, mikäli yhtiö täyttää toimiluvan edellytykset.

³⁴ VYL 23:28 §: Selvitysmiesten tulee tällaisessa tilanteessa hakea yhtiön asettamista konkurssiin tuomioistuimelta.

konkurssissa vakuutusyhtiön vakuutuskanta tullaan siirtämään toiseen tai useampaan vakuutusyhtiöön.

Nykyisen sääntelyn mukaan taloudellisissa vaikeuksissa olevan vakuutusyhtiön vakuutuskanta tullaan siis siirtämään toiseen tai useampaan vakuutusyhtiöön. Ongelmia voivat kuitenkin auttaa tilanteet, joissa kaatumassa olevan vakuutusyhtiön osuus markkinoilla on niin merkittävä, ettei sen vakuutuskantaa kyetä vastaanottamaan kohtuullisessa ajassa tai kohtuullisilla toimenpiteillä muiden yhtiöiden toimesta. Tämän vuoksi kriisinvuoden toimenpiteillä tullaan tulevaisuudessa pyrkimään merkittävän vakuutusyhtiön taloudellisen tilanteen vakauttamiseen siten, että se kykenee jatkamaan toimintaansa, eikä vakuutuskantaa tarvitse siirtää tavallisen maksukyvyttömyysmenettelyn mukaisesti.

2.1.2 Vakuutussaatavien etuoikeudesta

Vakuutusyhtiölaissa säädetään myös vakuutussaatavista ja niiden kohtelusta tilanteissa, joissa vakuutusyhtiö on taloudellisissa vaikeuksissa. Vakuutussaatava on määritelty vakuutusyhtiölaissa saatavaksi, ”josta vakuutusyhtiö on ensivakuutussopimuksen perusteella vastuussa vakuutuksenottajalle, vakuutetulle, edunsaajalle tai sellaiselle vahinkoa kärsineelle, jolla on oikeus vaatia vakuutussopimuksen mukainen korvaus suoraan vakuutusyhtiöltä, mukaan lukien varaukset tuntemattomia vahinkoja varten.”³⁵ Tämän lisäksi vakuutussaataviin luetaan vakuutusmaksut, jotka vakuutusyhtiön tulee palauttaa vakuutuksenottajalle vakuutussopimuksen peruutuksen tai voimassaolon puutteen vuoksi.³⁶

Nykyisen kaltainen vakuutussaatavien etuoikeus on tullut osaksi vakuutusyhtiölainsäädäntöä jo vuoden 1952 vakuutusyhtiölaissa. Tätä ennen ainoastaan henkivakuutuksen ottajilla oli irtaimen pantin haltijan kaltainen etuoikeus vakuutussaatavaansa.³⁷ Vuoden 1952 lain esitöissä on kuitenkin katsottu, että on perusteltua laajentaa vakuutussaatavien etuoikeus koskemaan myös vahinkovakuutuksenottajia, ja etenkin henkilövahingon kärsineitä. Etuoikeuden linjattiin olevan sosiaalisesti perusteltua, sillä vakuutusyhtiöiden oman pääoman vaatimukset eivät välttämättä riittäisi kattamaan kustannuksia suurempien tappioiden osalta, jolloin vahinkovakuutuksenottajat eivät saisi suoritusta ilman sille säädettyä etuoikeutta.³⁸ Vuonna 1979 vakuutussaatavien etuoikeus laajennettiin koskemaan konkurssin lisäksi myös

³⁵ VYL 1:7 §

³⁶ Ibid.

³⁷ HE 41/1952 vp.

³⁸ Ibid.

vakuutusyhtiön selvitystilaa.³⁹ Vaikka vakuutuksenottajien etuoikeus on ollut lain mukaan yhtäläisesti samanlainen kuin irtaimen pantin haltijalla, vuoden 1979 vakuutusyhtiölain esitöissä on painotettu, ettei vakuutussaatavien etuoikeus huononna esimerkiksi irtaimen pantin tai kiinnityksen haltijoiden etuoikeuksia.⁴⁰ Mikäli vakuutusyhtiön varat eivät kata kaikkia etuoikeutettuja vakuutussaatavia, henkivakuutukseen ja henkilövahinkoihin perustuvat saatavat ovat muiden vakuutussaatavien edellä etusijajärjestyksessä.⁴¹ Vakuutussaatavilla on siis olemassa myös keskinäinen etusijajärjestys, eivätkä kaikki vakuutussaatavat täten ole saman etuoikeuden ryhmässä.

Nykyisen vakuutusyhtiölain 23 luvun 15 pykälässä säädetään vakuutussaatavien etuoikeudesta, joka on asetettu samaan asemaan irtaimen pantin haltijalle laissa velkojien maksunsaantijärjestyksestä säädetyn etuoikeuden kanssa.⁴² Etuoikeuden piiriin kuuluvat sekä ennen selvitystilaa syntyneet vakuutussaatavat että kahden kuukauden sisällä selvitystilan alkamisesta syntyneet vakuutussaatavat.⁴³ Pykälällä on lain esitöiden mukaan haluttu turvata vakuutussaatavat vakuutusyhtiön selvitystilan aikana sekä korostaa näiden saatavien asemaa suhteessa muihin velkoihin, jotka tulisivat maksettavaksi selvitystilan aikana.⁴⁴ Vakuutussaataviin oikeutettujen velkojien etuoikeus kohdistuu kaikkeen vakuutusyhtiön omaisuuteen, millä turvataan maksujen suorituksen toteutumista.⁴⁵ Vakuutussaatavilla on siis kansallisessa lainsäädännössä vahva erityisasema, mikä voi mahdollisesti vaikuttaa myös vakuutusyhtiöiden kriisinratkaisun sääntelyyn sekä sen tulkintaan ja soveltamiseen Suomessa.

2.2 Euroopan unionin direktiivi 2009/138/EY vakuutustoiminnasta

Euroopan unionin tasolla vakuutusyhtiöistä säädetään Vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annetussa direktiivissä 2009/138/EY (Solvenssi II). Kyseinen direktiivi on otettu käyttöön vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen, ja sen tavoitteena on ollut yhtenäistää jäsenvaltioiden sääntelyä koskien vakuutusyhtiöitä ja niiden toimintaa.⁴⁶ Solvenssi II on ottanut käyttöön uuden vakavaraisuuden sääntelykehyksen jäsenvaltioissa, sillä tätä edeltävän järjestelmän katsottiin suojaavan vakuutuksenottajia puutteellisesti.⁴⁷

³⁹ HE 179/1979 vp.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² VYL 23:15 §

⁴³ Ibid.

⁴⁴ HE 13/2008 vp.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Solvenssi II perusteluiden kohta 2

⁴⁷ Solvenssi II perusteluiden kohta 14

Vakavaraisuuteen ja pääomaan kohdistuvien vaatimusten lisäksi vakuutuksenottajia pyritään suojaamaan vakuutusteknisen vastuvelan muodostamisen sääntelyllä.⁴⁸ Direktiivi on implementoitu Suomessa osaksi vakuutusyhtiölakia.

Vakavaraisuuteen kohdistetuilla vaatimuksilla pyritään ennaltaehkäisemään vakuutusyritysten kaatumisen tilanteita, joilla olisi merkittäviä haitallisia seuraamuksia vakuutuksenottajille ja edunsaajille. Tällaisia ovat esimerkiksi tilanteet, joissa vakuutusyhtiö ei kykene maksamaan vakuutussaatavia.⁴⁹ Vakavaraisuuteen kohdistuvan pääomavaatimuksen tulisi vastata sellaista varallisuuden tasoa, jolla vakuutusyhtiöt kykenevät kattamaan myös merkittäviä tappioita.⁵⁰ Tällöin myös vakuutuksenottajien ja edunsaajien saatavat ovat turvattuina, ja ne pystytään todennäköisesti suorittamaan. Vakuutusyhtiön toimiluvan ehtoihin kuuluu vaatimus siitä, että vakuutusyhtiö kykenee todistetusti kattamaan sekä vähimmäispääomavaatimukset että tulevat vakavaraisuusvaatimukset.⁵¹ Vakuutusteknisen vastuvelan osalta direktiivi säätelee velan laskennan vaatimuksista. Vakuutusteknisen vastuvelan tulisi kattaa se määrä, joka vakuutusyhtiölle tulisi maksettavaksi tilanteessa, jossa se siirtäisi vakuutuskantansa toiselle tai useammalle vakuutusyhtiölle.⁵²

Vakavaraisuuden vaatimukseen kuuluu oleellisesti myös vakuutusyhtiön riskienhallinta. Yhtiöllä tulee olla direktiivin mukaisesti tehokas riskienhallintajärjestelmä, joka sisältää tarvittavia prosesseja riskien tunnistamiseen ja hallintaan.⁵³ Riskienhallintajärjestelmän tulee kattaa vakuutusten merkintään ja varaamiseen, varojen ja velkojen hallintaan sekä sijoituksiin liittyvät asiat. Lisäksi järjestelmään pitää sisältyä operatiivisten riskien sekä likviditeetti ja kehittämäriskien hallinta ja riskienvähentämisen taktiikat, kuten jälleenvakuuttaminen. Tehokkaalla riskienhallinnalla ylläpidetään vakuutusyhtiön vakavaraisuutta ja näin myös sen kriittisten toimintojen jatkuvuutta. Vakuutusyhtiöiden tulee myös tuottaa riski- ja vakavaraisuusarvioita, jotka tulee päivittää säännöllisesti.⁵⁴

Vakuutussaatavien määritelmä kattaa direktiivin mukaan kaikki ne saatavat, jotka vakuutusyhtiö on velkaa vakuutetuille, vakuutuksenottajille, edunsaajille tai vahingon

⁴⁸ Solvenssi II perusteluiden kohta 53: Jotta vakuutuksenottajille annetut sitoumukset voidaan täyttää, vakuutusyhtiön tulee muodostaa riittävä vakuutustekninen vastuvelka.

⁴⁹ Rantala – Kivisaari 2020 s.201

⁵⁰ Solvenssi II perusteluiden kohta 62

⁵¹ Rantala – Kivisaari 2020 s.201

⁵² Solvenssi II perusteluiden kohta 55

⁵³ Solvenssi II artikla 44(2)

⁵⁴ Ibid.

kärsineille henkilöille, joilla on suora kanneoikeus vakuutusyhtiöön nähden.⁵⁵ Solvenssi II on velvoittanut jäsenvaltiot varmistamaan kansallisessa lainsäädännössään, että vakuutussaatavilla on etuoikeus muihin velkoihin nähden.⁵⁶ Tämä on voitu toteuttaa joko ehdottomalla etuoikeudella tai etuoikeudella, johon kohdistuu poikkeuksia esimerkiksi yhtiön työntekijöiden saatavien, julkisten verosaatavien tai esineoikeuden alaisten varojen osalta.⁵⁷ Jäsenvaltioilla on siis ollut mahdollisuus säätää vakuutussaatavien etuoikeus alemmalle tasolle verrattuna muihin etuoikeutettuihin saataviin. Suomessa vakuutussaatavien etuoikeuteen kuuluu poikkeuksia muun muassa liiketoiminnan jatkamisesta johtuvien saatavien ja esinevakuuksien osalta, joten vakuutussaatavien etuoikeus ei ole ehdoton.⁵⁸

2.3 Kansallinen lainsäädäntö vakuudellisten velkojen osalta

2.3.1 Laki velkojen maksunsaantijärjestyksestä 1578/1992

Laki velkojen maksunsaantijärjestyksestä (1578/1992) tulee noudatettavaksi tilanteissa, joissa velallisen varat eivät riitä tämän kaikkien velkojen suorittamiseen konkurssissa tai ulosottotilanteissa.⁵⁹ Ensimmäisenä etusijajärjestyksessä ovat panttisaatavat tai näitä paremmalla etusijalla olevat velat, jotka on kiinnitetty kiinteään omaisuuteen. Nämä velat suoritetaan kiinnityksen kohteesta ennen muita saatavia, mutta niiden keskinäisestä järjestyksestä säädetään erikseen.⁶⁰ Lain viidennessä pykälässä säädetään yrityskiinnityksestä, jossa velkojilla on etuoikeus 50 prosenttiin kiinnitetyn elinkeinotoimintaan kuuluvan irtaimen omaisuuden arvosta-sen jälkeen, kun irtaimen pantin saatavat, yrityssaneerauksen yhteydessä syntyneet saatavat ja elatusapuun liittyvät saatavat on suoritettu.⁶¹ Tämän jälkeen velallinen voi suorittaa niin sanottuja tavallisia vakuudettomia velkoja.

Vakuutusyhtiölain 23 luvun 25 pykälässä viitataan irtaimen pantin etuoikeuteen, joka toteutuu velkojen maksunsaantijärjestyslain mukaisesti. Irtaimen pantin haltijalla tai henkilöllä, jolla on pidätysoikeus velallisen omaisuuteen, on etuoikeus saada suoritus pantti- tai

⁵⁵ 20Solvenssi II artikla 268(1)

⁵⁶ IRRD artikla 275(1)

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ VYL 23:20 §

⁵⁹ MJL 1 §

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Yrityskiinnityslaki 3 §: Kiinnityskelpoista omaisuutta ovat elinkeinoharjoittajan elinkeinotoimintaan kuuluva käyttöomaisuus, immateriaalioikeudet, vaihto-omaisuus sekä rahoitusomaisuus.

pidätysoikeuden kohteesta ennen muita velkojia. Etuoikeus sisältää myös saatavien korot.⁶² Vaikka irtaimen pantin etuoikeus ja vakuutussaatavien etuoikeus ovat lain sanamuodon mukaan yhtäläisesti samanlaisia, ne eroavat toisistaan siltä osin, että vakuutussaatavien etuoikeus kohdistuu vakuutusyhtiön kaikkeen omaisuuteen, kun taas velkojien maksunsaantijärjestyslaissa säädetyt etuoikeudet kohdistuvat aina tiettyyn velallisen kiinnitettyyn tai pantattuun omaisuuteen. Vakuutussaatavien voidaankin katsoa vertautuvan lähemmäs yritysikiinnityksen etuoikeutta kuin irtaimen pantin haltijan etuoikeutta, sillä etuoikeuden kohteen, eli yhtiön koko omaisuuden, lisäksi myös yritysikiinnityksen etuoikeuteen kohdistuu poikkeuksia.⁶³ Vakuutussaatavien etuoikeudelle ei kuitenkaan ole rajattu tiettyä prosentuaalista osuutta yhtiön omaisuudesta, vaan etuoikeus kohdistuu aidosti kaikkeen yhtiön omaisuuteen.

2.3.2 Yrityssaneerauslaki 47/1993

Laissa yrityksen saneerauksesta (yrityssaneerauslaki, 47/1993) käsitellään tilanteita, joissa taloudellisissa vaikeuksissa olevaan velalliseen yritykseen kohdistetaan saneerausmenettely, jolla pyritään palauttamaan yrityksen vakavaraisuus ja turvaamaan sen toiminnan jatkuminen.⁶⁴ Yritystoiminnan tulee siis olla jatkamiskelpoista, jotta yrityssaneerusalakia voidaan soveltaa. Vaikka saneerausmenettelyä ei voida kohdistaa vakuutusyhtiöihin, tulevilla kriisintarkaisun toimenpiteillä on samat tavoitteet kuin saneerauksessa, minkä lisäksi yrityssaneerauslaki sisältää oleellista sääntelyä vakuudellisen velan kohtelusta.⁶⁵ Tämän vuoksi myös yrityssaneerusalain säännösten tarkastelu on tutkielman kannalta oleellista.

Yrityssaneerusalain 44 pykälässä säädetään velkajärjestelyn keinoista, joita voidaan soveltaa saneerausohjelmassa. Velkajärjestelyissä mahdollistetaan velan maksuaikataulun muuttaminen, lyhennysten kohdistaminen velan pääomaan luottokustannusten sijasta, jäljellä olevaan luottoaikaan kohdistuvien luottokustannusten maksuvelvollisuuden alentaminen sekä maksamatta olevan velan määrän alentaminen.⁶⁶ Velkaa voidaan lisäksi maksaa osittain tai kokonaan sijaissuorituksilla tai kertasuorituksena uudella velalla, joka on otettu tätä

⁶² MJL 3 §: Korot enintään kolmen vuoden ajalta ennen konkurssia tai ulosottoa sisältyvät velkojan pantti- tai pidätysoikeuteen.

⁶³ Edellä tutkielmassa on mainittu, että esimerkiksi elatusapuun liittyvät saatavat ovat yritysikiinnitykseen perustuvien saatavien edellä maksunsaantijärjestyksessä.

⁶⁴ Yrityssaneerauslaki 1 §

⁶⁵ YSL 2 §

⁶⁶ YSL 44 §

tarkoitusta varten.⁶⁷ Velkajärjestelyihin kohdistuu kuitenkin rajoituksia vakuudellisten velkojen osalta, eikä maksamatta olevan velan määrän alentaminen tai sijaisuuksilla maksaminen ole mahdollista vakuudellisten velkojen kohdalla.⁶⁸ Yrityssaneerauslain mukaiset velkajärjestelyt eivät siis vaikuta esinevakuusoikeuksien sisältöön tai pysyvyyteen, ja velkajärjestelyjen yhteydessä tulisikin varmistaa, että vakuusvelan arvo tulee suoritettua kohtuullisessa ajassa.⁶⁹ Vakuusjärjestelyihin voidaan kuitenkin kohdistaa joitakin velkajärjestelyn toimenpiteitä, kuten velan turvaaminen vaihtoehtoisella vakuudella.

Vakuudellisille veloille on yrityssaneerauslaissa asetettu erityinen etuoikeutettu asema, eikä niihin voida soveltaa kaikkia velkajärjestelyjen keinoja. Tämä muistuttaa kriisinratkaisun sääntelyä, sillä myös kriisinratkaisun toimenpiteisiin kohdistuu rajoituksia vakuudellisten velkojen osalta. Sekä yrityssaneerauslaissa että kriisinratkaisulaissa on kiellettyä alentaa vakuudellisia velkoja.

2.4 Oikeuskäytäntöä vakuutussaatavien asemasta maksukyvyttömyystilanteessa

2.4.1 Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu C-28/03

Euroopan unionin tuomioistuimen tapauksessa C-28/03 on käsitelty vakuutussaatavien etuoikeuden suhdetta muihin etuoikeutettuihin velkoihin. Vaikka ennakkoratkaisu on annettu aikana, jolloin voimassa ovat olleet finanssikriisiä edeltäneet säädökset, ratkaisusta ja sen perusteluista voidaan nähdä, miten vakuutussaatavia ja niiden etuoikeutta on kohdeltu Euroopan unionin tasolla. Vakuutussaatavien etusijasta on myös säädetty samankaltaisesti kuin nykyisessä sääntelyssä, joten myöskään muutokset sääntelyssä eivät vaikuta ratkaisun tulkintaan. Tapauksessa on pyydetty unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua kysymykseen siitä, onko jäsenvaltion mahdollista säätää siitä, että työsuhdesaatavat ovat vakuutussaatavien edellä etusijajärjestyksessä ilman, että jäsenvaltio loukkaa unionin oikeutta.

