



# OmaisuuDENhoitoyhtiö Arsenal Oy:n selvitystilan käytännöt

Valtiontalouden tarkastusviraston  
tarkastuskertomus 4/2015



Tuloksellisuustarkastuskertomus  
**Omaisuuksienhoitoyhtiö Arsenal Oy:n**  
**selvitystilän käytännöt**

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8093 (nid.)  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-286-2 (nid.)  
ISBN 978-952-499-287-9 (PDF)  
URN:ISBN: 978-952-499-287-9  
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-287-9>

Lönberg Print & Promo  
Helsinki 2015

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 170/54/2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n selvitystilän käytäntöjä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään tarkastuskohteelle ja ohjaavalle ministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista lausunnonantajilla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2017.

Helsingissä 5. päivänä toukokuuta 2015

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkannas

Tarkastuksen tekijät:

johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkannas  
ylitarkastaja Isamaria Räsänen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

tuloksellisuustarkastuspäällikkö Leena Juvonen  
tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

valtiovarainministeriö

Asiasanat:

pankkikriisi, omaisuudenhoitoyhtiö, selvittämisintressi,  
valtionalouden etu, hyvä hallintotapa (corporate governance)

# Sisällys

<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>1</b>
<b>1 Tarkastuksen tausta</b>	<b>4</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>6</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus: Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy	6
2.2 Tarkastuskysymykset ja tarkastuskriteerit	8
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>10</b>
3.1 Arsenalin alasajaminen	10
3.1.1 Selvitystilaa edeltänyt yhtiön toiminnan supistaminen ja sopeuttaminen	10
3.1.2 Yhtiön loppuselvitystoimiin liittyvät epävarmuustekijät ja niihin varautuminen	12
3.1.3 Edunvalvonta konkurssipesissä ja oikeudenkäyntien hoito	17
3.1.4 Arsenalin liiketoimintakulujen sopeuttaminen	22
3.2 Arsenalin toimintakäytänteet selvitystilan aikana	24
3.2.1 Arsenalin toiminta ja hyvän hallinnon vaatimukset	24
3.2.2 Arsenalin omistajaohjaus	28
3.2.3 Omaisuudenhoitoyhtiötoiminnassa esiin tulleet esteellisyyksymyksiä koskevat riskit	33
3.3 Selvittämistressi Arsenalin toimintaa ohjaavana periaatteena	35
3.3.1 Selvittämistressin käsitteen ulottuvuudet	35
3.3.2 Arsenalin toimintakäytänteiden ja toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vaikutus selvittämistressin toteutumiseen	38
3.3.3 Selvittämistressin suhde omaisuudenhoitoyhtiön muihin tavoitteenasetteluihin	44
3.4 Omaisuudenhoitoyhtiö pankkikriisin hallintavälineenä: näkökulmia tulevaisuuteen	47
<b>Liitteet</b>	<b>50</b>
<b>Lähteet</b>	<b>51</b>



# Tarkastusviraston kannanotot

## OmaisuuDENHOIToyhtiö Arsenal Oy:n selvitystilAN KÄYTÄNNÖT

OmaisuuDENHOIToyhtiö Arsenal Oy (Arsenal) perustettiin 90-luvun pankkikriisin yhteydessä hallinnoimaan järjestämättömiä ja muita luottoja sekä realisoimaan kiinteistö- ja muuta omaisuutta. Julkisilla pankkitukitoimenpiteillä pyrittiin tervehdyttämään Suomen pankkijärjestelmää.

Arsenal on valtion yksin omistama yhtiö. Valtiovarainministeriö on Arsenalin omistajaohjauksesta vastaava ministeriö.

Arsenalin toiminta oli jo alun perin tarkoitettu määräaikaiseksi ja yhtiö asetettiin selvitystilaan lokakuussa 2003. Yhtiö on ollut toiminnassa kaikkiaan runsaat 21 vuotta. SelvitystilAN aikana yhtiön keskeisenä tehtävänä on ollut jäljellä olevien saatavien periminen, oikeudenkäyntien hoito, arkistojen alasajo, omaisuuden realisointi ja konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden lopettamistoimet.

Yhtiön toimintaa on ohjannut kaksi keskeistä periaatetta – mahdollisimman vähäinen valtiontaloudellinen rasitus sekä selvittämisenintressi. Tarkastus kohdistui siihen, onko valtiontaloudellisten kustannusten minimoiminen ja selvittämisenintressi huomioitu ja sovitettu yhteen tarkoituksemukaisella tavalla Arsenalin toiminnassa selvitystila-aikana. Lisäksi on arvioitu, onko Arsenal pystynyt toimimaan selvitystilassa tuloksellisesti huomioon ottaen sen toimintaympäristön ja siinä ajan saatossa tapahtuneet muutokset. Tarkastuksella on myös kehitettävä, tulevaisuuteen suuntautuva ulottuvuus. Tarkastushavaintojen perusteella on kehitetty toimintaperiaatteita, joita tällaisen yhtiön toiminnassa tulisi ottaa huomioon.

## Selvittämisenintressiä ja valtiontalouden etua ei ole sovitettu yhteen Arsenalin selvitystila-aikana epätarkoituksenmukaisella tavalla

Arsenalin toiminnan tavoitteena on yhtäältä ollut valtiontalouden tappioiden minimoiminen. Toinen yhtiön toimintaa keskeisesti ohjannut periaate on ollut selvittämisenintressi, jonka mukaisesti velallisten toimintaan liittyvien epäselvyyksien tutkiminen voidaan asettaa taloudellisten hyötynäkökohtien edelle.

Selvittämisenintressin merkitystä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös seikkoihin, joita välttämättä ei ole mahdollista arvioida taloudellisten hyötynäkökohtien perusteella tai joiden arviointi tällaisten seikkojen perusteella on vaikeaa. Epäselvyyksien selvittämistä voidaan perustella esimerkiksi laillisuusvalvonnallisilla näkökohdilla. Toisaalta selvittämisenintressiin perustuvat perintätoimet eivät ole selvitystila-aikana olleet tuloksettomia taloudellisten kriteereiden perusteella arvioiden. Arsenal ei siten ole toteuttanut perintätoimintaa taloudelliset hyötynäkökohdat sivuuttaen. Tarkastushavaintojen perusteella ei voida katsoa, että valtiontaloudelliset näkökohdat ja selvittämisenintressi olisi Arsenalin toiminnassa sovitettu yhteen epätarkoituksenmukaisella tavalla.

## OmaisuuDENHOIToyhtiön omistajaohjauksen tulisi olla aktiivista omaisuudenhoidon toiminnan loppuajana

Ennen selvitystilaan ja sen alkuvaiheissa yhtiön ohjaus- ja valvontarakennetta on kevennetty tarkoituksenmukaisella tavalla. Valtiovarainministeriö on ollut koko selvitystilAN ajan pääasiallinen ohjaustaho. Ministeriön virkamiesedustajan ja yhtiön selvitystilAN hallinnon välinen yhteydenpito on ollut omistajaohjauksesta koskevan ohjeistuksen mukaista.

Tarkastushavaintojen perusteella omaisuudenhoidon omistajaohjauksessa on kuitenkin havaittavissa passiivisia piirteitä eikä omistaja välttämättä ole ollut selvillä kaikesta yhtiön toimintaa ja toimintaympäristöä koskevasta omistajaohjauksen kannalta merkityksellisestä infor-



maatiosta. Voidaankin katsoa, ettei yhtiön johdon ja omistajan välinen informaation kulku ole kaikilta osin ollut tasapainoista. Omistajaohjauksen näkökulmasta yhtiön toiminta on vaikuttanut niin vakiintuneelta, ettei toimintaperiaatteista ole juurikaan keskusteltu. Arsenalin riskienhallinnan ja omistajaohjauksen kannalta yhtiön sisäistä henkilöriippuvuutta ja dokumentoidun tiedon puutetta voidaan pitää ongelmallisina seikkoina.

Tarkastushavaintojen perusteella Arsenalilla on ollut käytettävissä yhtiön toiminnan laajuuteen suhteutettuna hyvät taloudelliset resurssit. Selvitystilän edetessä omaisuudenhoitoyhtiön tehtävät ovat rajoittuneet lähinnä oikeudenkäynteihin ja niiden konkurssipesien hallintaan, joista Arsenal on ottanut kuluvastuun. Edellä mainittujen konkurssipesien määrä on vuonna 2014 ollut vain noin kymmenesosa selvitystilän alun lukumäärästä. Vastaavasti vireillä olevien oikeudenkäyntien lukumäärä on vuonna 2014 ollut noin viidesosa ja niihin liittyvien taloudellisten intressien määrä noin kymmenesosa siitä, mitä nämä määrät olivat selvitystilän alussa. Tarkastushavaintojen perusteella valtiovarainministeriön tulisi selvittää mahdollisuudet keventää omaisuudenhoitoyhtiön toiminnallisia resursseja yhtiön toiminnan jatkuvasti supistuessa.