Tapauksessa toinen osapuoli katsoi, että Kreikan kansallinen laki, jossa säädettiin työntekijöiden etuoikeudesta saada työsuhdesaatavat ennen kuin vakuutuksenottajat saavat vakuutussaatavat, rikkoi unionin sääntöjä siitä, että vakuutusyritysten on muodostettava riittävä vakuutustekninen vastuuelka suhteessa yrityksen liiketoimintaan. Osapuoli katsoi

⁶⁷ YSL 44 §

⁶⁸ YSL 45 §

⁶⁹ Ibid.

rikkomuksen johtuvan siitä, että työsuhdesaatavat katettiin etuoikeutetusti vastuuvelan kattavista varoista. Rikkomukseen vedonnut osapuoli vaati kumoamista päätökseen, jossa työsuhdesaatavat oli asetettu etusijalle maksunsaantijärjestyksessä.

Unionin tuomioistuin arvioi ratkaisussaan etenkin sääntelyä, jossa määrätään vakuutussaatavien etuoikeudesta vakuutusyhtiön selvitystilassa. Ratkaisussa on todettu, että vakuutustekninen vastuovelka on säädetty vakuutusyrityksille, jotta niillä olisi riittävästi varoja suoriutua velvollisuuksistaan vakuutuksenottajia kohtaan. Tuomioistuin kuitenkin totesi, ettei lainsäätäjän tarkoituksena voida katsoa olleen se, että vakuutusteknisen vastuuvelan kattavat varat tulee jokaisessa tilanteessa käyttää ainoastaan vakuutussaatavien maksamiseen. Vakuutussaatavilla ei katsottu olevan ehdotonta etuoikeutta, vaan sääntelyn tarkoituksena katsottiin olevan tasapainon varmistaminen vakuutuksenottajien sekä muiden etuoikeutettujen velkojien välillä. Jäsenvaltioille oli myös jätetty mahdollisuus kansallisessa lainsäädännössä antaa joillekin saataville korkeampi etusija kuin vakuutussaataville, joten tässä tapauksessa työsuhdesaatavien etusijan katsottiin olevan sallittu. Sääntely on vastannut tältäkin osin nykyistä sääntelyä, joten ratkaisun johtopäätökset ovat edelleen hyödynnettävissä.

Ratkaisusta käy ilmi, että vaikka vakuutussaatavien etuoikeutettu asema on vahvasti perusteltu, joissakin tilanteissa muut saatavat voivat mennä niiden edelle. Esimerkiksi työsuhdesaatavat voidaan kattaa vakuutussaataviin käytettävistä varoista ennen vakuutussaatavien maksamista, joten vakuutussaatavien etuoikeuden ei tarvitse olla ehdoton. Niiden asema on kuitenkin vahva, ja tapauksessa otettiin kantaa etuoikeutettujen saatavien keskinäiseen järjestykseen. On siis edelleen perusteltua, että vakuutussaatavilla on etuoikeus velkoja suoritettaessa, ja että nämä suoritukset tulee turvata mahdollisimman tehokkaasti.

2.4.2 Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2003:27

Korkeimman oikeuden tapauksessa KKO 2003:27 on käsitelty vakuutussaatavia ja irtaimen pantin etuoikeutta sekä näiden välistä etusijajärjestystä. Tapauksessa A:lla oli oikeus vakuutussaataviin konkurssiin asetetulta vakuutusyhtiöltä, minkä lisäksi hänellä oli pantti saataviensa vakuudeksi. Pantin arvo kattoi kuitenkin vain osan A:n saatavista, ja A:lle oli ilmoitettu, ettei hänelle tulla maksamaan jäljelle jääneitä vakuutussaatavia. Ratkaisussa oli kysymys siitä, onko A:lla samanlainen oikeus suoritukseen pantin jälkeen kuin muillakin

vakuutuksenottajilla sekä siitä, miten pantin haltijan ja vakuutuksenottajien etuoikeudet sijoittuvat keskenään konkurssitilanteessa.

Korkein oikeus totesi ratkaisussaan, että A:lla oli jäljellä olevaan vakuutussaatavaansa samanlainen oikeus kuin muillakin vakuutuksenottajilla. Ratkaisu perustui konkurssioikeuden periaatteisiin sekä maksunsaantijärjestyslakiin. Tämä johtui siitä, että vakuutuksenottajan ja pantin haltijan etuoikeuksien keskinäisestä suhteesta ei ole säädetty erikseen.

Maksunsaantijärjestylain mukaan pantin haltijalla on oikeus saada suoritus konkurssipesästä ennen muita. Vakuutusyhtiölaissa taas säädetään, että vakuutussaatavilla on yhtäläisesti samanlainen etuoikeus vakuutusyhtiön omaisuuteen kuin irtaimen pantin haltijalla pantin kohteeseen.⁷⁰ Korkein oikeus kuitenkin linjasi, että vakuutussaatavien etuoikeus ei voi huonontaa irtaimen pantin haltijalla olevaa etuoikeutta. Täten pantin haltijan etuoikeuden katsottiin olevan parempi kuin vakuutuksenottajien, ja A:lla katsottiin olevan samanlainen oikeus muiden vakuutuksenottajien kanssa jäljellä oleviin vakuutussaataviinsa.

Oleellista tässä ratkaisussa on se, että korkein oikeus on ottanut kantaa vakuusoikeuden, eli irtaimen pantin, ja vakuutussaatavien etuoikeuksiin ja niiden keskinäiseen suhteeseen. Vaikka ratkaisu onkin vanhan vakuutusyhtiölain ajalta, lainsäädännössä ei ole tapahtunut vakuutussaatavista säätävien pykäliden merkittäviä muutoksia, eikä oikeuskäytännössä ole esitetty tästä ratkaisusta eriäviä mielipiteitä. Korkein oikeus on vahvistanut vakuutussaatavien etuoikeuden, ja asettanut sen käytännössä irtaimen pantin, eli vakuusoikeuden, alapuolelle tilanteissa, joissa esiintyy molempia etuoikeuksia omaavia velkoja. Vakuutussaatavien huonompi etuoikeus ei kuitenkaan tarkoita, etteikö niitä voitaisi tulkita vakuudellisiksi. Tutkielman tarkoituksen kannalta ratkaisussa olennaisinta onkin vakuutussaatavien etuoikeuden vahvistaminen sekä sen sijoittuminen etusijajärjestyksessä, sillä näillä on merkitystä etuoikeuden tulkinnan kannalta.

2.5 Yhteenveto sääntelyn nykytilanteesta

Tällä hetkellä vakuutusyhtiöiden toiminnasta ja vakavaraisuudesta säädetään vakuutusyhtiölaissa, joka sisältää myös EU:n Solvenssi II -direktiivin kansallisen täytäntöönpanon. Vakuutusyhtiöihin kohdistuu tällä hetkellä vaatimuksia vakavaraisuuden, oman pääoman ja riskienhallinnan osalta, ja näillä keinoilla on pyritty turvaamaan

⁷⁰ Nykyistä vastaava pykälä vakuutussaatavien etuoikeudesta löytyi vanhan vakuutusyhtiölain 15 luvusta.

vakuutusyhtiöiden vakautta vuoden 2008 finanssikriisin jälkeisessä ympäristössä. Mikäli vakuutusyhtiö ei kykene täyttämään sille asetettuja vaatimuksia yhtiön varallisuuden osalta, yhtiö tulee asettaa selvitystilaan, jonka seurauksena yhtiön vakuutuskanta siirretään toiseen tai useampaan vakuutusyhtiöön. Selvitystila johtaa useimmiten alkuperäisen vakuutusyhtiön purkautumiseen. Mikäli selvitystilan aikana ilmenee, että vakuutusyhtiön varallisuus ei riitä kattamaan sen velkoja, yhtiö asetetaan konkurssiin. Vakuutuksenottajia siis suojataan siirtämällä vakuutuskanta toiseen vakuutusyhtiöön, mutta toimenpiteistä, joilla voitaisiin turvata alkuperäisen vakuutusyhtiön kriittisten toimintojen jatkuminen, ei ole vielä säädetty kansallisella tasolla.

Vakuudellisen velan kohtelusta maksukyvyttömyystilanteissa säädetään laissa velkojien maksunsaantijärjestyksistä sekä yrityssaneerauslaissa. Vakuusoikeuden omaavilla velkojilla on etuoikeus saada suoritus vakuuden kohteesta ennen muita velkojia. Vakuuden kohteena voi olla tavanomaisissa tilanteissa kiinteää omaisuutta, irtainta omaisuutta tai puolet yrityksen omaisuudesta, mikäli kyseessä on yrityskiinnitys. Vakuudellisiin velkoihin kohdistuu myös erityistä suojaa esimerkiksi velkajärjestelyjen osalta. Velkajärjestelyn keinoihin kuuluvaa velan määrän alaskirjausta tai sijaissuorituksia ei saa soveltaa vakuudellisiin velkoihin. Tällainen rajoitus tulee olemaan myös tulevassa vakuutusalan kriisinratkaisulaissa, sillä vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot rajaamaan vakuudelliset velat kansallisessa lainsäädännössä arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle. Vakuudellisten velkojen kohtelu ryhmänä ei siis tule muuttumaan, vaan tutkielman tavoitteena on määrittää, voidaanko vakuutussaatavien katsoa lukeutuvan vakuudellisiin velkoihin.

Tämänhetkisessä sääntelyssä vakuutussaatavien etuoikeus vakuutusyhtiön kaikkeen omaisuuteen on vakuutusyhtiölain sanamuodon mukaisesti yhtäläisesti samanlainen, sekä selvitystilan että konkurssin aikana, kuin irtaimen pantin haltijan etuoikeus pantattuun omaisuuteen. Etuoikeuden tavoitteena on turvata vakuutuksenottajien oikeutta suoritukseen. Koska vakuutussaatavien etuoikeus on asetettu vakuutusyhtiölaissa samaan asemaan esinevakuuden kanssa, tulee tulevaa lainsäädäntöä varten tarkastella, onko kyseisen pykälän tarkoituksena ollut lukea vakuutussaatavat osaksi vakuudellisia velkoja, vai onko kyseessä vain puhdas etuoikeus tilanteessa, jossa yhtiö on ajautunut taloudellisiin vaikeuksiin.

3 Euroopan unionin direktiivi 2025/1 vakuutusalan elvytyksestä ja kriisinratkaisusta

3.1 Soveltamisala, tavoitteet ja määritelmät

Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin alaisuuteen kuuluvat Euroopan unionin alueella toimivat vakuutus- ja jälleenvakuutusyritykset, jotka harjoittavat henki- tai vahinkovakuutustoimintaa, vakuutushallintayhtiöt sekä rahoitusalan holdingyhtiöt.⁷¹ Kaikkiin unionin alueella toimiviin vakuutusyrityksiin ei kuitenkaan tulla soveltamaan itse kriisinratkaisun menetelmiä. Määriteltäessä sitä, tullaanko vakuutusyritykseen soveltamaan kriisinratkaisua tavallisen maksukyvyttömyysmenettelyn sijasta, arvioidaan etenkin vakuutusyrityksestä aiheutuvia seuraamuksia jäsenvaltiolle ja sen taloudelle. Mikäli vakuutusyrityksellä katsotaan olevan kriittisiä toimintoja, joiden katkeaminen vaikuttaisi merkittävästi jäsenvaltion rahoitusjärjestelmään, reaalityönteeseen, vakuutusentottajien sosiaaliseen hyvinvointiin tai yleiseen luottamukseen vakuutuspalveluita kohtaan, yritykseen tulee soveltaa kriisinratkaisun menetelmiä.⁷² Lisäksi direktiivin yhdeksännessä artiklassa säädetään, että kriisinratkaisua ja sen suunnittelua tulee soveltaa vähintään 40 prosenttiin kansallisesta vakuutusmarkkinasta sekä henkivakuutusten että vahinkovakuutusten osalta.⁷³ Pienet vakuutusyrityksen on kuitenkin rajattu direktiivissä asetettujen vaatimusten ulkopuolelle, mikäli niiden ei katsota aiheuttavan erityisiä riskejä.⁷⁴

Kriisinratkaisun tavoitteiksi on määritelty vakuutusentottajien ja edunsaajien etujen suojaaminen, rahoitusvakauden ylläpitäminen ja laajempien häiriöiden leviämisen estäminen, vakuutusyhtiön kriittisten toimintojen turvaaminen sekä julkisten varojen suojaaminen.⁷⁵ Julkisia varoja suojataan siten, että kriisinratkaisussa ei saa lähtökohtaisesti turvautua julkiseen rahoitukseen. Kaikki näistä tavoitteista ovat tasavertaisia keskenään, ja niiden välillä tulee vallita tasapaino.⁷⁶ Vakuutusentottajien suojaamista ei siis voida toteuttaa muiden tavoitteiden kustannuksella, vaan kaikkien tavoitteiden toteutumisesta tulee huolehtia yhtäläisesti. Direktiivissä on myös määritelty kriisinratkaisuviranomaiseen kohdistuvan periaatteet, joiden toteutuminen tulee varmistaa kriisinratkaisun suunnittelussa ja

⁷¹ IRRD artikla 1: Henki- ja vahinkovakuutustoiminta on määritelty direktiivissä 2009/138/EY

⁷² IRRD artikla 2

⁷³ IRRD artikla 9

⁷⁴ IRRD artikla 9(2): vähäisen merkityksen omaavat yritykset on rajattu vaatimusten ulkopuolelle

⁷⁵ IRRD artikla 18(2)

⁷⁶ IRRD artikla 18(3)

toteutuksessa. Näiden periaatteiden mukaan vakuutusyhtiöiden tappiosta vastaavat ensisijaisesti yrityksen osakkeenomistajat, ja tämän jälkeen yrityksen muut velkojat siinä järjestyksessä, joka tulisi noudatettavaksi tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä.⁷⁷ Kriisinratkaisun toimenpiteet eivät saa kuitenkaan asettaa osakkeenomistajia tai velkojia huonompaan asemaan, kuin jossa ne olisivat tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä.⁷⁸ Velkojille aiheutuvat tappiot eivät siis saa olla suurempia mitä ne olisivat konkurssitilanteessa. Näillä direktiivissä määritellyillä tavoitteilla ja periaatteilla pyritään turvaamaan vakuutuksenottajien ja edunsaajien vakuutuspuo- jien jatkuvuutta, jotta heidän oikeutensa olisivat suojattuja.⁷⁹

Vakuutussaataavalla tarkoitetaan vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin kontekstissa ”kaikkia niitä määritä, jotka vakuutusyritys on velkaa vakuutetuille, vakuutuksenottajille, edunsaajille tai kenelle tahansa vahingon kärsineelle, jolla on suora kanneoikeus vakuutusyritykseen nähden, ja jotka perustuvat ensivakuutustoiminnan puitteissa tehtyyn vakuutussopimukseen...”⁸⁰ Kriisinratkaisun tavoitteena on vakuutuksenottajien oikeuksien turvaaminen, ja tämän vuoksi vakuutussaataavia onkin erikseen suojattu direktiivissä asettamalla ne etuoikeutettuun asemaan. Direktiivin mukaan kriisinratkaisuviranomaisten tulee varmistaa, että kriisinratkaisuvälineitä käytettäessä noudatetaan periaatetta, jonka mukaan kriisinratkaisutoimi saa vaikuttaa vakuutussaataviin vasta sen jälkeen, kun osakkeenomistajat ja muut velkojat ovat kantaneet oman osuutensa tappioista.⁸¹ Vakuutussaatavien arvon alentaminen tai niiden muuntaminen olisi siis käytännössä viimesijainen keino käyttää välinettä silloin, jos vakuutussaatavien ei katsota kuuluvan vakuudellisten velkojen alaisuuteen. Toisaalta kriisinratkaisutavoitteiden valossa voisi olla myös perusteltua sulkea vakuutussaatavat kokonaan arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle, jotta vakuutuksenottajien asema olisi suojattu. Tällaisen ulkopuolelle sulkemisen arvioinnissa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös muiden kriisinratkaisutavoitteiden toteutuminen, sillä tavoitteet ovat keskenään tasavertaisia.

Vakuudellinen velka on määritelty direktiivissä velaksi, jonka velkojan oikeus suoritukseen on taattu veloituksella, sitoumuksella, panttivakuudella tai muilla vakuusjärjestelyillä,

⁷⁷ IRRD artikla 22(1)

⁷⁸ IRRD perusteluiden kohta 8

⁷⁹ IRRD perusteluiden kohta 1

⁸⁰ IRRD:n artiklan 2 mukaan sovellettava määritelmä vastaa direktiivin 2009/138/EY määritelmää.

⁸¹ IRRD perusteluiden kohta 38

mukaan lukien sellaiset vakuusjärjestelyt, joilla omistusoikeus siirtyy velkojalle.⁸² Mikäli vakuutussaatavien katsotaan olevan vakuudellista velkaa, ne sijoittuisivat direktiiviä sovellettaessa muiden vakuusjärjestelyjen alle. Vakuusjärjestelyjen suojasta säädetään direktiivin artiklassa 60, jonka mukaan vakuudellisille veloille tulee kansallisesti järjestää asianmukainen suoja, jonka avulla estetään vakuutena olevien varojen siirtäminen, vakuudellisen velan siirtäminen, vakuuden kohteen siirtäminen sekä vakuusjärjestelyn muuntaminen tai purkaminen siten, että velka ei enää olisi näiden toimenpiteiden jälkeen vakuudellinen.⁸³ Vakuudellisen velan kohtelusta säädetään myös erikseen kriisinratkaisuvälineiden soveltamisen kohdalla.

3.2 Arvonalennus- tai muuntamisväline

3.2.1 Yleistä

Arvonalennus- tai muuntamisvälineellä nimensä mukaisesti joko alennetaan hyväksyttävien velkojen arvoa tai muunnetaan niitä vakuutusyhtiön omaksi pääomaksi.

Kriisinratkaisuviranomaisilla tulee olla mahdollisuus soveltaa arvonalennus- tai muuntamisvälinettä silloin, kun se on tarpeen kriisinratkaisun tavoitteiden saavuttamiseksi.⁸⁴

Tällaisiksi tilanteiksi on määritelty muun muassa tilanteet, joissa välineen soveltaminen vahvistaisi kriisinratkaisun edellytykset täyttävän vakuutusyhtiön pääomaa sellaiselle tasolle, että yhtiöön voitaisiin soveltaa run-off-tilaan asettamisen välinettä. Lisäksi saamisten ja velkainstrumenttien arvon alentaminen tai muuntaminen yhtiön omaksi pääomaksi tulee olla mahdollista sellaisissa tilanteissa, joissa ne tullaan siirtämään omaisuudenhoitoyhtiölle tai tilanteissa, joissa ne siirretään liiketoiminnan myynnin tai yhtiön varojen ja velkojen erottelun nojalla.⁸⁵ Arvonalennus- tai muuntamisväline siis mahdollistaa myös muiden kriisinratkaisuvälineiden onnistuneen käyttämisen sekä kriisinratkaisun tavoitteiden saavuttamisen. Tämän vuoksi välineelle asetetut rajoitukset ovat hyvinkin oleellisia vakuutusyhtiöihin kohdistuvassa kriisinratkaisun suunnittelussa ja sen soveltamisessa.