Tarkastuksen yhteydessä on selvitetty myös riskejä, jotka liittyvät omaisuudenhoitoyhtiön johtoon kuuluvan henkilön (tässä tapauksessa selvitysmiehen) läheisyhtiön palveluiden hyödyntämiseen omaisuudenhoitoyhtiön toiminnassa. Tarkastushavaintojen perusteella ei voida päätellä, että kyseinen henkilö olisi toiminut esteellisenä. Tämän kaltaisiin intressiristiriitoja koskeviin riskeihin tulisi kuitenkin jatkossa kiinnittää huomiota jo ennakolta.

## **Arsenalista saadut kokemukset tulisi hyödyntää mahdollisen uuden omaisuudenhoitoyhtiön perustamisen yhteydessä**

Tarkastuksessa on kehitetty toimintaperiaatteita, joita omaisuudenhoitoyhtiön toiminnassa tulee ottaa huomioon. Tarkastushavaintojen perusteella on selvitetty, millaisia sisällöllisiä ulottuvuuksia selvittämisen intressin periaatteeseen liittyy. Tarkastuksessa on myös selvitetty, millä tavoin yhtiön toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet periaatteen toteutumiseen. Lisäksi tarkastushavaintojen perusteella on kehitetty sellaisia hyvän hallintotavan vaatimuksiin läheisesti liittyviä periaatteita, joita omaisuudenhoitoyhtiön hallinnoinnissa tulee ottaa huomioon. Tarkastuksessa on yleisemminkin täsmennetty ja jäsenetty sekä selvittämisen intressin että hyvän hallintotavan käsitteiden sisältöä.

Selvittämisen intressin soveltamisesta on seurannut se, että Arsenal on sitoutunut pitkäaikaisiin ja vaativiin oikeudenkäynti- ja perintäprosesseihin. Yhtiön toiminta on jatkunut huomattavasti pidempään kuin 1990-luvun alkupuolella arvioitiin. Omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan aikajänneen vaikea ennakoitavuus voidaan nähdä sääntelyteknisenä – ja samalla myös kriisinhallinnan keinovalikoiman arviointiin liittyvänä – riskinä. Tällaisen yhtiön toiminta-aikaa ja yhtiön vaatimia resursseja on vaikea ennakoida.

Jos omaisuudenhoitoyhtiötä käytetään tulevaisuudessa kriisinhallintavälineenä, tarkastushavaintojen perusteella tulisi myös harkita julkisselvitysmenettelyn hyödyntämistä vaihtoehtona omaisuudenhoitoyhtiön suorittamalle selvittämistoiminnalle.

Uudessa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinhallintavälineenä, tarkastushavaintojen perusteella tulisi myös harkita julkisselvitysmenettelyn hyödyntämistä vaihtoehtona omaisuudenhoitoyhtiön suorittamalle selvittämistoiminnalle. Uudessa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinhallintavälineenä, tarkastushavaintojen perusteella tulisi myös harkita julkisselvitysmenettelyn hyödyntämistä vaihtoehtona omaisuudenhoitoyhtiön suorittamalle selvittämistoiminnalle. Uudessa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinhallintavälineenä, tarkastushavaintojen perusteella tulisi myös harkita julkisselvitysmenettelyn hyödyntämistä vaihtoehtona omaisuudenhoitoyhtiön suorittamalle selvittämistoiminnalle.