⁸² IRRD artikla 2(57) Veloituksella taatulla velalla tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa velkojalla on oikeus velallisen omaisuuteen siihen asti, että velka on suoritettu. Sitoumuksella taattu velka taas voi olla esimerkiksi kolmannen osapuolen antama sitoumus vastata velasta, mikäli velallinen ei suorita maksua. Repo-operaatiossa vakuus perustuu takaisinostisopimukseen.

⁸³ IRRD artikla 60(1)

⁸⁴ IRRD artikla 35(1)

⁸⁵ IRRD artikla 35(1)

Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 35 artiklan viidennessä kohdassa on määritelty velat, joihin ei voida soveltaa arvonalennus- tai muuntamisvälinettä. Soveltaminen on kielletty kaikissa tilanteissa riippumatta siitä, minkä valtion lainsäädännön alaisuudessa velat ovat, ja mitä tämä lainsäädäntö sanoo velkojen kohtelusta. Tällaisia velkoja ovat:

- a) vakuudelliset velat;
- b) velat, joiden edunsaajana on luottolaitos, sijoituspalveluyritys ja vakuutus- tai jälleenvakuutusyritys, samaan ryhmään kuuluvia yhteisöjä lukuun ottamatta, ja joiden alkuperäinen maturiteetti on alle seitsemän päivää;
- c) velat, joiden jäljellä oleva maturiteetti on alle seitsemän päivää ja joiden edunsaajana on direktiivin 98/26/EY mukaisesti nimetty järjestelmä tai tällaisen järjestelmän ylläpitäjä tai osapuoli ja jotka aiheutuvat tällaiseen järjestelmään osallistumisesta tai joiden edunsaajana on asetuksen (EU) N:o 648/2012 14 artiklan nojalla unionissa toimiluvan saanut keskusvastapuoli ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1095/2010 perustetun Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen), asetuksen (EU) N:o 648/2012 artiklan 25 nojalla tunnustama kolmannen maan keskusvastapuoli;
- d) velat joiden edunsaajana on jokin seuraavista:
 - i) työntekijä kertyneen palkan, eläke-etuuden tai muun kiinteän palkkion osalta, lukuun ottamatta palkkion muuttuvaa osaa, jota ei säännellä työehtosopimuksella;
 - ii) kaupallinen velkoja, joka tarjoaa 1 artiklan 1 kohdan a-e alakohdassa tarkoitetuille yhteisöille sen keskeytymättömän toiminnan tai vakuutusturvan jatkuvuuden varmistamisen kannalta tarpeellisia tavaroita ja palveluja, kuten IT-palveluja, yleishyödyllisiä palveluja sekä tilojen vuokrausta, huoltoa ja ylläpitoa;
 - iii) vero- ja sosiaaliturvaviranomainen, edellyttäen että kyseiset velat ovat etuoikeutettuja sovellettavan lainsäädännön nojalla;
 - iv) vakuutustakuujärjestelmät, jotka muodostuvat sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti maksettavista rahoitusosuuksista;
- e) velat, jotka johtuvat pakollisista moottoriajoneuvojen vastuuvakuutuksista direktiivin 2009/103/EY mukaisesti.⁸⁶

⁸⁶ IRRD artikla 35(5)

Direktiivissä säädetyt rajoitukset koskevat vakuudellisia velkoja kuitenkin vain niiltä osin, kun vakuuden arvo riittää kattamaan velan⁸⁷ Kriisintarkaisuviranomaisille on artiklan 35(5) pakollisten rajoitusten lisäksi säädetty mahdollisuus jättää velkoja arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle harkinnanvaraisesti.⁸⁸ Kriisintarkaisuviranomaisen tilannekohtainen harkinta tietyn velan jättämisestä välineen ulkopuolelle on mahdollista silloin, kun:

- a) välinettä ei voida soveltaa kohtuullisessa ajassa,
- b) rajaamisella varmistetaan kriittisten toimintojen ylläpito,
- c) rajaamisella estetään vakavien häiriöiden leviäminen,
- d) jos arvonalennus tai muuntaminen aiheuttaisi muille velkojille huonomman aseman kuin sillä olisi, jos velka rajattaisiin välineen ulkopuolelle, tai
- e) jos rajoituksen kohteena oleva kolmannelle osapuolelle maksettava korvaus katetaan pakollisesta yksityisoikeudellisesta vakuutusopimuksesta.⁸⁹

Mikäli kriisintarkaisuviranomainen päättää rajata jonkin velan välineen soveltamisalan ulkopuolelle harkinnanvaraisesti, rajaamisen tulee olla ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhtaista rajaamisen tavoitteisiin nähden. Kynnys tämän poikkeuksen soveltamiselle on siis korkea.

Jäsenvaltioille on säädetty direktiivissä myös mahdollisuus lisätä kiellettyjä velkoja suoraan kansalliseen lainsäädäntöön, mikäli tietyt ehdot toteutuvat. Kansallisella lainsäätäjällä on direktiivin artiklan 35(6) mukaisesti mahdollisuus tällaiseen rajoitukseen tilanteissa, joissa vakuutussaatavat ovat Solvenssi II -direktiivin mukaisesti ehdottoman etuoikeutettuja kaikkiin muihin velkoihin nähden. Solvenssi II kuitenkin mahdollistaa myös sellaisen vakuutussaatavien etuoikeuden, johon kohdistuu poikkeuksia esimerkiksi työsuhteeseen perustuvien saatavien tai esinevakuuksilla turvattujen velkojen osalta. Jälkimmäinen menettely on käytössä Suomessa, eli direktiivi ei suoraan mahdollista vakuutussaatavien rajaamista arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle kokonaisuudessaan

⁸⁷ IRRD artikla 35(7)

⁸⁸ IRRD artikla 35(8) mahdollistaa tilannekohtaisen harkinnan silloin, kun velan jättäminen välineen ulkopuolelle on välttämätöntä ja oikeasuhtaista tavoitteisiin nähden.

⁸⁹ IRRD artikla 35(8)

lainsäädännössä.⁹⁰ Kriisinratkaisuviranomaisen tekemä harkinnanvarainen poissulkeminen on täten olennaisempi poikkeuksista.

Välineen käyttöön kohdistuvia rajoituksia perustellaan muun muassa sillä, että esimerkiksi vakuudellisen velkajärjestelyn tilanteissa velan arvon alentaminen tai muuntaminen voi olla tuloksetonta tai sillä voi olla jopa haitallisia vaikutuksia rahoitusvakauteen.⁹¹ Välinettä tulisi kuitenkin pystyä lähtökohtaisesti käyttämään mahdollisimman moneen velkaan, joita ei ole lainsäädännössä rajattu välineen soveltamisalan ulkopuolelle. Laajat soveltamismahdollisuudet takaavat sen, että kriisinratkaisu saadaan toteutettua tehokkaasti.⁹² Mikäli vakuutussaatavien arvon alentamisesta tai muuntamisesta katsottaisiin olevan enemmän vakavia haitallisia vaikutuksia kuin hyötyä, niiden rajaaminen välineen ulkopuolelle on kuitenkin mahdollista joissakin kriisinratkaisun tilanteissa.

3.2.2 Välineen soveltaminen

Arvonalennus- tai muuntamisvälinettä tulisi direktiivin mukaan käyttää vakuutusyhtiön sisäisenä tappioiden kattamisen välineenä, ja välineellä tulisi olla mahdollista vähentää vakuutusyhtiön kaatumisesta seuraavia vaikutuksia, jotka kohdistuvat vakuutuksenottajiin.⁹³ Hyväksyttävien velkojen arvon alentamista tai muuntamista tulisi käyttää ensisijaisesti ennen julkisen rahoituksen käyttöä, johon tulisi turvautua ainoastaan erityisissä poikkeustilanteissa.⁹⁴ Välineen käyttöön on kuitenkin säädetty myös vakuutuksenottajia ja edunsaajia suojaavia erityisiä velvollisuuksia. Mikäli vakuutussaatavien rajaamisesta välineen ulkopuolelle ei ole erikseen säädetty, eikä niiden katsota kuuluvan vakuudellisiin velkoihin, niihin kohdistuvan arvon alentamisen tai muuntamisen tulisi olla vasta viimesijainen keino. Lisäksi kriisinratkaisuviranomaisen on harkittava huolellisesti, millaisia seuraamuksia välineen käytöstä aiheutuu vakuutussaataviin oikeutetuille.⁹⁵

Sovellettaessa arvonalennus- tai muuntamisvälinettä kriisinratkaisuviranomaisen tulee varmistaa, että yrityksen olemassa olevat osakkeet mitätöidään, tai että osakkeet siirretään velkojille, joiden saatavat on muunnettu.⁹⁶ Mikäli kriisinratkaisuun asetetun vakuutusyhtiön

⁹⁰ Tätä aihetta tullaan käsittelemään tarkemmin tutkielman luvussa 5.

⁹¹ IRRD perusteluiden kohta 57

⁹² Ibid.

⁹³ IRRD perusteluiden kohta 39

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ IRRD perusteluiden kohta 58

⁹⁶ IRRD artikla 36

nettoarvo on positiivinen, osakkeiden osuuksia tulee laimentaa, tai vakuutusyhtiön liikkeeseen laskemia pääomainstrumentteja, velkainstrumentteja tai hyväksyttäviä velkoja tulee muuttaa osakkeiksi.⁹⁷ Kun velkaa muunnetaan yhtiön omaksi pääomaksi, kriisinratkaisuviranomaisella tulee olla mahdollisuus soveltaa erilaisia muuntokursseja eri velkaluokkiin, jotta velkojat saavat asianmukaisen korvauksen mahdollisista tappioista, joita heille aiheutuu välineen soveltamisen seurauksena.⁹⁸ Etuoikeutettuihin velkoihin sovellettavan muuntokurssin tulee olla korkeampi kuin alempien luokkien velkoihin sovellettavan kurssin. Välinettä sovellettaessa velkojen arvon alentamisessa tai muuntamisessa sovelletaan tavanomaisen maksukyvyttömyysmenettelyn etusijajärjestystä.⁹⁹ Näillä säädöksillä varmistetaan, että velkojille ei aiheudu kriisinratkaisun seurauksena huonompaa asemaa kuin tilanteessa, jossa sovellettaisiin tavanomaisia maksukyvyttömyysmenettelyjä. Välineen soveltamisessa tulee siis ottaa huomioon, että se ei saa huonontaa vakuutuksenottajien asemaa sen lisäksi, että välineen soveltaminen vakuutussaataviin on viimesijainen keino.

3.3 Vakuutussaatavien asema direktiivissä

Vakuutussaatavat ovat asetettu vakuutusalaan koskevassa kriisinratkaisudirektiivissä asemaan, johon kohdistuu erityistä suojaa. Kriisinratkaisussa yhtenä tavoitteena on vakuutuksenottajien ja edunsaajien suojaaminen, mihin kuuluu olennaisena osana vakuutussaatavien suorittamisen turvaaminen. Ennen vakuutussaataviin kohdistuvia kriisinratkaisun toimenpiteitä tulee varmistaa, että osakkeenomistajat ja muut velkojat ovat jo kantaneet oman osuutensa tappioista. Arvonalennus- tai muuntamisvälinettä tulisikin ensisijaisesti kohdistaa muihin velkoihin kuin vakuutussaataviin. Hyväksyttäviä velkoja, joihin voidaan kohdistaa arvoa alentavia toimenpiteitä, rajoittaa kuitenkin se, että muun muassa vakuudelliset velat, liikennevakuutuksista johtuvat saatavat sekä työntekijöiden saatavat ovat jo pakollisesti rajattuina arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän vuoksi joissain tilanteissa voi olla kriisinratkaisun toteuttamisen kannalta välttämätöntä, että vakuutussaatavista johtuvien velkojen arvoa alennetaan, etenkin kuin otetaan huomioon se, että arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltaminen voi olla edellytys muiden kriisinratkaisuvälineiden onnistuneeseen käyttöön. Mikäli vakuutussaatavien arvon alentaminen toteutetaan, kriisinratkaisuviranomaisen tulee tehdä vielä erillinen arvio siitä, miten nämä toimet tulevat vaikuttamaan vakuutuksenottajiin. Myös kriisinratkaisun periaate

⁹⁷ IRRD artikla 36

⁹⁸ IRRD artikla 37

⁹⁹ IRRD artikla 38

siitä, ettei velkojalle saa syntyä huonompaa asemaa kriisinratkaisussa kuin tavallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä, tulee ottaa huomioon arvioita tehtäessä.

Vaikka Suomessa ei voida soveltaa jäsenvaltion poikkeusta ehdottoman etuoikeuden omaavien vakuutussaatavien rajaamisesta välineen ulkopuolelle lainsäädännön avulla, kriisinratkaisuviranomaisen tilannekohtainen harkinta on kuitenkin poikkeuksellisissa tapauksissa mahdollista kriisinratkaisutilanteessa. Mikäli kriisinratkaisuviranomainen rajaa tilannekohtaisesti velkoja arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle, sen tulee olla ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhtaista rajauksen tavoitteisiin nähden. Käytännössä siis vakuutussaatavien arvon alentamisen tulisi olla joko aikataulullisesti mahdotonta tai johtaa laajojen häiriöiden leviämiseen, vakuutusyhtiön kriittisten toimintojen kaatumiseen tai muiden velkojien aseman huonontumiseen. Vakuutusyhtiöiden kriittiset toiminnot tullaan arvioimaan kriisinratkaisun suunnittelun yhteydessä, ja kriittisiä toimintoja määriteltäessä tulee ottaa huomioon kaikki vakuutusyhtiön kolmansille osapuolille tarjoamat palvelut.¹⁰⁰ Vakuutussaatavien suorittamiseen liittyvät asiat voitaisiin katsoa osaksi kriittisiä toimintoja etenkin suurten yhtiöiden kohdalla, sillä kriittiseksi toiminnoksi katsotaan toiminnot, joita ei kyetä siirtämään muille vakuutusyhtiöille kohtuullisessa ajassa tai kohtuullisilla kustannuksilla ja toimenpiteillä.¹⁰¹ Vakuutussaatavien arvon alentaminen voisi myös johtaa laajempien häiriöiden leviämiseen, jos alentaminen johtaa vakuutettujen vakuutussuojan keskeytymiseen, sillä direktiivin mukaan vakuutussuojan keskeytymisellä on merkittäviä vaikutuksia jäsenvaltioiden talouteen. Tällaisissa tilanteissa kriisinratkaisuviranomainen voi hyödyntää velan harkinnanvaraista rajaamista arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle. Vakuutussaatavien arvon alentamisen vaikutusta ei voida arvioida vielä tässä vaiheessa, mutta lähtökohtaisesti myös tämä poikkeus on sovellettavissa. Lisäksi harkinnanvaraista poikkeusta voidaan hyödyntää vielä tilanteissa, joissa alentamista ei kyetä toteuttamaan kohtuullisessa ajassa, jolloin välineen tarkoituksenmukainen soveltaminen olisi mahdotonta. Tällaisessa tilanteessa kriisinratkaisuviranomaisen on kuitenkin ensin tullut vilpittömästi pyrkiä siihen, että välinettä pystyttäisiin soveltamaan.¹⁰²

¹⁰⁰ EIOPA 2026b

¹⁰¹ Ibid. Mikäli vakuutussaatavia on paljon, niiden siirtämisessä voi ilmetä hankaluuksia, jolloin ne voidaan katsoa kriittisiksi toiminnoiksi.

¹⁰² IRRD:n artiklan 35(8)(a) mukaan poikkeus on mahdollinen, jos välinettä ei kyetä soveltamaan ”vilpittömistä pyrkimyksistä huolimatta”.

Direktiivissä vakuutussaatavia ei siis olla lähtökohtaisesti rajattu kokonaisuudessaan minkään kriisinratkaisun toimenpiteen ulkopuolelle, vaikka liikennevakuutuksista johtuvat saatavat ovatkin välineen soveltamisalan ulkopuolella.¹⁰³ Liikennevakuutuksista johtuvat saatavat on erotettu omaksi ryhmäkseen muista vakuutussaatavista, jotka taas ovat lähtökohtaisesti arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalueella. Liikennevakuutussaatavien rajaaminen välineen ulkopuolelle perustuu siihen, että ne ovat lainsäädännön nojalla pakollisia vakuutuksia kaikissa jäsenvaltioissa.¹⁰⁴ Vakuutussaatavat jäisivät välineen soveltamisalan ulkopuolelle kokonaisuudessaan kuitenkin silloin, jos niiden voidaan katsoa olevan osa vakuudellisia velkoja.

Ottamatta vielä kantaa vakuutussaatavien mahdolliseen vakuudellisuuteen, direktiivin perusteella on kuitenkin selkeää, että lähtökohtaisesti kriisinratkaisuviranomaisen tulisi pyrkiä siihen, että arvonalennus- tai muuntamisvälinettä ei sovellettaisi vakuutussaataviin. Kun otetaan huomioon välineen soveltamisen viimesijaisuus sekä erilliset arviot, joita vakuutussaatavien arvon alentamisen yhteydessä tulee toteuttaa, voidaan katsoa, että vakuutussaatavien arvon alentamisen toteuttamisen ehtona on sen välttämättömyys vakuutusyhtiön kriisinratkaisun kannalta. Mikäli kriisinratkaisu on toteutettavissa ilman, että vakuutussaatavien arvoa alennetaan, alennusta ei tulisi tehdä. Kriisinratkaisua suunniteltaessa ei siis voida lähteä liikkeelle siitä, että arvonalennus- tai muuntamisvälinettä tullaan soveltamaan juuri vakuutussaataviin, vaan tämän tulee olla tarpeellista vakuutusyhtiön vakauttamisen kannalta. Vakaan vakuutusyhtiön jatkaessa toimintaansa myös vakuutuksenottajien ja edunsaajien suoja toteutuu, sillä heidän vakuutussuojansa ei katkea. Esimerkiksi tämän perusteella vakuutussaatavien arvon alentaminen voi kuitenkin olla perusteltua.

¹⁰³ Rajaus perustuu erilliseen direktiiviin 2009/103/EY moottoriajoneuvojen vakuuttamisesta.

¹⁰⁴ Direktiivi moottoriajoneuvojen vakuuttamisesta artikla 3

4 Euroopan unionin direktiivi 2014/59 luottolaitosten kriisinratkaisusta ja sen kansallinen täytäntöönpano

4.1 Direktiivin soveltamisala ja tavoitteet

Euroopan unionin direktiivin luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä (2014/59) tavoitteena on sen soveltamisalaan kuuluvien laitosten ja yritysten maksukyvyttömyyden ehkäisy sekä maksukyvyttömyydestä aiheutuvien kielteisten vaikutusten rajaaminen mahdollisimman pieniksi.¹⁰⁵ Direktiivi on otettu käyttöön, jotta luottolaitoksiin kohdistuvien kriisinratkaisun menettelyiden yhdenmukaisuus on voitu varmistaa pankkiunionin alueella.¹⁰⁶ Kriisinratkaisulla ja sen suunnittelulla pyritään varmistamaan laitosten kriittisten toimintojen jatkuminen sekä jäsenvaltioiden rahoitusvakauden ylläpito.¹⁰⁷ Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin soveltamisalaan kuuluvat unionin alueelle sijoittuvat laitokset ja niiden tytäryhtiöt, rahoitusalan holdingyhtiöt sekä rahoitusalan sekaholdingyhtiöt.¹⁰⁸ Kriisinratkaisun toimenpiteet ja niiden suunnittelu taas kohdistuu sellaisiin yrityksiin, joiden kaatumisella olisi merkittäviä vaikutuksia yhteiskunnassa.

Kriisinratkaisun välineiksi on määritelty liiketoiminnan myynti, omaisuudenhoitoyhtiön käyttö, varojen erottelu sekä velkakirjojen arvon alaskirjaus.¹⁰⁹ Välineet eroavat jonkin verran vakuutusalan kriisinratkaisuvälineistä luottolaitosten ja vakuutusyhtiöiden liiketoiminnan eroista johtuen. Kriisinratkaisusta puhuttaessa tarkoitetaan kriisinratkaisuvälineiden soveltamista kriittisten toimintojen sekä rahoitusvakauden ylläpitämiseksi. Kriittiset toiminnot on määritelty direktiivissä toiminnoiksi, ”joiden keskeytyminen todennäköisesti aiheuttaisi reaalityökalouden kannalta elintärkeiden palvelujen häiriintymisen tai todennäköisesti häiritäisi rahoitusvakautta”.¹¹⁰ Vakuudellisen velan määritelmä vastaa vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin määritelmää, jota on käsitelty tutkielman edellisessä luvussa.

Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisussa ja sen suunnittelussa tulee noudattaa periaatetta, jonka mukaan yrityksen osakkeenomistajat vastaavat yritykselle

¹⁰⁵ BRRD perusteluiden kohta 1

¹⁰⁶ BRRD perusteluiden kohta 4

¹⁰⁷ BRRD artikla 31

¹⁰⁸ BRRD artikla 1

¹⁰⁹ BRRD artikla 37

¹¹⁰ BRRD artikla 2

aiheutuneista tappioista ensisijaisesti.¹¹¹ Tämän jälkeen yrityksen velkojat vastaavat tappioista tavanomaisen maksukyvyttömyysmenettelyn järjestyksen mukaisesti kuitenkin niin, ettei millekään velkojalle aiheudu suurempia tappioita kuin tavanomaisesta maksukyvyttömyysmenettelystä aiheutuisi.¹¹² Vakuusjärjestelyiden suoja koskee direktiivissä kaikkia kriisinratkaisun toimenpiteitä, ja jäsenvaltioiden tuleekin varmistaa kansallisessa lainsäädännössä suoja vakuudellisille veloille, jotta vakuutena olevia varoja, vakuudellista velkaa tai vakuutena toimivaa irtainta omaisuutta ei voida siirtää, eikä vakuusjärjestelyitä voida muuttaa.¹¹³ Myös tallettajien suojaamisen periaate nousee esiin direktiiviä sovellettaessa, mutta tallettajien suojaamista koskeva sääntely eroaa huomattavasti vakuutusnottajien suojaamista koskevasta sääntelystä sekä Euroopan unionin että kansallisen lainsäädännön tasolla.¹¹⁴

4.2 Velkakirjojen arvon alaskirjaus

Velkakirjojen arvon alaskirjaus vertautuu vakuutusalan kriisinratkaisudirektiivin arvonalennus- tai muuntamisvälineeseen. Velkojen arvon alaskirjausta voidaan hyödyntää kriisinratkaisutavoitteiden toteuttamiseksi silloin, kun välinettä hyödynnetään kriisinratkaisun periaatteiden mukaisesti.¹¹⁵ Välinettä voidaan käyttää tilanteissa, joissa pyritään velkakirjojen arvon alaskirjauksen avulla palauttamaan laitoksen toimiluvan ehtojen täyttyminen ja säilyttämään luottamus laitokseen tai tilanteissa, joissa saamisten tai velkainstrumenttien vähentäminen tapahtuu liiketoiminnan myynnin tai omaisuudenhoitoyhtiön käytön yhteydessä.¹¹⁶ Välinettä voidaan siis hyödyntää sellaisenaan tai ennen muiden kriisinratkaisuvälineiden soveltamista. Velkojen arvon alaskirjaus on kuitenkin sallittua ainoastaan tilanteissa, joissa voidaan kohtuudella odottaa, että laitos pystytään palauttamaan elinkelpoiseksi ja taloudellisesti vakaaksi.¹¹⁷ Koska alaskirjaus toteutetaan mahdollisesti yhdessä muiden toimenpiteiden ja välineiden kanssa, vakuudelliset velat ja niiden etuoikeudet vaikuttavat tämän välineen lisäksi myös muihin kriisinratkaisun toimenpiteisiin.

¹¹¹ BRRD artikla 34

¹¹² Ibid.

¹¹³ BRRD artikla 78

¹¹⁴ Luottolaitosten tallettajille on säädetty erikseen talletettuja varoja koskeva talletussuoja, jota käsitellään tarkemmin kappaleessa 4.4.

¹¹⁵ BRRD artikla 43

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ BRRD artikla 43(3)

Velkakirjojen arvon alaskirjauksen välineen ulkopuolelle on säädetty useita velkaryhmiä riippumatta siitä, mitä kansallisessa lainsäädännössä on ennen direktiivin voimaantuloa määrätty. Näihin velkoihin kuuluvat muun muassa suojatut talletukset, vakuudelliset velat, joihin kuuluvat myös rahoitusinstrumenttien muodossa olevat velat, alle seitsemän päivän maturiteetin omaavat velat tiettyjen ehtojen toteutuessa sekä velat, joiden edunsaajina on laitoksen työntekijä, kaupallinen velkoja, joka tuottaa laitoksen tarvitsemia palveluita, kansallinen vero- tai sosiaaliviranomainen tai talletussuojajärjestelmä.¹¹⁸ Kiellettyjen velkojen lista on samankaltainen kuin vakuutusala koskevassa direktiivissä, lukuunottamatta suojattuja talletuksia, jotka on rajattu välineen ulkopuolelle luottolaitostoiminnan erityispiirteistä johtuen. Näiden velkojen rajaamista velkakirjojen arvon alaskirjauksen ulkopuolelle on perusteltu direktiivissä kriittisten toimintojen jatkuvuuden turvaamisella sekä kriisinratkaisussa olevan laitoksen tallettajien suojaamisella.¹¹⁹ Vaikka alaskirjauksen tehokkuuden ja kriisinratkaisun tavoitteiden saavuttamisen kannalta välinettä tulisi pystyä soveltamaan mahdollisimman laajasti, vakuudelliset velat sekä tietyt vakuudettomat velat on jätettävä välineen soveltamisalan ulkopuolelle.¹²⁰

Pakollisten rajausten lisäksi kriisinratkaisuviranomainen voi harkinnanvaraisesti rajata velkoja tai osia veloista alaskirjauksen mahdollisuuden ulkopuolelle. Kuten myös vakuutusala koskevassa kriisinratkaisudirektiivissä, harkinnanvarainen rajausta on mahdollista silloin, kun sitä ei voida toteuttaa kohtuullisessa ajassa tai, jos muille velkojille aiheutuvat tappiot huonontaisivat heidän asemaansa verrattuna siihen, että alaskirjausta ei toteutettaisi.¹²¹ Tämän lisäksi kriisinratkaisuviranomainen voi rajata velkoja alaskirjauksen ulkopuolelle, mikäli se on ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhtaista laitoksen kriittisten toimintojen ylläpitämiseksi tai laajojen häiriöiden leviämisen estämiseksi.¹²² Häiriöiden leviämisen estämisellä tähdätään direktiivin mukaan etenkin talletusten suojaamiseen.¹²³ Harkinnanvaraisille poikkeuksille on siis asetettu pääasiassa samanlaiset ehdot kuin vakuutusalan direktiivissä.

Velkojen arvon alaskirjausta sovellettaessa kriisinratkaisuviranomaisen tulee varmistaa, että velkojia kohdellaan sekä tasavertaisesti että kansallisessa laissa säädetyn

¹¹⁸ BRRD artikla 44(2) Alle seitsemän päivän maturiteetin omaavat velat kuuluvat kiellettyihin velkoihin, jos velan edunsaajana on laitos tai, jos edunsaajina ovat ”direktiiviä 98/26/EY sovellettaessa nimetyt järjestelmät tai järjestelmien ylläpitäjät tai niiden osapuolet ja jotka aiheutuvat tällaiseen järjestelmään osallistumisesta”.

¹¹⁹ BRRD perusteluiden kohta 70

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ BRRD artikla 44(3)

¹²² Ibid.

¹²³ BRRD perusteluiden kohta 72

maksunsaantijärjestyksen mukaisesti.¹²⁴ Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että osakkeenomistajien kantamien tappioiden jälkeen velkoja voidaan lähteä alaskirjaamaan huonoimmasta etuoikeudesta alkaen siten, että saman etuoikeuden omaavia velkojia kohdellaan samalla tavalla. Lähtökohtaisesti kriisinratkaisuviranomaisen tuleekin soveltaa arvonalentamista tai muuntamista ensin yrityksen omaan pääomaan ja osakkeisiin, ennen kuin velkakirjojen arvoa voidaan alentaa.¹²⁵ Tällöin kriisinratkaisuviranomaisen tulee kohdistaa tiettyjä toimenpiteitä laitoksen osakkeenomistajiin. Näitä toimenpiteitä ovat olemassa olevien osakkeiden mitätöinti tai niiden siirtäminen velkojille sekä olemassa olevien osakkeiden laimentaminen ja siihen liittyvät liikkeeseenlaskut.¹²⁶ Velkakirjojen arvon alaskirjauksessa tulee noudattaa myös muita kriisinratkaisun periaatteita kuten sitä, ettei velkojille saa aiheutua huonompaa asemaa kuin tavallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä.

4.3 Direktiivin kansallinen täytäntöönpano

Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi on täytäntöön pantu kansallisesti Lailla luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta (kriisinratkaisulaki, 1194/2014), joka on tullut voimaan vuonna 2015. Lain keskeisimpänä tavoitteena on ollut direktiivin mukaisesti mahdollisten finanssikriisien kustannusten siirtäminen veronmaksajilta ja tallettajilta laitoksille itselleen.¹²⁷ Koska pankkien välillä on keskinäisiä riippuvaisuuksia, ja negatiivisen vaikutukset leviävät pankkisektorilla kohtuullisen helposti, lain avulla ehkäistään myös merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen. Tämä toteutuu, kun tavallisen maksukyvyttömyysmenettelyn sijasta luottolaitoksen taloudellinen tila pyritään palauttamaan sellaiselle tasolle, että se kykenee jatkamaan kriittiseksi määriteltyjä toimintojaan.¹²⁸

Kriisinratkaisulain esitöissä yhdeksi lain päätavoitteiksi on määritelty riittävän toimivallan takaaminen kansalliselle kriisinratkaisuviranomaiselle.¹²⁹ Viranomaisella tulee olla sellaiset toimivaltuudet, että se kykenee tehokkaasti järjestelemään uudelleen rahoitusvakauden kannalta merkittävän laitoksen toimintaa silloin, kun laitos on ajautunut taloudellisiin vaikeuksiin. Uudelleenjärjestelyn avulla turvataan laitoksen kriittisten toimintojen jatkumista,

¹²⁴ BRRD perusteluiden kohta 77

¹²⁵ Binder 2016 s. 37-61

¹²⁶ BRRD artikla 47. Osakkeiden laimentamisella tarkoitetaan diluutiota, eli sitä, että osakkeenomistajat omistusosuus yhtiöstä laskee.

¹²⁷ HE 175/2014 vp.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

joka puolestaan turvaa yhteiskunnan luottamusta markkinoiden toimintaan.¹³⁰

Kriisinratkaisulain ensimmäisen luvun toisessa pykälässä kansalliseksi kriisinratkaisuviranomaiseksi on säädetty Rahoitusvakausturvasto, jolla on lain 12 luvun mukaan valtuudet ottaa taloudellisissa vaikeuksissa oleva laitos määräysvaltaansa ja kohdistaa siihen kriisinratkaisussa tarvittavia toimenpiteitä.¹³¹ Kriisinratkaisuviranomaisesta ja sen valtuuksista säädetään myös laissa rahoitusvakausturvastosta (1195/2014), mutta tutkielman kannalta olennaiset säädökset löytyvät kriisinratkaisulaista.

Velkojen arvon alaskirjausta ja muuntamista käsitellään kriisinratkaisulain luvussa kahdeksan. Luvussa säädetään kriisinratkaisuviranomaisen oikeuksista hyödyntää velkojen alaskirjausta ja muuntamista, välineen käytöstä sekä veloista, joihin välinettä ei saa soveltaa.

Kriisinratkaisuviranomaisella on oikeus soveltaa velkojen nimellisarvon alentamista tai niiden muuntamista ydinpääomaksi kriisinratkaisussa olevan laitoksen lisäksi omaisuudenhoitoyhtiöön tai väliaikaiseen laitokseen sekä niille siirrettyihin velkoihin.¹³²

Luvun neljännessä pykälässä on listattu velat, joiden nimellisarvoa ei voida alentaa missään tilanteessa. Näihin kuuluvat vakuudelliset velat siltä osin, kun vakuuden arvo kattaa velan määrän, korvattavat talletukset, laitoksen tarvitsemien palveluiden ostovelka, työsuhteeseen perustuva velka sekä arvopaperien selvityksestä johtuva velka.¹³³ Välineen ulkopuolelle rajatut velat vastaavat direktiivissä listattuja kiellettyjä velkoja, eikä kansallisessa laissa ole tehty lisäyksiä tai muitakaan muutoksia koskien velkoja, joita ei voida alaskirjata.

Myös harkinnanvaraiset poikkeukset, jolloin muuten alentamiskelpoiset velat voidaan rajata välineen ulkopuolelle tilannekohtaisesti, vastaavat direktiivissä määriteltyjä poikkeustilanteita, eikä niihin ole tehty lisäyksiä kansallisessa lainsäädännössä.

Poikkeuksellisissa tilanteissa kriisinratkaisuviranomainen voi arvioida alaskirjauksessa kuluvan ajan kohtuullisuutta, alaskirjauksen vaikutuksia laitoksen kriittisten toimintojen ylläpitoon, rahoitusmarkkinoiden vakauteen ja velkojien asemaan.¹³⁴ Mikäli alaskirjaamisella arvioidaan olevan haitallisia vaikutuksia edellämainittuihin asioihin, harkinnanvarainen poissulkeminen voidaan toteuttaa näiden syiden nojalla. Mikäli harkinnanvaraista poissulkemista on hyödynnetty, eikä sen määrää ole katettu muiden velkojen osuuden

¹³⁰ HE 175/2014 vp.

¹³¹ KRL 12:1 §. Näihin toimivaltuuksiin lukeutuu myös alentamiskelpoisten velkojen arvon alentaminen.

¹³² KRL 8:1 §

¹³³ KRL 8:4 §

¹³⁴ KRL 8:5 §

nostamisella, määrän kattamiseen voidaan käyttää kriisiratkaisurahastoa kriisiratkaisulain mukaisesti.¹³⁵

Kriisiratkaisussa olevan laitoksen tulee kuukauden kuluessa alaskirjauksesta tai muuntamisesta tehdystä päätöksestä esittää ehdotus laitoksen toiminnan uudelleenjärjestämisestä, jonka kriisiratkaisuviranomainen ja finanssivalvonta arvioivat.¹³⁶ Uudelleenjärjestämisen tavoitteena on palauttaa laitoksen toimintakyky ja turvata sen toiminnan jatkuminen. Alaskirjausta toteutettaessa kriisiratkaisuviranomaisen tulee arvioida alennettava tai muunnettava määrä toimenpiteitä edeltävään arvonmääritykseen perustuen.¹³⁷ Tilanteissa, joissa laitoksen velat ovat suuremmat kuin sen varallisuus, tulee ensin alentaa velkojen kirjanpitoarvoa ja vasta sen jälkeen niiden nimellisarvoa. Lisäksi kriisiratkaisuviranomaisen tulee muuntaa alennusta vastaava määrä laitoksen ydinpääomaan luettaviksi rahoitusvälineiksi.¹³⁸ Näillä toimenpiteillä pyritään mahdollistamaan laitoksen toiminnan jatkuminen sekä sen toimiluvan ehtojen täytyminen vähintään vuoden ajaksi.¹³⁹

Velkojen arvon alentamisen yhteydessä säädetään myös laitokselle asetettavista omien varojen vähimmäisvaatimuksista sekä näiden vaatimusten kattamisesta sopimusperusteisesti alentamiskelpoisilla veloilla. Sopimusperusteisesti alentamiskelpoiseen velkaan voidaan soveltaa alaskirjausta tai velan muuntamista ennen kuin välinettä sovelletaan muihin velkoihin. Tämä perustuu sopimukseen, jonka mukaan velka maksetaan vasta viimesijaisesti muiden velkojen jälkeen.¹⁴⁰ Sopimusperusteisesti alentamiskelpoisen velan etuoikeus maksukyvyttömyysmenettelyissä on siis alempi kuin muilla alentamiskelpoisilla veloilla.¹⁴¹ Alaskirjattavien velkojen järjestykseen on siis mahdollista vaikuttaa ulkopuolelle rajaamisen lisäksi sopimalla, että velka voidaan alaskirjata ennen muita, vaikka lähtökohtaisesti velan alaskirjaaminen tapahtuisi etuoikeutetusti vasta muiden velkojen alaskirjaamisen jälkeen.

¹³⁵ KRL 8:6 § määrittelee ehdot rahaston käyttöön. Rahastoa voidaan hyödyntää vain tiettyyn prosentuaaliseen osuuteen velan määrästä.

¹³⁶ KRL 8:2 §

¹³⁷ KRL 8:3 §

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Kaisto 2003 s. 458-468

¹⁴¹ KRL 8:8 §

4.4 Vertailua

4.4.1 Kriisinratkaisudirektiivien vertailua

Vakuutusalan ja luottolaitosten kriisinratkaisua säätelevät direktiivit vastaavat toisiaan periaatteiden ja tavoitteiden osalta.¹⁴² Molemmissa direktiiveissä kriisinratkaisun tavoitteena ovat yrityksen kriittisten toimintojen ja rahoitusvakauden ylläpitäminen sekä laajempien häiriöiden leviämisen estäminen. Lisäksi kriisinratkaisulla suojataan yrityksen asiakkaita, eli tallettajia tai vakuutuksenottajia, sekä julkisia varoja ja veronmaksajia. Julkisten varojen suojaaminen on toteutettu siten, että kriisinratkaisussa ei tulisi lähtökohtaisesti turvautua julkiseen rahoitukseen. Molemmissa direktiiveissä on myös määritelty periaatteet, joita kriisinratkaisuviranomaisen tulisi noudattaa kriisinratkaisun välineitä sovellettaessa. Näihin periaatteisiin kuuluvat muun muassa osakkeenomistajien ensisijainen vastuu yrityksen tappioista, velkojien maksunsaantijärjestys heidän etuoikeuksiensa mukaisesti, velkojien tasavertainen kohtelu sekä yrityksen johdon vaihtaminen. Velkojia ei myöskään saa asettaa huonompaan asemaan kriisinratkaisussa, kuin missä he olisivat tavallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Lähtökohdat kriisinratkaisuun ja sen suunnitteluun ovat siis samat kummassakin direktiivissä, joten voidaan olettaa että myös kansalliset kriisinratkaisun lait tulevat näiltä osin vastaamaan toisiaan.

Myös kriisinratkaisun välineet ovat hyvin samankaltaisia molemmissa direktiiveissä, ja liiketoiminnan myynti, omaisuudenhoitoyhtiön käyttö sekä yrityksen varojen ja velkojen erottelun välineet ovat sovellettavissa molempien alojen yrityksiin. Vakuutusosalalla on lisäksi hyödynnettävissä oma kriisinratkaisuväline maksukykyisen yrityksen asettamisesta run-off-tilaan, jonka seurauksena yhtiö likvidoidaan.¹⁴³ Run-off-tilaan asettamien muistuttaakin nykyistä vakuutusyhtiön selvitystilaa, jossa yhtiön velat suoritetaan ja yhtiö puretaan. Vaikka luottolaitokset ja vakuutusyhtiöt ovatkin erilaisia liiketoiminnaltaan, niihin kohdistettavat toimenpiteet kriisinratkaisutilanteessa ovat lähes identtisiä keskenään.

Olenneimpia kriisinratkaisun välineitä tämän tutkielman kannalta ovat kuitenkin vakuutusalan direktiivin arvonalennus- tai muuntamisväline sekä luottolaitospuolen velkakirjojen arvon alaskirjauksen väline. Välineet vastaavat toisiaan, vaikka alaskirjauksen väline onkin luottolaitoksiin kohdistuvassa direktiivissä jaettu kahteen erilliseen lukuun

¹⁴² EIOPA 2026a

¹⁴³ IRRD artikla 27

omaan pääomaan kohdistuvien toimenpiteiden sekä velkoihin kohdistuvien toimenpiteiden osalta.¹⁴⁴ Välineiden soveltamiseen on asetettu samanlaisia rajoituksia koskien velkoja, joiden arvoa ei saa alentaa. Näihin velkoihin kuuluvat muun muassa vakuudelliset velat, joille on säädetty direktiiveissä erityisasema. Vakuudellisiin velkoihin kohdistuvat rajoitukset vastaavat myös Suomen kansallista lainsäädäntöä, jossa vakuudelliseen velkaan kohdistuva velan määrää alentava velkajärjestely ei ole sallittua tai mahdollista.¹⁴⁵ Lisäksi esimerkiksi työntekijöiden, viranomaisten ja tarvittavia palveluita tuottavien kaupallisten velkojien saatavat on rajattu arvon alentamisen mahdollisuuksien ulkopuolelle. Tämän lisäksi luottolaitosten osalta kiellettyihin velkoihin kuuluvat vielä erikseen suojatut talletukset.

Lainsäädännössä tapahtuvan velkojen alaskirjauksen ulkopuolelle rajaamisen lisäksi kriisinratkaisuviranomaisella on oikeus jättää jokin velka alaskirjauksen soveltamisalan ulkopuolelle harkinnanvaraisesti. Vaikka nämä poikkeukset vastaavat pääasiassa toisiaan, vakuutusalan direktiivissä on säädetty ylimääräinen harkinnanvarainen poikkeus, mikä johtuu vakuutusalan erityispiirteistä.¹⁴⁶ Tilannekohtaisten ulkopuolelle rajaamisten tavoitteet kuitenkin eroavat jonkin verran toisistaan. Molemmissa direktiiveissä ulkopuolelle rajaamisen tulee olla ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhtaista, mutta luottolaitoksiin kohdistuvassa direktiivissä painotetaan tallettajien ja talletusten suojaamista, kun taas vakuutusalan poikkeustilanteissa tähdätään enemmän yleiseen etuun. Vaikka harkinnanvaraisia poikkeuksia voi olla vakuutusosalalla mahdollista kohdistaa myös vakuutussaataviin ehtojen täytyessä, vakuutuksenottajien tai heidän saataviensa suojaamista ei ole erikseen nimetty poikkeusten soveltamisen tavoitteena. Tämän vuoksi vakuutussaatavien ja vakuutuksenottajien suojaamiseen tähtävien poikkeuksellisten toimenpiteiden perustelu voi olla haastavampaa, sillä se ei perustu suoraan direktiivin artikloihin, vaan tilanteessa tulee todistaa, että vakuutussaatavien arvon alentamisella tulisi olemaan yleisesti haitallisia vaikutuksia. Tähän eroon direktiivien välillä vaikuttaa kuitenkin se, että tallettajille on säädetty yleisesti parempi suoja kuin vakuutuksenottajille, myös omassa erillisessä sääntelyssään.¹⁴⁷

Vakuudellisten velkojen kohtelusta lainsäädännössä tai direktiiveissä ei ole epäselvyyttä, vaan tutkielman kysymykset kohdistuvat siihen, mitä velkoja voidaan lukea vakuudellisiksi.

¹⁴⁴ Velkojen arvonalentaminen ja muuntaminen omiin varoihin luettaviksi välineiksi löytyy Kriisinratkaisulain luvusta 8, kun taas osakkeiden ja muun oman pääoman arvonalennus ja muuntaminen löytyy luvusta 6.

¹⁴⁵ YSL 44 §

¹⁴⁶ Poikkeuksiin sisältyy kolmannen osapuolen korvauksen turvaaminen, mikäli vakuutus on ollut pakollinen. Vastaavaa menettelyä ei ole luottolaitospuolella.

¹⁴⁷ Talletuksenottajia suojataan muun muassa talletussuojadirektiivissä 2014/49/EU

Luottolaitoksiin kohdistuvan direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa ei ole tehty muutoksia tai lisäyksiä kriisinratkaisuvälineiden rajoittamisen osalta, eikä kansallinen sääntely ole tiukempaa kuin direktiivissä. Vakuudellisten velkojen määritelmää ei myöskään ole laajennettu, vaan niihin kuuluvat perinteisesti vakuudellisiksi luetut velat.¹⁴⁸ On kuitenkin tärkeää huomioida tässä yhteydessä se, että direktiiviä tiukempaan sääntelyyn ei ole ollut luottolaitosten osalta tarvetta. Tämä johtuu siitä, että suojatut talletukset ovat omana ryhmänään kielletyissä veloissa, ja näin ollen tallettajien suoja on luottolaitoksiin kohdistuvassa direktiivissä vahvempi kuin vakuutusalan direktiivissä. Tämän vuoksi vakuutussaatavien rajaamista arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle ei voida täysin poissulkea luottolaitoksiin kohdistuvat sääntelyn perusteella, sillä direktiivit eroavat juuri tältä osin toisistaan. Voidaan kuitenkin todeta, että lähtökohtaisesti kansallisessa lainsäädännössä ei ole ollut tapana poiketa direktiivien määräyksistä tilanteissa, joissa siihen ei ole erikseen säädetty mahdollisuutta.

4.4.2 Vakuutuksenottajien ja tallettajien ero

Vakuutusalan ja luottolaitosten kriisinratkaisudirektiivejä vertaillessa vakuutuksenottajien ja tallettajien asema näyttää päällepäin hyvinkin samankaltaiselta. Vakuutusalan kriisinratkaisudirektiivissä yhdeksi tavoitteeksi on asetettu vakuutuksenottajien suojaaminen, kun taas luottolaitosten kriisinratkaisudirektiivissä suojataan tallettajia. Tallettajat ja vakuutuksenottajat ovat kriisinratkaisun kohteena olevien laitosten tai vakuutusyhtiöiden asiakkaita, joilla on oikeuksia ja odotuksia laitosta tai vakuutusyhtiötä kohtaan. Tämän vuoksi voikin näyttää siltä, että kriisinratkaisun kohteena olevan yrityksen asiakkaat olisivat kummallakin alalla samanlaisessa asemassa kriisinratkaisudirektiivien perusteella. Mikäli tallettajat ja vakuutuksenottajat olisivat samanlaisessa asemassa, voisi olla mahdollista katsoa, että vakuutussaatavat vertautuisivat talletuksiin. Suojatut talletukset on asetettu luottolaitosten kriisinratkaisudirektiivissä erikseen velkojen arvon alaskirjauksen soveltamisalan ulkopuolelle, minkä lisäksi myös talletussuojajärjestelmien saatavat ovat erikseen turvattuja. Tämä nostaa esiin kysymyksen siitä, tulisiko myös vakuutussaatavat asettaa erikseen arvonalennus- ja muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle ennen vakuudellisia velkoja.

¹⁴⁸ KRL 1:2 §

Vakuutuksenottajien ja tallettajien välillä on kuitenkin olennainen ero, sillä luottolaitosten asiakkaiden talletukset ovat niin sanotun talletussuojan piirissä. Talletussuoja on ollut olennainen osa pankkien sääntelyä alusta asti, ja vuonna 1992 on otettu käyttöön valtion vakuusrahasto, jolla talletussuojan toteutuminen on turvattu käytännössä.¹⁴⁹ Ennen yhteistä rahastoa luottolaitoksilla oli käytössä omia vakuusrahastoja. Talletussuojasta on siis säädetty erikseen kriisinratkaisusääntelyn ulkopuolella, ja sille on muodostunut erityinen etuoikeutettu asema. Mikäli luottolaitos ajautuisi maksukyvyttömyyteen, tallettajien kyseisessä laitoksessa olevat varat korvataan tiettyyn summaan asti.¹⁵⁰ Vastaavaa suojaa ei kuitenkaan ole säädetty vakuutusyhtiöiden asiakkaille, eivätkä vakuutusyhtiöihin sijoitetut rahat ole tällä tavoin erikseen suojattuja. Tallettajien ja vakuutuksenottajien asemat eroavat siis olennaisesti toisistaan. Täten vakuutussaatavien ja talletusten vertaaminen toisiinsa ei ole tarkoituksenmukaista, eikä vakuutussaatavien rajaamista arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle omana ryhmänään voida perustella talletettujen varojen kohtelun pohjalta.

¹⁴⁹ Halme 1999 s.3

¹⁵⁰ Nykyhetkellä asiakkaiden talletukset korvataan 100 000 euroon asti.

5 Vakuutussaatavien asema tulevassa vakuutusalan kriisinratkaisulainsäädännössä

5.1 EU:n direktiivien kansallinen implementointi

Jotta voidaan arvioida vakuutussaatavien asemaa tulevassa kansallisessa vakuutusalan kriisinratkaisulainsäädännössä, tulee ensin tarkastella Euroopan unionin direktiivien kansallista täytäntöönpanoa sekä siihen liittyviä periaatteita. Direktiivit ovat keino, jolla voidaan harmonisoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöä siten, että kansalliselle lainsäätäjälle jää tilaa sopeuttaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Direktiivit voidaankin nähdä niin sanotusti tavoitteellisesti velvoittavina, sillä jäsenvaltioiden tulee varmistaa direktiivien tavoitteiden saavuttaminen, mutta täytäntöönpanon keinot voivat vaihdella eri jäsenvaltioiden välillä.¹⁵¹ Vakuutusyhtiöitä koskeva kriisinratkaisulaki tullaan implementoimaan erillisellä lailla, jossa tulee tehokkuusperiaatteen mukaisesti pyrkiä direktiivin mahdollisimman täysimääräiseen ja tehokkaaseen täytäntöönpanoon.¹⁵² Direktiivin artikloita tai lukuja ei kuitenkaan toisteta kansallisessa laissa sellaisenaan, vaan laki kirjoitetaan sisällöllisesti direktiiviä vastaavaksi.¹⁵³ Vaikka kansallisella lainsäätäjällä onkin jonkin verran vapautta unionin direktiivien implementoinnin suhteen, suuremmat muokkaukset direktiivin sisältöön kansallisella tasolla ovat harvinaisia.¹⁵⁴

Direktiiveillä voidaan asettaa kansalliselle lainsäädännölle vähimmäisvaatimuksia, jolloin kansallinen laki voi olla esimerkiksi laajempi tai tiukempi kuin direktiivin säännökset. Direktiiveillä voidaan myös asettaa sekä yläraja että alaraja kansalliselle sääntelylle, jolloin lainsäätäjä ei voi poiketa direktiivin säännöksistä tiukempaan tai lievempään suuntaan.¹⁵⁵ Jälkimmäisessä tapauksessa direktiivin tavoitteena on harmonisoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöä mahdollisimman täysimääräisesti kyseisellä oikeudenalan alueella. Suomessa on aiemmin päädytty direktiiviä tiukempaan sääntelyyn tilanteissa, joissa direktiivit ovat asettaneet jäsenvaltioille ainoastaan alarajan.¹⁵⁶ Mikäli direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa on liikkumavaraa, tai sen kaikkia määräyksiä ei ole pakollista sisällyttää

¹⁵¹ Aalto 2025 s.302

¹⁵² Ojanen 2016 s.45

¹⁵³ Ojanen 2016 s.236. Tätä täytäntöönpanon menetelmää kutsutaan transformaatioksi, jossa direktiivi muotoillaan kansalliseen lainsäädäntöön sopivaksi. Vaihtoehtoina on esimerkiksi blankettisäädös, jossa ainoastaan todetaan, että direktiiviä tulee noudattaa.

¹⁵⁴ Zhelyaskova ym. 2024 s. 439-465

¹⁵⁵ Ojanen 2016 s.42

¹⁵⁶ Mancheva – Pihlajamäki – Keskinen 2024 s.619-644

kansalliseen lainsäädäntöön, näistä mahdollisuuksista on mainittava direktiivin artikloissa tai perusteluosuudessa.¹⁵⁷ Tällaisia mainintoja ei löydy vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivistä, joten lähtökohtaisesti tulee olettaa, että direktiivistä poikkeavaa tiukempaa tai laajempaa sääntelyä ei tulla toteuttamaan kansallisesti.

Oleennaista direktiivien täytäntöönpanossa on myös unionin oikeuden tulkintavaikutus kansalliseen oikeusjärjestykseen. Jäsenmaat ovat velvoitettuja tulkitsemaan kansallista lainsäädäntöään Euroopan unionin sääntelyn valossa.¹⁵⁸ Lisäksi unionin oikeudella on etusija kansalliseen oikeuteen nähden, eikä unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä saa soveltaa.¹⁵⁹ Tämä tarkoittaa sitä, että tulevaa kansallista vakuutusalan kriisinratkaisulakia tulee tulkita vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin valossa, vaikka laki joiltakin osin poikkeaisikin direktiivistä. Lakia tulkittaessa tulee ottaa huomioon myös direktiivin asettamat tavoitteet sekä niiden saavuttaminen, jotta voidaan varmistaa tavoitteiden toteutuminen myös käytännössä.¹⁶⁰ Teleologinen, eli tavoitekeskeinen, tapa tulkita oikeutta onkin kaikista keskeisin tämän tutkielman kannalta, sillä jäsenvaltiot ovat velvoitettuja saavuttamaan direktiivissä määritellyt tavoitteet.¹⁶¹

Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin tavoitteiksi on määritelty vakuutusyhtiön kriittisten toimintojen jatkumisen turvaaminen sekä vakuutuksenottajien suojaaminen kriisinratkaisun avulla.¹⁶² Kuten tutkielman aiemmissa luvuissa on todettu, kriisinratkaisuviranomaisella tulee olla tarvittava toimivalta ja keinot toteuttaa kriisinratkaisu mahdollisimman tehokkaasti. Koska arvonalennus- tai muuntamisväline on sekä oma välineensä että tarpeellinen osa muiden kriisinratkaisuvälineiden soveltamista, vakuutussaatavien rajaaminen välineen ulkopuolelle rajoittaisi kriisinratkaisun toimenpiteitä ja näin myös mahdollisesti koko kriisinratkaisun tehokkuutta. Mikäli yhtiön taloudellinen vakauttaminen vaatisi, että arvonalennus- tai muuntamisvälinettä käytettäisiin vakuutussaataviin, niiden sulkeminen välineen soveltamisalan ulkopuolelle ei olisi direktiivin tavoitteiden mukaista. Jos tällainen vakuutussaatavat ulkopuolelle rajaus olisi kansallisessa

¹⁵⁷ Princen ym. 2024 s. 466-490

¹⁵⁸ Aalto 2025 s.307

¹⁵⁹ Davies 2013 s.72. Unionin oikeuden etusija on vahvistettu EUT:n tuomiossa Costa v. ENEL.

¹⁶⁰ Leppävirta 2020 s. 1060-1080

¹⁶¹ Ojanen 2016 s.45

¹⁶² IRRD artikla 18

laissa, sen voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, eikä sitä silloin tulisi unionin oikeuden etusijan vuoksi soveltaa.

Euroopan unionin direktiivit ovat jäsenvaltioita sekä niiden viranomaisia velvoittavia.¹⁶³ Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen tulee toimia direktiivin tavoitteiden mukaisesti käyttäessään julkista valtaa. Direktiivit eivät aiheuta suoraan velvollisuuksia yksityisille tahoille, mutta yksityisillä tahoilla on mahdollisuus vedota direktiivin säännöksiin, mikäli jäsenvaltio on toiminut niiden vastaisesti.¹⁶⁴ Tämä mahdollisuus on myös tilanteissa, joissa direktiivin kansallinen täytäntöönpano on toteutettu virheellisesti ja kansallinen laki, jota on noudatettu, poikkeaa direktiivin säännöksistä.¹⁶⁵ Mikäli Suomessa päädyttäisiin säätämään direktiiviä tiukempi soveltamisala arvonalennus- tai muuntamisvälineelle, mahdollisena riskinä voisi olla yksityisen tahon vetoaminen siihen, ettei vakuutussaatavien arvon alentamisen kieltö ole direktiivin mukainen. Esimerkiksi vakuutusyhtiöllä voi olla halua hyödyntää arvonalennusta myös vakuutussaataviin, jos sen avulla pystyttäisiin turvaamaan yhtiön taloudellinen tila ja toiminnan jatkuminen.

5.2 Voidaanko vakuutussaatavat katsoa vakuudelliseksi velaksi?

5.2.1 Vakuudellinen velka

Jotta voidaan arvioida sitä, voidaanko vakuutussaatavien katsoa olevan vakuudellisia velkoja, tulee ensin määritellä vakuudellisen velan käsite vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin kontekstissa. Vakuudellinen velka on määritelty direktiivissä velkasi, jossa velkojan oikeus suoritukseen on turvattu erillisillä järjestelyillä, kuten pantilla tai muulla vakuusjärjestelyllä.¹⁶⁶ Tämä velkojan etuoikeus kuitenkin kohdistuu vain siihen osaan velasta, jonka vakuus kattaa, ja loput velasta on tavallista velkaa.¹⁶⁷ Kansallisessa velkajärjestelylaissa taas korostetaan vakuusvelkojan tehokasta oikeutta velallisen omaisuuteen, mikä sitoo myös kolmansia osapuolia.¹⁶⁸ Vakuuden arvon voidaankin katsoa perustuvan juuri sivullisia sitoviin oikeusvaikutuksiin.¹⁶⁹ Esinevakuuden avulla velkoja turvaa saamisensa sellaisessa tilanteessa, jossa velallinen ei kykene suorittamaan

¹⁶³ Aalto 2024 s.311

¹⁶⁴ Aalto 2025 s.304

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ IRRD artikla 2

¹⁶⁷ Tepora – Kaisto – Hakkola 2016 s. 318

¹⁶⁸ Laki yksityishenkilön velkajärjestelyistä (57/1993)3 § 1mom. 5 kohta: Vakuusvelalla tarkoitetaan sellaista velkaa, jonka vakuudeksi velkojalla on kolmansiin nähden tehokas esinevakuusoikeus.

¹⁶⁹ Tammi-Salminen 2001 s.4

maksuvelvollisuuttaan maksukyvyttömyyden vuoksi, ja velat suoritetaan insolvenssimenettelyssä.¹⁷⁰ Tällöin velkojan etuoikeus suoritukseen säilyy insolvenssimenettelystä huolimatta.¹⁷¹ Maksukyvyttömyyden onkin katsottu olevan suurempi ongelma kuin esimerkiksi velallisen haluttomuus suorittaa maksua.¹⁷² Direktiivin osalta vakuudellisten velkojen tehokas etuoikeus ilmenee siten, että jokaisen jäsenvaltion on omista kansallisista säännöksistään huolimatta rajattava vakuudelliset velat kokonaan arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle.

Vakuudellinen velka voi syntyä velkojan ja velallisen välisellä erillisellä sopimuksella tai suoraan lain nojalla. Mikäli velkojan oikeus vakuuteen syntyy lain nojalla, velallisen suostumusta vakuusjärjestelyyn ei tarvita.¹⁷³ Ilman esinevakuuksia etuoikeudettomat velkojat ovat keskenään tasavertaisia, eikä heidän oikeudella suoritukseen ole erityistä turvaa. Koska vakuutuksenottajat ja vakuutusyhtiö eivät ole erikseen sopineet, että vakuutussaavat olisivat yleisesti vakuudellisia, ja vakuutussaatavien etuoikeudesta on säädetty suoraan vakuutusyhtiölaissa, vakuutussaatavien mahdollinen vakuudellisuus vertautuisi suoraan lain nojalla syntyviin vakuusjärjestelyihin.

Vakuutusyhtiölain 23 luvussa vakuutussaatavien etuoikeuden vakuutusyhtiön omaisuuteen säädetään olevan yhtäläisesti samanlainen kuin irtaimen pantin haltijan etuoikeus pantattuun omaisuuteen. Pantin haltijan etuoikeudesta säädetään maksunsaantijärjestyslaissa, jonka mukaan irtaimen omaisuuteen kohdistuvan panttioikeuden haltijalla on oikeus saada suoritus hallinnassaan olevasta panttauksen kohteesta ennen muita velkojia.¹⁷⁴ Etuoikeus kohdistuu siis ainoastaan pantin kohteena olevaan omaisuuteen, joka on velkojan hallinnassa, eikä velallisen omaisuuteen kokonaisuutena. Vakuutussaatavien etuoikeutta ei kuitenkaan ole kiinnitetty tiettyyn irtaimen esineeseen tai muuhun yksilöityyn omaisuuteen, vaan etuoikeus kohdistuu vakuutusyhtiön omaisuuteen kokonaisuudessaan.¹⁷⁵

5.2.2 Vakuutussaatavien mahdollisen vakuudellisuuden arviointia

On selvää, että vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin tarkoituksena ei ole tulkita vakuutussaatavia vakuudellisiksi tai edes asettaa niitä samaan asemaan vakuudellisten

¹⁷⁰ Tepora 2022 s. 57

¹⁷¹ Tuomisto 2025 s. 23

¹⁷² Tammi-Salminen 2015 s.50

¹⁷³ Tammi-Salminen 2015 s.29

¹⁷⁴ MJL 3 §

¹⁷⁵ HE 13/2008 vp

velkojen kanssa. Tämä ilmenee esimerkiksi siitä, että vakuutussaatavat ovat direktiivissä omana ryhmänään erikseen vakuudellisista veloista sekä siitä, että vakuutussaatavia ei ole säädetty pakollisena arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi oikeuskäytännössä unionin tuomioistuin on vahvistanut, että vakuutussaatavien etuoikeuteen voi kuulua poikkeuksia, ja asettanut ne muiden etuoikeutettujen saatavien alapuolelle.¹⁷⁶ Alempi etuoikeus poikkeaa vakuudellisista veloista, joilla taas on erityisen vahva etuoikeus. Mikäli vakuutussaatavien katsottaisiin olevan vakuudellisia, tämä johtuisi kansallisesta vakuutusyhtiölaista, jonka mukaan vakuutussaatavilla on irtaimen pantin kanssa yhtäläisesti samanlainen etuoikeus. Siirrytään siis tarkastelemaan, voidaanko direktiiviä soveltaa kansallisen sääntelyn valossa siten, että vakuutussaatavat olisivat osana vakuudellisten velkojen ryhmää.

Vakuutusyhtiölain 23 luvun 15 pykälän mukaan vakuutussaatavien etuoikeus vakuutusyhtiön omaisuuteen on 'yhtäläisesti samanlainen' kuin irtaimen pantin haltijan etuoikeus pantattuun omaisuuteen. Kielitoimiston sanakirjan määritelmän mukaan tämä tarkoittaa sitä, että näiden etuoikeuksien tulisi olla kauttaaltaan identtisiä.¹⁷⁷ Koska irtain pantti on esinevakuus, lain sanamuodon puolesta vakuutussaatavien voitaisiin katsoa olevan vakuudellista velkaa, sillä kauttaaltaan identtinen etuoikeus tarkoittaisi myös kuulumista samaan velkaryhmään. Lain esitöissä on kuitenkin etuoikeuden säätämisen yhteydessä täsmennetty, että pykälän tarkoituksena ei ole huonontaa irtaimen pantin haltijalle kuuluvaa etuoikeutta.¹⁷⁸ Tämän vuoksi tilanteissa, joissa velkojina on sekä vakuutussaataviin oikeutettuja että irtaimen pantin haltijoita, irtaimen pantti menee vakuutussaatavien edelle etusijajärjestyksessä. Tämä näkemys on myös vahvistettu korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2003:27, jossa korkein oikeus on linjannut, että vakuutussaatavien etuoikeus ei voi huonontaa irtaimen pantin etuoikeutta, ja täten asettuu etusijajärjestyksessä irtaimen pantin alapuolelle.

Vakuutussaatavien etuoikeus on siis huonompi kuin muiden esinevakuuksien, eikä yhtäläisesti samanlainen asema irtaimen pantin haltijan kanssa toteudu käytännössä. Vakuutussaatavien vakuudellisuutta ei voida suoriltaan hylätä näillä perusteilla, sillä vakuudellisilla veloilla on myös keskinäisiä etusijajärjestyksiä. Alemmalla etusijalla ja sillä, ettei yhtäläinen asema irtaimen pantin kanssa toteudu käytännössä, voi kuitenkin olla

¹⁷⁶ EUT C-28/03

¹⁷⁷ Kotimaisten kielten keskus ja Kielikone Oy 2024.

¹⁷⁸ HE 179/1979 vp

merkitystä vakuudellisuuden tulkintaan kokonaisuutta pohdittaessa, sillä vakuutussaatavien tulkitseminen vakuudelliseksi velaksi vaatisi erittäin vahvat kansalliset perusteet.

EU-oikeuden periaatteiden mukaan kansallista lainsäädäntöä tulee tulkita unionin oikeuden valossa. Euroopan unionin oikeudella on myös etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, eikä unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä tule soveltaa. Oleellista onkin siis määrittää, olisiko vakuutussaatavien vakuudellisuus ristiriidassa vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin sisällön tai sen tavoitteiden kanssa. Tavoitteiksi on direktiivissä määritetty sekä vakuutusyhtiöiden kriittisten toimintojen jatkuvuuden turvaaminen ja rahoitusvakauden ylläpitäminen että vakuutuksenottajien, edunsaajien ja muiden korvauksenhakijoiden suojaaminen.¹⁷⁹ Kaikkien kriisinratkaisun tavoitteiden on linjattu olevan yhtä merkittäviä, ja niiden välillä tulee vallita tasapaino.¹⁸⁰ Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi vakuutuksenottajien suojaamisesta ei voida toteuttaa muiden tavoitteiden kustannuksella, joten tämän tavoitteen saavuttaminen ei yksinään riitä perusteeksi vakuutussaatavien vakuudellisuuden hyväksymiselle.

Vakuutussaatavien lukeminen osaksi vakuudellisia velkoja turvaisi vakuutuksenottajien ja edunsaajien asemaa, sillä silloin heidän saatavia ei olisi mahdollista alaskirjata tai muuntaa. Vakuudellisuus toteuttaisi direktiivin tavoitetta vakuutuksenottajien aseman suojaamisesta, mutta toisaalta sillä voisi olla myös haitallisia vaikutuksia muihin tavoitteisiin. Mikäli vakuutussaatavat katsottaisiin vakuudellisiksi, tämä rajoittaisi mahdollisesti kaikkien kriisinratkaisuvälineiden soveltamista, sillä arvonalennus- tai muuntamisvälineen käyttäminen voi olla pakollista, jotta muita välineitä kyetään soveltamaan.¹⁸¹ Kriisinratkaisun tehokas toteuttaminen vaatii, että kriisinratkaisuvälineitä voidaan soveltaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Vakuutussaatavien vakuudellisuuteen liittyy riski siitä, että tehokas kriisinratkaisu vaarantuisi, ja täten haittaisi kriittisten toimintojen jatkumisen sekä rahoitusvakauden ylläpitämisen tavoitteita. Lisäksi voidaan katsoa, että vakuutusyhtiön tilan vakauttaminen ja sen toiminnan jatkumisen mahdollistaminen luo itsessään suojaa vakuutuskenottajille, vaikka vakuutussaatavia jouduttaisiinkin alaskirjaamaan. Arvonalennus- tai muuntamisvälineen käytön tarve on kuitenkin tilannekohtaista, ja vakuutussaatavien vakuudellisuuden vaikutukset olisivat riippuvaisia vakuutusyhtiön taloudellisesta tilanteesta sekä siitä, millainen kriisinratkaisusuunnitelma yhtiöllä on. Koska käytäntöä liittyen vakuutusyhtiöiden

¹⁷⁹ IRRD artikla 18(2)

¹⁸⁰ IRRD artikla 18(3)

¹⁸¹ IRRD artikla 35(1)

kriisintarkkaisuun ei vielä ole, ei voida tehdä suoria johtopäätöksiä siitä, vaarantaisiko vakuutussaatavien vakuudellisuus varmasti kriisintarkkaisuun tavoitteita olennaisella tavalla, tai haittaisiko se tavoitteiden välistä tasapainoa. Nämä riskit tulee kuitenkin ottaa huomioon vakuutussaatavien asemaa arvioitaessa.

Vakuudellisten velkojen rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle perustuu direktiivin mukaan siihen, että nämä toimenpiteet ovat vakuudellisten velkojen kohdalla tuloksettomia, tai niillä voi olla negatiivisia vaikutuksia rahoitusvakauteen.¹⁸² Samalla kuitenkin korostetaan, että kriisintarkkaisuvälineiden tehokas soveltaminen vaatii mahdollisimman laajan soveltamisalan kriisintarkkaisuun välineille.¹⁸³ Vakuutussaatavat ovat laaja ryhmä, johon kuuluu saatavia erilaisista vakuutusmuodoista, joista osa on jo rajattu pakollisina arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle. Näiden seikkojen vuoksi tuleekin pohtia sitä, onko kaikkien vakuutussaatavien tulkitseminen vakuudellisiksi ja täten niiden kokonaisvaltainen rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle tarkoituksenmukaista direktiivin kontekstissa.

Vakuutusyhtiölain sanamuodon perusteella vakuutussaatavien tulkitseminen vakuudelliseksi velaksi on lähtökohtaisesti mahdollista. Vakuutussaatavien etuoikeutta ei kuitenkaan ole toteutettu Suomessa ehdottomana, vaikka tämä olisi mahdollista Solvenssi II -direktiivin nojalla. Etuoikeuteen sisältyy poikkeuksia esimerkiksi vakuudellisten velkojen ja toiminnan jatkamista koskevien kulujen osalta.¹⁸⁴ Vakuutussaatavat on siis vakuutusyhtiölaissa erotettu vakuudellisista veloissa tilanteessa, jossa saatavia suoritetaan selvitystilan aikana. Koska tällainen erottelu on tehty, vakuutussaatavat eivät ole osa vakuudellisten velkojen ryhmää vakuutusyhtiölaissa. Kun otetaan tämän lisäksi huomioon se, että vakuutussaatavien etuoikeutta ei ole toteutettu ehdottomana Suomessa, vakuudellisuuteen liittyvät riskit direktiivin tavoitteiden saavuttamisen osalta sekä se, että vakuutusyhtiölain esitöissä ja oikeuskäytännössä on vahvistettu vakuutussaataville alempi etuoikeus verrattuna lain sanamuotoon, ei voida perustellusti katsoa, että vakuutussaatavien vakuudellisuus olisi tarkoituksenmukaista tässä kokonaisuudessa.

¹⁸² IRRD perusteluiden kohta 57

¹⁸³ IRRD perusteluiden kohta 57

¹⁸⁴ VYL 23:20 § mukaan vakuutussaatavien etuoikeudesta riippumatta voidaan suorittaa vakuudellisia velkoja, lakisääteisiä korvaussaatavia, selvitystilasta johtuvia saatavia sekä liiketoiminnan jatkamisesta johtuvia saatavia.

5.3 Vakuutussaatavien rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle muilla keinoilla

5.3.1 Vakuutussaatavien rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle IRRD:n artiklan 35(6) perusteella

Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 35 artiklassa on ehdottomien kieltojen lisäksi säädetty veloista, jotka jäsenvaltiot voivat itse halutessaan säätää arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle. Näitä ovat vakuutussaatavista johtuvat velat, jotka katetaan Solvenssi II -direktiivin 271(19)(a) artiklan mukaisesti, sekä yksityisistä sairaskorvauksista johtuvat velat, jotka ovat vaihtoehtoina lakisääteiselle vakuutukselle.¹⁸⁵ Direktiivissä on siis jätetty kansalliselle lainsäätäjälle mahdollisuus rajata vakuutussaatavat arvonalentamisen ulkopuolelle tiettyjen ehtojen täytyessä. Yksityisistä sairaskorvauksista johtuvia velkoja, jotka korvaisivat lakisääteisen vakuutuksen ei ole käytössä Suomessa, joten niitä ei tarvitse tarkastella tarkemmin tässä tutkielmassa.

Solvenssi II -direktiivin 275 artiklassa käsitellään vakuutussaatavien kohtelua, ja artiklan ensimmäisessä kohdassa sitä, miten vakuutussaatavien etuoikeutettu asema tulee toteuttaa jäsenvaltioissa. Vaihtoehtoina ovat a) vakuutussaatavien ehdoton etuoikeus vakuutusteknisestä vastuuvastaavien varojen osalta tai b) vakuutussaatavien etuoikeus muihin saataviin nähden lukuunottamatta poikkeuksia, kuten työntekijöiden, julkisyhteisöjen tai sosiaaliturvajärjestelmien saatavia taikka esinevakuuksilla turvattuja saatavia.¹⁸⁶ Mikäli jäsenvaltio on toteuttanut a-kohdan mukaisen ehdottoman etuoikeuden, vakuutussaatavat voidaan vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa rajata arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle. Kuten jo aiemmin tutkielmassa on mainittu, Suomessa vakuutussaatavien etuoikeus on kuitenkin toteutettu b-kohdan mukaisesti poikkeuksilla. Vakuutusyhtiölaissa on mahdollistettu muun muassa esineoikeuden alaisten varojen etusija suhteessa vakuutussaataviin, eli vakuutussaatavien etuoikeus ei ole ehdoton.¹⁸⁷ Näin ollen vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 35(6) artikla ei voida soveltaa Suomessa, eikä vakuutussaatavia voida rajata arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle kyseisen kohdan perusteella.

¹⁸⁵ IRRD artikla 35(6)

¹⁸⁶ Solvenssi II artikla 275(1)

¹⁸⁷ VYL 23:20 §

5.3.2 Vakuutussaatavien rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle lainsäädännössä muilla perusteilla

Tietyt vakuutussaatavat, kuten liikennevakuutuksista johtuvat saatavat, ovat jo rajattu pakollisesti direktiivissä arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle.¹⁸⁸ Voidaankin siis pohtia sitä, pystyisikö rajausta laajentamaan kansallisessa lainsäädännössä siten, että se koskisi kaikkia vakuutussaatavia kokonaisuudessaan. Tällöin vakuutussaatavat olisivat oma ryhmänsä veloissa, joiden arvoa ei voida alentaa, mikä poikkeaisi direktiivin sisällöstä. Tällainen säädös on kuitenkin mahdollinen niissä jäsenvaltioissa, joissa vakuutussaataville on säädetty kansallisessa lainsäädännössä ehdoton etuoikeus Solvenssi II -direktiivin mukaisesti.¹⁸⁹ Koska vakuutussaatavien kokonaisvaltainen rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle on mahdollista tietyillä ehdoilla, tarkastellaan mahdollisuutta siihen, että vakuutussaatavat rajattaisiin lainsäädännössä välineen ulkopuolelle muilla perusteilla, kuten vakuutuksenottajien suojaamisella.

Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi ei kuitenkaan sisällä mainintaa siitä, että direktiivin määräyksistä voitaisiin poiketa esimerkiksi direktiivin sisältöä laajemmalla tai tiukemmalla sääntelyllä. Tämän vuoksi ei voida lähteä liikkeelle oletuksesta, että direktiiviä tiukempi sääntely olisi sallittua ja tarkoituksenmukaista. Tämä johtuu siitä, että direktiivissä tulee mainita erikseen, mikäli sen tarkoituksena on ainoastaan asettaa vähimmäisehtoja jäsenvaltioille.¹⁹⁰ Lisäksi direktiivit ovat Euroopan unionin perussopimuksen mukaan jäsenvaltioita velvoittavia, ja kriisinratkaisuviranomaisen tuleekin noudattaa direktiiviä ja sen tavoitteita kriisinratkaisussa.¹⁹¹ Kuten EU:n direktiivien täytäntöönpanoa käsittelevässä osiossa on mainittu, yksityisellä taholla on oikeus vedota direktiiviin suhteessa valtioon ja sen viranomaisiin, vaikka direktiivi olisikin implementoitu virheellisesti tai muuten poikkeavasti. Tämä aiheuttaa riskin siitä, että esimerkiksi kriisinratkaisussa oleva vakuutusyhtiö vetoaisi direktiiviin tilanteessa, jossa vakuutussaatavien arvon alentaminen tai muuntaminen olisi täysin kiellettyä.

Yksityisen tahon vetoamisen vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin riskiä arvioitaessa voidaan tarkastella luottolaitoksien kriisinratkaisuun liittyvää oikeuskäytäntöä.

¹⁸⁸ IRRD artikla 35(5)

¹⁸⁹ IRRD 35(6)

¹⁹⁰ Ojala 2016 s.42

¹⁹¹ SEUT artikla 288

Kriisinratkaisun tapauksissa on ollut säännönmukaista, että kriisinratkaisuviranomaisen tekemistä päätöksistä ja ratkaisuista on valitettu esimerkiksi unionin tuomioistuimeen. Tämä on koskenut sekä kriisinratkaisuun asettamista ja kriisinratkaisun toimenpiteiden toteuttamista että päätöksiä olla asettamatta luottolaitosta kriisinratkaisuun.¹⁹² Tavaksi on siis muodostunut, että jokaista kriisinratkaisuun liittyvää päätöstä on käsitelty oikeudessa, riippumatta päätöksen sisällöstä. Tämä johtuu siitä, että kyseessä on ollut uusi direktiivi, jonka soveltamisesta ei ole ollut vakiintunutta käytäntöä tai tulkintaa. Tämä toimintatapa tulee todennäköisesti toistumaan myös vakuutusalan kriisinratkaisun kohdalla, sillä vakuutusyritysten kriisinratkaisusta ei ole aiemmin säädetty yhteisesti unionin tasolla. Koska yksityisellä taholla on mahdollisuus vedota direktiiviin suhteessa valtioon tai sen viranomaisiin, eli tässä tapauksessa kriisinratkaisuviranomaiseen, vakuutussaatavien rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle kansallisessa lainsäädännössä ei olisi kovinkaan tehokasta. Tämä johtuu etenkin siitä, että tuomioistuimen tulee tulkita sääntelyä EU-oikeuden valossa, jonka mukaan vakuutussaatavien arvon alentamisen ja muuntamisen tulisi olla mahdollista. Kansallisen vakuutusalan kriisinratkaisulain tulisikin olla sellainen, että se pätee myös tuomioistuimissa.

Kuten tutkielmassa on jo aiemmin todettu, vakuutuksenottajien suojelun lisäksi direktiivin tavoitteena on etenkin ehkäistä vakuutusyhtiöiden kaatumisia sekä mahdollistaa niiden vakauttaminen ja toiminnan jatkuminen kriisinratkaisuvälineiden avulla. Useat kriisinratkaisun välineet voivat vaatia velkojen arvonalennusta tai muuntamista, jotta niitä voidaan soveltaa tehokkaasti.¹⁹³ Lisäksi velkojen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle on jo rajattu useampia velkaryhmiä, mikä rajoittaa kriisinratkaisun toimenpiteiden toteuttamista. Mikäli kansallisessa lainsäädännössä päädyttäisiin rajaamaan vakuutussaatavat kokonaisuudessaan arvonalentamisen mahdollisuuksien ulkopuolelle, tällä voi olla vaikutuksia siihen, miten tehokkaasti kriisinratkaisua pystytään toteuttamaan. Tämä johtuu siitä, että arvonalennuksessa tai muuntamisessa hyväksyttävien velkojen ryhmä kaventuisi huomattavasti, eikä arvon alentamisella välttämättä kyettäisi saavuttamaan sellaisia tuloksia, jotka mahdollistaisivat vakuutusyhtiön tilan vakauttamisen ja sen toiminnan

¹⁹² EUT:n sivustolta löytyy runsaasti tapauksia kriisinratkaisupäätöksistä sekä muista kriisinratkaisuviranomaisen tekemistä päätöksistä, kuten hallintomaksuista. EUT on käsitellyt pääasiassa Single Resolution Boardin tekemiä, eli unionin tasolla käsiteltäviä, päätöksiä. Kuitenkin suomalaisen kriisinratkaisukäytännön puuttuessa nämä tapaukset ovat ainoa saatavilla oleva lähdeaineisto, eikä myöskään ole erityisiä perusteita olettaa, että suomalaiset yritykset toimisivat eri tavalla muiden yritysten kanssa.

¹⁹³ IRRD artikla 35(1)

jatkumisen. Koska vakuutussaatavien rajaaminen välineen ulkopuolelle on kuitenkin mahdollista osassa jäsenvaltioissa, tavoitteiden saavuttaminen ja kriisinratkaisun tehokkuus eivät yksinään riitä perusteeksi sille, että tällainen rajaus lainsäädännössä ei olisi mahdollista muilla perusteilla. Nämä vaikuttavat kuitenkin kokonaisarvioon siitä, onko tällainen lainsäädäntö tarkoituksenmukaista.

Kun otetaan huomioon unionin direktiivien täytäntöönpanoon liittyvät vaatimukset ja periaatteet sekä yksityisen tahon mahdollisuus vedota direktiivin sisältöön tilanteissa, joissa kansallinen lainsäädäntö poikkeaa direktiivistä, vakuutussaatavien säätäminen kansallisessa laissa täysin arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle ei täytäntöönpane direktiiviä tehokkaalla tavalla. Sisällöllisen vastaavuuden lisäksi myös direktiivin tavoitteiden tasapainoinen toteutuminen tukee tulkintaa siitä, että vakuutussaatavien kokonaisvaltaista rajaamista välineen ulkopuolelle ei voida katsoa tarkoituksenmukaiseksi toiminnaksi.

5.3.3 Vakuutussaatavien osittainen rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle

Vaikka vakuutussaatavien rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle kokonaisuudessaan ei ole tarkoituksenmukaista direktiivin täytäntöönpanon kannalta, voidaan vielä pohtia, olisiko mahdollista rajata välineen ulkopuolelle myös muita vakuutusryhmiä pakollisten moottoriajoneuvojen vakuutusten lisäksi. Liikennevakuutusten rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle perustuu Euroopan unionin direktiiviin 103/2009/EY moottoriajoneuvojen vakuutuksesta, jossa säädetään pakollisista lakisääteisistä liikennevakuutuksista ajoneuvojen omistajille.¹⁹⁴ Jäsenvaltioiden on kyseisen direktiivin mukaan velvoitettava moottoriajoneuvojen käyttäjät ottamaan liikennevakuutuksen mahdollisten tapaturmien varalle. Lisäksi jäsenvaltioiden on taattava vakuutusturva sellaisen määrän osalta, jolla voidaan suorittaa täysimääräinen korvaus vakavia henkilövahinkoja kärsineille yksilöille.¹⁹⁵ Näillä säännöksillä pyritään turvaamaan vahingon kärsineiden saatavia.¹⁹⁶ Koska liikennesaatavat on rajattu pakollisina arvonalennus-

¹⁹⁴ IRRD artikla 35(5)(e)

¹⁹⁵ Direktiivi moottoriajoneuvojen vakuutuksesta perusteluiden kohta 12

¹⁹⁶ Ibid.

tai muuntamisvälineen ulkopuolelle niitä koskevan direktiivin mukaisesti, rajausta koskee ainoastaan vakuutusturvan vähimmäismäärää.

Liikennevakuutukset ovat pakollisia lakisääteisiä vakuutuksia moottoriajoneuvojen omistajille. Lakisääteisten vakuutusten ottaminen on velvoitettu lainsäädännössä, ja niille on myös yleensä laissa määritelty sisältö sekä korvauksen saajan oikeudet.¹⁹⁷

Liikennevakuutusten lisäksi lakisääteisiä vakuutuksia Suomessa ovat potilasvakuutukset sekä sosiaalivakuutukset.¹⁹⁸ Potilasvakuutus on pakollinen terveyden- tai sairaanhoitotoimintaa harjoittaville, ja mahdollisten korvausten maksamisesta vastaa potilasvakuutuskeskus.¹⁹⁹

Tämän vuoksi potilasvakuutukseen perustuvien saatavien rajaamista arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle ei tarvitse käsitellä tässä tutkielmassa tarkemmin, sillä vakuutusyhtiöt eivät maksa korvauksia suoraan vahingon kärsineelle taholle.

Merkittävä osa Suomen sosiaaliturvasta on toteutettu lakisääteisten sosiaalivakuutusten avulla, ja näillä vakuutuksilla turvataan yksilön toimeentulo esimerkiksi sairauden tai työkyvyttömyyden varalta.²⁰⁰ Sosiaalivakuutuksiin perustuvia korvauksia maksavat Kansaneläkelaitos, työttömyyskassat sekä vakuutusyhtiöt.²⁰¹ Tulevan lainsäädännön ja tämän tutkielman kannalta oleellisia ovat juuri vakuutusyhtiöiden maksamat vakuutussaavat.

Tällaisia ovat esimerkiksi työtapaturmien ja ammattitautien johdosta saatavat korvaukset, jotka yksityinen vakuutusyhtiö suorittaa vahingon kärsineelle tämän työnantajan tekemän ilmoituksen perusteella.²⁰² Myöntäessään lakisääteisiä vakuutuksia, vakuutusyhtiöt toimivat viranomaisen asemassa, ja hoitavat julkista hallintotehtävää.²⁰³ Tämän lisäksi

Finanssivalvonnalla on velvollisuus olla antamatta lupaa sellaisiin toimenpiteisiin, kuten vakuutusyhtiön rakenteen muutokseen tai vakuutuskannan siirtoon, jotka vaikuttaisivat yhtiön kykyyn suorittaa työtapaturmiin tai ammattitauteihin perustuvia vakuutussaavia.²⁰⁴ Muiden vakuutusten kohdalla Finanssivalvonnalla on oikeus kieltäytyä antamasta lupaa tällaisiin toimenpiteisiin.²⁰⁵ Lakisääteisiin sosiaalivakuutuksiin perustuvat vakuutussaavat ovat siis vahvemmin suojattuja muihin vakuutussaaviin verrattuna, ja niillä on oma erityisasemansa

¹⁹⁷ Hoppu – Hemmo 2006 s. 19

¹⁹⁸ Laki ympäristövahinkorahastosta (1262/2022) 35 §: Ennen myös ympäristövakuutukset kuuluivat lakisääteisten vakuutusten joukkoon, mutta järjestelystä luovuttiin vuoden 2025 alussa.

¹⁹⁹ Potilasvakuutuslaki (948/2019) 3:22 §

²⁰⁰ Sosiaalivakuutus. Sosiaali- ja terveysministeriö.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Työtapaturma- ja ammattitautivakuutusjärjestelmä. Sosiaali- ja terveysministeriö

²⁰³ Mikä on työtapaturma- ja ammattitautivakuutus? Tapaturmavakuutuskeskus.

²⁰⁴ Työtapaturma ja ammattitautilaki 208 §

²⁰⁵ VYL 19:10 §

lainsäädännössä. Tämän vuoksi olisikin erityisen tärkeää, että näiden vakuutussaatavien maksaminen turvattaisiin myös kriisinratkaisua koskevassa lainsäädännössä mahdollisimman tehokkaasti.

Mikäli päädyttäisiin rajaamaan joitakin vakuutussaatavia osittain arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle, tulisi huomioida myös vakuutussaatavien keskinäinen etusijajärjestys, joka on ollut voimassa jo vuodesta 1979.²⁰⁶ Kyseisessä järjestyksessä etusijalla ovat henkilövahinkoja kärsineet sekä henkivakuutukseen perustuviin saataviin oikeutetut tahot. Henkivakuutuksen ottajien etuoikeus saataviinsa on ollut voimassa jo ennen vuotta 1952, ja tämän etuoikeuden laajentamista kaikkiin vakuutussaataviin on perusteltu useissa hallituksen esityksissä etenkin henkilövahingon kärsineiden oikeuksien toteutumisella.²⁰⁷ Näiden kahden vakuutuksenottajien ryhmän etuoikeudet ovat siis olleet erityisen tärkeitä vakuutussaatavien etuoikeuden kokonaisuudessa. Mikäli joitakin vakuutussaatavien ryhmiä rajattaisiin arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle, nämä voisivat mahdollisesti asettua henkivakuutukseen perustuvien saatavien ja henkilövahingon kärsineiden etuoikeuksien edelle. Tällainen muutos vakuutussaatavien etuoikeuksien järjestykseen tulisi huomioida rajausta säädettäessä, sekä ottaa pohdintaan mukaan rajauksen tarkoituksenmukaisuutta määriteltäessä. Toisaalta sosiaalivakuutuksiin perustuvat vakuutusyhtiöiden maksamat vakuutussaatavat ovat juuri henkilövahingon kärsineille maksettavia korvauksia, joten tällä ei olisi merkittäviä vaikutuksia vakuutussaatavien keskinäiseen järjestykseen.

Näiden perusteluiden pohjalta voidaan katsoa, että vakuutussaatavien osittainen rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle tulisi olla mahdollista, ainakin vakuutusyhtiöiden maksamien tapaturma- ja ammattitautivakuutuksiin perustuvien vakuutussaatavien osalta. Vaikka näistä vakuutuksista ei ole liikennevakuutuksen tavoin säädetty erikseen omalla direktiivillään unionin tasolla, nämä sosiaalivakuutukset ovat Suomessa lakisäätteisiä, eli pakollisia lainsäädännön nojalla, ja niiden avulla toteutetaan osa Suomen sosiaaliturvasta. Tapaturmiin ja ammattitauteihin perustuvilla vakuutussaataville on säädetty erityisen vahva suoja, joka tulisi ottaa huomioon myös kriisinratkaisussa. Koska Finanssivalvonnalla on velvollisuus olla antamatta lupaa näiden vakuutussaatavien maksua vaarantaviin toimenpiteisiin, oikeuden kieltäytyä antamasta lupaa sijasta, tulisi myös

²⁰⁶ Keskinäinen etusijajärjestys on määritelty hallituksen esityksessä HE 179/1979 vp.

²⁰⁷ Henkilövahingon kärsineiden oikeuksiin vedotaan HE 179/1979 vp ja HE 13/2008 vp.

varmistaa, voidaanko tähän vakuutussaatavien ryhmään kohdistaa kriisinratkaisun toimenpiteitä. Tämä on kuitenkin riippuvaista kriisinratkaisuviranomaisen toimivallasta, josta säädetään erikseen. Kun otetaan vielä huomioon sosiaalivakuutukseen perustuvien vakuutussaatavien tärkeys sosiaaliturvan kannalta sekä se, että koko vakuutussaatavien etuoikeus pohjautuu nykyään juurikin henkilövahingon kärsineiden suojaamiseen, tutkielman puitteissa ei voida poissulkea sitä mahdollisuutta, että joitakin lakisääteisiä vakuutuksia säädettäisiin arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle.

Vakuutusyhtiöiden maksamien lakisääteiseen sosiaalivakuutukseen perustuvien saatavien rajaaminen välineen ulkopuolelle toteuttaisi kansallista sääntelyä sekä turvaisi vakuutuksenottajia ilman, että kriisinratkaisuvälineiden käyttö rajoittuisi merkittävästi.

5.4 Vakuutussaatavat etuoikeutettuina saatavina

Vakuutussaatavat ovat vakuutusalaan koskevan kriisinratkaisudirektiivin sekä tämänhetkisen kansallisen vakuutusalaan koskevan lainsäädännön mukaan kokonaisuutena etuoikeutetussa asemassa. Vakuutussaatavien etuoikeus tulee siis toteutumaan myös vakuutusalan kriisinratkaisua koskevassa lainsäädännössä. Vakuutussaatavat tulevat olemaan tavallisten vakuudettomien velkojen edellä etusijajärjestyksessä, ja vakuutusyhtiöiden tulee toiminnassaan varata tietty määrä varoja näiden saatavien suorittamiseen. Suomessa ei ole tällä hetkellä säädettyä ehdotonta etuoikeutta vakuutussaataville, eikä tällaista ole myöskään tarkoituksenmukaista säätää vakuutusyhtiöiden kriisinratkaisua koskevan direktiivin täytäntöönpanossa.

Kriisinratkaisuviranomaisten tulee kriisinratkaisutilanteessa varmistaa se, että heidän tekemät toimenpiteet vaikuttavat vakuutussaataviin vasta sen jälkeen, kun osakkeenomistajat ja muut etuoikeudettomat velkojat ovat kantaneet oman osuutensa tappioista.²⁰⁸ Vakuutussaatavat ja jälleenvakuutussaatavat on nimetty direktiivin perusteluosiossa viimesijaisiksi veloiksi, joihin arvonalennus- tai muuntamisvälinettä sovelletaan.²⁰⁹ Tämän lisäksi kriisinratkaisuviranomaisten tulee vielä erikseen selvittää, millaisia vaikutuksia vakuutussaatavien arvonalentamisella tulisi olemaan vakuutuksenottajille.²¹⁰ Toisaalta vaikka vakuutussaataviin kohdistuvat toimet ovatkin viimesijaisia verrattuna muihin velkoihin, arvonalennus- tai muuntamisvälinettä tulee käyttää myös niihin, ennen kuin julkiseen

²⁰⁸ IRRD perusteluiden kohta 38

²⁰⁹ IRRD perusteluiden kohta 58

²¹⁰ Ibid.

rahoitustukeen turvautuminen on mahdollista.²¹¹ Vakuutussaatavien arvon alentaminen voi siis tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteissa, joissa kriisintarkaisun toteuttaminen vaatii poikkeuksellista julkista rahoitusta. Julkisen rahoituksen käyttäminen ei saa kuitenkaan sisältyä kriisintarkaisusuunnitelmiin, eivätkä kriisintarkaisuviranomaisen saa olettaa, että julkiseen rahoitukseen turvautuminen on mahdollista jokaisessa tilanteessa.²¹²

Vakuutussaatavien arvon alentaminen julkisen rahoituksen saannin nojalla tulisi siis olemaan poikkeuksellinen tilanne, eikä tämä mahdollisuus vaaranna vakuutusnottajien tai edunsaajien suojaa olennaisella tavalla.

Olellaisena periaatteena kriisintarkaisutilanteissa on myös se, että velkojia ei saa asettaa huonompaan asemaan, kuin missä ne olisivat tavallisessa konkurssimenettelyssä.²¹³ Tämä periaate vaikuttaa myös arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamiseen, sillä velkoja ei voida alaskirjata, mikäli ne oltaisiin kyetty maksamaan tavallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Mikäli siis vakuutussaatavat olisivat etuoikeutetun asemansa perusteella suoritettavissa ilman kriisintarkaisua, niihin ei voida kohdistaa kriisintarkaisun välineitä, jotka estäisivät vakuutussaatavien suorittamisen. Tällainen menettely toteuttaa osaltaan myös direktiivin tavoitteita vakuutusnottajien ja edunsaajien suojaamisesta. Periaatteeseen ei ole liitetty suhteellisuusarviointia, eli vaikka vakuutussaatavien arvon alentaminen voisi auttaa kriisintarkaisun toteuttamisessa, tämä ei riitä syyksi asettaa vakuutusvelkojia huonompaan asemaan konkurssiin verrattuna.²¹⁴

Lisäksi direktiivissä on mahdollistettu kriisintarkaisuviranomaisen tilannekohtainen harkinta, jolloin arvonalennus- tai muuntamisvälinettä ei tietyssä tilanteessa sovelleta johonkin muutoin hyväksyttävään velkaan. Tämä menettely on mahdollista tilanteissa, joissa välineen soveltamista ei voida toteuttaa kohtuullisessa ajassa, jos siitä aiheutuisi muille velkojille suurempia tappioita kuin silloin, jos välinettä ei sovelleta tai, jos velan rajaaminen välineen ulkopuolelle on ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhtaista kriisintarkaisutavoitteiden saavuttamiseksi.²¹⁵ Mikäli velkoja päädytään rajaamaan arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle harkinnanvaraisesti, muiden hyväksyttävien velkojen arvonalennuksen tai muuntamisen tasoa voidaan nostaa ottaen huomioon välineen ulkopuolelle rajattujen velkojen

²¹¹ IRRD perusteluiden kohta 39

²¹² IRRD perusteluiden kohta 48

²¹³ IRRD perusteluiden kohta 29

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ IRRD perusteluiden kohta 59

määrän.²¹⁶ Myös tällöin tulee kuitenkin huomioida periaate, jonka mukaan velkojan asema ei saa olla huonompi kuin tavallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä.

Tilannekohtainen harkinta kohtuuttoman ajan sekä velkojien aseman osalta on mahdollisesti todistettavissa jo ennen välineen soveltamista, mikä tekee näiden poikkeusten hyödyntämisestä selkeämpää verrattuna muihin poikkeuksiin. Velan rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle ehdottoman välttämättömyyden ja sen oikeasuhtaisuuden perusteella vaatii taas enemmän harkintaa ja perusteluita. Koska kriisinratkaisun tavoitteena on vakuutuksenottajien ja edunsaajien suojaaminen, vakuutussaatavien rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle tilannekohtaisesti voisi olla mahdollista tilanteissa, joissa vakuutussaatavien arvon alentaminen aiheuttaisi vakuutuksenottajille merkittävää haittaa. Muut kriisinratkaisun tavoitteet eivät kuitenkaan saa kärsiä tällaisen rajaamisen seurauksena, vaan tavoitteiden välillä tulee edelleen vallita tasapaino. Vaikka ehdoton välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus asettavat harkinnanvaraiselle poissulkemiselle korkean soveltamiskynnyksen, lähtökohtaisesti nämä tilannekohtaiset poikkeukset ovat kuitenkin käytettävissä myös vakuutussaatavien osalta.

Vakuutussaataviin tullaan siis direktiivin perusteella soveltamaan arvonalennus- tai muuntamisvälinettä ainoastaan sellaisissa tilanteissa, joissa se on välttämätöntä kriisinratkaisun toteuttamiseksi, ja joissa se ei huononna vakuutuksenottajien asemaa velkojina. Tämän lisäksi vakuutussaatavien arvon alentaminen voidaan toteuttaa vasta sen jälkeen, kun välinettä on sovellettu jo muihin vakuudettomiin ja etuoikeudettomiin velkoihin. Nämä säännökset turvaavat vakuutuksenottajien asemaa, mutta samalla mahdollistavat myös kriisinratkaisun tehokkaan toteuttamisen. Kun otetaan huomioon vielä se, että vakuutussaatavilla ei ole tämänhetkisessä kansallisessa lainsäädännössä ehdotonta etuoikeutta, tavallinen vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukainen etuoikeus vakuutussaataville näyttäisi olevan riittävä suojaamaan vakuutuksenottajia. Lakisääteisten sosiaalivakuutusten rajaamista arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle omana ryhmänään voidaan kuitenkin vielä selvittää.

²¹⁶ IRRD perusteluiden kohta 59

6 Johtopäätökset

Tutkielmassa on tarkasteltu kysymystä siitä, voidaanko vakuutussaatavien katsoa kuuluvan vakuudellisten velkojen joukkoon vakuutusyhtiölain 23 luvun 15 pykälässä säädetyn etuoikeuden nojalla. Vakuutusyhtiölain mukaan vakuutussaatavilla on yhtäläisesti samanlainen etuoikeus vakuutusyhtiön omaisuuteen kuin irtaimen pantin haltijalle on pantin kohteeseen. Irtain pantti on esinevakuus, joten pykälän mukaan vakuutussaatavien etuoikeus olisi yhtäläisesti samanlainen kuin esinevakuudella. Kysymys vakuutussaatavien vakuudellisuudesta on oleellinen tulevan vakuutusalan kriisinratkaisulain kannalta, sillä näiden saatavien vakuudellisuus vaikuttaisi mahdollisesti kriisinratkaisuvälineiden soveltamiseen sekä kriisinratkaisun toteuttamiseen.

Vakuudelliset velat on rajattu vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä rajoitus tulee pakollisena jokaisen jäsenvaltion sovellettavaksi, riippumatta nykyisen kansallisen lainsäädännön sisällöstä. Vakuudellisiin velkoihin ei myöskään saa kohdistaa muita sellaisia toimenpiteitä, jotka vaarantaisivat näiden velkojen suorittamisen. Koska arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltaminen voi olla tarpeellista ennen kuin muita kriisinratkaisuvälineitä pystytään soveltamaan, rajoitus voi vaikuttaa lähes kaikkien kriisinratkaisuvälineiden soveltamismahdollisuuksiin. Tämän vuoksi vakuutussaatavien mahdollinen vakuudellisuus on merkittävä kysymys tulevan lainsäädännön ja sen soveltamisen kannalta.

Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin tarkoituksena ei ole tulkita vakuutussaatavia vakuudellisiksi veloiksi, vaan tällainen tulkinta johtuisi kansallisesta vakuutusyhtiölaista. Vaikka vakuutusyhtiölain 23 luvun 15 pykälän sanamuodon perusteella tällainen tulkinta olisi lähtökohtaisesti mahdollinen vakuutussaatavien ja irtaimen pantin yhtäläisesti samanlaisen aseman pohjalta, vakuutusyhtiölain 23 luvussa vakuutussaatavat ja vakuudelliset velat ovat myös omia ryhmiään, mikä vahvistaa näkemystä siitä, että vakuutussaatavien ei ole tarkoitettu olevan osa vakuudellisten velkojen ryhmää. Lisäksi lain esitöissä ja oikeuskäytännössä vakuutussaatavat on asetettu irtaimen pantin alapuolelle, eli yhtäläisesti samanlainen asema ei toteudu käytännössä. Euroopan unionin oikeuden ja sen täytäntöönpanoon liittyvien periaatteiden osalta vakuutussaatavien vakuudellisuudella voisi olla mahdollisia negatiivisia vaikutuksia kriisinratkaisun toteuttamiseen ja sen tehokkuuteen, ja vakuudellisuuden voitaisiin katsoa joissain tilanteissa olevan ristiriidassa direktiivin kanssa.

Kun otetaan vielä huomioon se, että vakuutussaatavien etuoikeutta ei ole toteutettu mahdollisuuksista huolimatta ehdottomana, ei voida katsoa, että vakuutussaatavien tulkitseminen vakuudelliseksi olisi tarkoituksenmukaista tässä yhteydessä.

Vaikka vakuutussaatavat eivät lukeudu osaksi vakuudellisia velkoja, niillä on kuitenkin vahva erityisasema. Vakuutuksenottajien, edunsaajien ja korvauksen hakijoiden suojaaminen on määritelty yhdeksi kriisinratkaisun tavoitteeksi, joten myös kansallisessa lainsäädännössä tulee varmistaa, että vakuutussaatavat ovat asianmukaisesti suojattuja. Tutkielmassa onkin tarkasteltu myös mahdollisuutta rajata vakuutussaatavat arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle lainsäädännössä joko kokonaisuudessaan omana ryhmänään tai osittain tiettyjen saatavien osalta.

Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä on säädetty, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus säätää vakuutussaatavien rajaamisesta arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle, mikäli vakuutussaatavilla on kansallisesti jo säädetty ehdoton etuoikeus vakuutusyhtiön omaisuuteen kaikkiin muihin saataviin nähden. Suomessa kuitenkin vakuutussaatavien etuoikeuteen sisältyy poikkeuksia, eikä etuoikeus ole täten ehdoton. Tämän vuoksi tätä mahdollisuutta vakuutussaatavien rajaamiseen välineen ulkopuolelle ei voida soveltaa Suomessa.

Toisena vaihtoehtona tutkielmassa on tarkasteltu mahdollisuutta, että vakuutussaatavat rajattaisiin kansallisessa lainsäädännössä arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle ilman suoraan direktiivin artikloihin pohjautuvaa syytä. Direktiivistä poikkeava täytäntöönpano on mahdollista tilanteissa, joissa direktiivillä asetetaan ainoastaan vähimmäisvaatimuksia. Tällöin jäsenvaltioilla on mahdollisuus säätää direktiiviä laajemmasta tai tiukemmasta sääntelystä. Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä ei kuitenkaan ole säädetty tällaisesta mahdollisuudesta, joten lähtökohtaisesti ei ole mahdollista olettaa, että tiukempi ja laajempi sääntely on mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Vakuutussaatavien rajaamisesta arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle tulisi siis olla erikseen eriteltyjä perusteita, joiden vuoksi rajaaminen lainsäädännössä voitaisiin katsoa hyväksyttäväksi.

Kuten tutkielmassa on useaan otteeseen todettu, kriisinratkaisun yhtenä tavoitteena on suojata vakuutuksenottajia ja heidän oikeuksiaan vakuutussaataviin. Tämän lisäksi tavoitteina ovat rahoitusvakauden turvaaminen sekä vakuutusyhtiön kriittisten toimintojen jatkumisen

mahdollistaminen. Kaikki kriisinratkaisulle asetetut tavoitteet ovat direktiivin mukaan tasavertaisia, ja niiden välillä tulee vallita tasapaino, mikä tarkoittaa, että yhtä tavoitetta ei voida toteuttaa muiden tavoitteiden kustannuksella. Tämän vuoksi vakuutuksenottajien suojaaminen ei yksinään riitä perusteeksi siihen, että vakuutussaatavat rajattaisiin arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle lainsäädännössä. Lisäksi yksityisellä taholla on oikeus vedota direktiiviin tilanteissa, joissa kansallinen täytäntöönpano poikkeaa direktiivistä. Tämä aiheuttaa riskin siitä, että yksityinen taho vetoaisi siihen, että vakuutussaatavien arvon alentamisen tulisi olla mahdollista direktiivin mukaan. Koska kansallista oikeutta on tulkittava EU:n oikeuden valossa, eikä ristiriitaisia säännöksiä saa soveltaa, direktiivistä poikkeava sääntely ei olisi tehokasta. Tutkielman perusteella direktiiviä tiukempi sääntely, jossa vakuutussaatavat rajataan kokonaisuudessaan arvonalentamis- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle, ei ole kriisinratkaisun tavoitteiden tai unionin oikeuden täytäntöönpanon periaatteiden nojalla tarkoituksenmukaista.

Vaikka vakuutussaatavien rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle kokonaisuudessaan ei ole tarkoituksenmukaista, osittainen rajaaminen voi tulla kysymykseen tiettyjen vakuutusryhmien osalta. Vakuutusalan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot rajaamaan moottoriajoneuvojen pakolliset vakuutukset arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle. Rajaus toteutetaan moottoriajoneuvojen vakuutuksia koskevan direktiivin mukaisesti, eli sellaisen vähimmäissuojan osalta, jolla voidaan täysimääräisesti kattaa vakavien henkilövahinkojen kärsijöiden korvaukset. Liikennevakuutukset ovat pakollisia lain nojalla, eli lakisääteisiä. Suomessa on käytössä myös muita lakisääteisiä vakuutuksia, ja osa Suomen sosiaaliturvasta on järjestetty lakisääteisten sosiaalivakuutusten avulla. Sosiaalivakuutukset kattavat yksilön suojan esimerkiksi sairauden, työtapaturman tai työkyvyttömyyden varalta. Sosiaalivakuutukseen perustuvien vakuutussaatavien maksamisesta, esimerkiksi työtapaturman ja ammattitautien osalta, vastaavat yksityiset vakuutusyhtiöt. Vakuutusyhtiöt toimivat viranomaisen asemassa suorittaessaan näitä vakuutussaatavia. Lisäksi Finanssivalvonta ei saa antaa lupaa näitä vakuutuksia myöntäville vakuutusyhtiöille sellaisiin toimenpiteisiin, jotka vaikuttaisivat yhtiön kykyyn suorittaa sosiaalivakuutukseen perustuvia vakuutussaatavia. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi vakuutuskannan siirtäminen tai yhtiön rakenteen muutokset. Kun otetaan vielä huomioon sosiaaliturvan toteutumisen tärkeys sekä vakuutussaatavien etuoikeuden perustelu hallituksen esityksissä sosiaalisten vaikutusten avulla, vakuutusyhtiöille kuuluvat sosiaalivakuutuksiin perustuvien vakuutussaatavien

rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle lainsäädännössä voi olla mahdollista.

Myös osittaisen rajaamisen kohdalla tulee arvioida rajaamisen vaikutuksia direktiivin tavoitteiden toteutumiseen. Osittainen rajaaminen toteuttaisi vakuutuksenottajien suojaamisen tavoitetta, eikä se aiheuttaisi yhtä paljon rajoituksia kriisinratkaisuvälineiden soveltamiseen kuin vakuutussaatavien kokonaisvaltainen rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle. Mikäli osa vakuutussaatavista olisi edelleen alaskirjattavissa, tämä auttaisi mahdollistamaan kriisinratkaisuvälineiden tehokkaan käytön, mikä taas puolestaan toteuttaisi direktiivin tavoitteita vakuutusyhtiön kriittisten toimintojen jatkuvuuden sekä rahoitusvakauden turvaamisesta. Huomioitavaa olisi kuitenkin myös sen osalta, että tällaisella rajauksella voisi olla vaikutuksia vakuutussaatavien keskinäiseen etusijajärjestykseen. Vakuutusyhtiölain esitöiden mukaan henkilövahingon kärsineillä sekä henkivakuutuksenottajilla tulee olla paras etusija vakuutussaatavien keskinäisessä järjestyksessä. Mikäli useita vakuutussaatavien ryhmiä rajataan arvonalentamisen tai muuntamisen ulkopuolelle, henkilövahingon kärsineiden ja henkivakuutuksen ottajien suoja voi kärsiä. Kuitenkin sosiaalivakuutusten osalta vakuutussaatavia maksetaan vakuutusyhtiöiden toimesta juuri henkilövahingon kärsineille, joten tällainen rajaus ei vaikuttaisi merkittävästi vakuutussaatavien keskinäiseen etusijajärjestykseen. Vakuutussaatavien rajaaminen arvonalennus- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle vain osittain kansallisessa lainsäädännössä olisikin tehokkaampi tapa toteuttaa direktiivin täytäntöönpano, kuin vakuutussaatavien rajaaminen välineen ulkopuolelle kokonaisuudessaan. Tutkielman perusteella tällainen osittainen rajaus voi olla perusteltavissa.

Viimeisenä tutkielmassa on tarkasteltu vakuutussaatavien kohtelua etuoikeutettuina saatavina, joita ei ole rajattu lainsäädännössä ollenkaan arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle, lukuunottamatta liikennevakuutuksien pakollista rajausta. Kriisinratkaisun toimilla saa direktiivin mukaan olla vaikutuksia vakuutuksenottajien saataviin vasta sen jälkeen, kun osakkeenomistajat ja muut velkojat ovat kantaneet oman osuutensa tappioista, ja vakuutussaatavat onkin asetettu viimesijaisiksi veloiksi alaskirjauksessa. Mikäli kriisinratkaisuviranomainen haluaa soveltaa arvonalennus- tai muuntamisvälinettä vakuutussaataviin, sen tulee tehdä ensin erillinen arvio siitä, miten välineen käyttö tulisi vaikuttamaan vakuutuksenottajien asemaan. Arvonalennus- tai muuntamisvälinettä tulee siis ensisijaisesti soveltaa muihin hyväksyttäviin velkoihin, jotka eivät ole lainsäädännössä rajattuina välineen soveltamisalan ulkopuolelle.

Vaikka vakuutussaatavia ei rajattaisi lainsäädännössä edes osittain arvonalennus- tai muuntamisvälineen soveltamisalan ulkopuolelle, kriisinratkaisun lähtökohtana ei ole se, että vakuutussaatavia tultaisiin alaskirjaamaan tai muuntamaan. Päinvastoin, tätä tulee välttää kriisinratkaisussa mahdollisimman pitkälle. Näin ollen vakuutussaatavat ovat erityisen suojan kohteena, vaikka niitä ei rajattaisikaan arvonalentamis- tai muuntamisvälineen ulkopuolelle omana ryhmänään sääntelyn avulla. Lisäksi kriisinratkaisuviranomaisille on direktiivissä säädetty vielä mahdollisuus rajata velkoja harkinnanvaraisesti ja tilanteesta riippuen välineen soveltamisalan ulkopuolelle, mikä turvaa vakuutuksenottajien asemaa entisestään. Kun otetaan huomioon, että vakuutussaatavien etuoikeus ei ole tähänkään mennessä ollut ehdoton kaikkiin muihin velkoihin nähden, myös tavallinen direktiivin mukainen etuoikeutettu asema riittää turvaamaan vakuutussaatavia direktiivin tavoitteiden mukaisesti.