## Tarkastusviraston suositukset

1. Valtiovarainministeriön tulisi selvittää mahdollisuudet keventää omaisuudenhoitoyhtiön toiminnallisia resursseja yhtiön toiminnan jatkuvasti supistuessa.
2. Jos omaisuudenhoitoyhtiötä tulevaisuudessa käytetään pankkikriisin hallintakeinona, tulisi lisäksi kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:
  - Omaisuudenhoitoyhtiön hallinnoinnissa tulisi kiinnittää huomiota keinoihin, joilla omaisuudenhoitoyhtiön elinkaarta voidaan lyhentää. Eräs kysymykseen tuleva keino voisi tällöin olla velallisten toimiin liittyvien epäselvyyksien tutkimisen siirtäminen julkisselvitysmenettelyyn.
  - Harkittavaksi tulisi yleisemminkin ottaa kysymys siitä, millaisiin velallisten toimiin selvittämistä kiinnostaa perusteella puututaan.
  - Jo omaisuudenhoitoyhtiön toimintaa suunniteltaessa tulisi kiinnittää huomiota tällaisen yhtiön toimintaan liittyviin hyvän hallintotavan vaatimuksiin, ja harkittavaksi tulisi ottaa erityisen omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan liittyvän julkisen corporate governance -ohjeistuksen laatiminen.

# 1 Tarkastuksen tausta

Arsenal on 24.11.1993 pankkikriisin aiheuttamien ongelmien hallinnoimiseksi perustettu omaisuudenhoitoyhtiö. Yhtiön tehtävänä on ollut järjestämättömien ja muiden luottojen hallinnointi sekä kiinteistö- ja muun omaisuuden realisointi. Arsenalin toiminnan oli jo yhtiötä perustettaessa tarkoitettu olevan luonteeltaan määräaikaista.

Arsenal asetettiin selvitystilaan lokakuussa 2003, jolloin aloitettiin yhtiön varsinainen loppu-selvitystyö.

Arsenalilla on ollut toimintansa aikana suuri valtiontaloudellinen merkitys. Yhtiö on kuitenkin ollut talousarvioletalouden ulkopuolinen organisaatio. Arsenalia pääomitetiin vuosina 1994–1996 yhteensä 3,8 miljardilla eurolla, josta yhtiö on maksanut takaisin omistajille 700 miljoonaa euroa. Tästä määrästä noin 200 miljoonaa euroa (29 prosenttia) on palautettu selvitystilan aikana.<sup>1</sup> Yhtiön oma pääoma oli tarkastuksen aikana noin 212 miljoonaa euroa, josta 200 miljoonaa on ennakkojako-osuutta. Valtiovarainministeriö vastaa Arsenalin omistajaohjauksesta.

Koko Arsenalin olemassaoloajan sen toimintaa on ohjannut kaksi keskeistä periaatetta. Yhtenä tavoitteena on ollut valtiontalouden tappioiden minimoiminen. Toisena tavoitteena on ollut velallisten toimiin liittyvien epäselvyyksien selvittäminen (niin sanottu selvittämisentressi). Nämä toimintaa ohjanneet periaatteet ovat vaikuttaneet keskeisesti yhtiön toimintaan ja omistajaohjaukseen vielä selvitystilan ajanakin.

Tarkastuksen taustalla on ollut rahoitusmarkkinakriisien ja niiden kriisinhallintavälineiden suuri valtion- ja kansantaloudellinen merkitys. Myös 1.1.2015 voimaan tullut luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisintarkastusta koskeva laki sisältää säännökset omaisuudenhoitoyhtiön käyttämisestä kriisintarkastusvälineenä, joten tällainen yhtiö on mahdollinen rahoitusmarkkina-kriisin hallintaväline myös tulevaisuudessa.

Suomea 1990-luvulla kohdanneen pankki- ja rahoitusmarkkinakriisin läpikäynti on tuonut runsaasti oppimiskokemuksia vakavista pankkikriiseistä ja niiden seurauksista sekä hallintatavoista. Tarkastuksen tuottamasta tiedosta on hyötyä, jos omaisuudenhoitoyhtiön perustamiseen, toimintaan tai lopettamiseen liittyvät kysymykset tulevat uudelleen ajankohtaisiksi.

Valtiontaloudellisen merkityksen lisäksi Arsenalin toiminnalla on ollut suuri yhteiskunnallinen merkitys. Arsenalin toiminta on koskettanut suoraan suurta määrää ihmisiä, ja sitä kohtaan on julkisuudessa esitetty myös monenlaista kritiikkiä. Myös tarkastusvirastoon on kanneltu Arsenalin toiminnasta ja sen omaksumista menettelytavoista. Näissä yhteydenotoissa on usein kiinnitetty huomiota siihen, että selvittämisentressin toteuttaminen on johtanut omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan pitkittymiseen ja epätarkoituksenmukaiseen valtion varojen käyttöön. Tarkoitus on, että tarkastusviraston tekemä ulkopuolinen tarkastelu Arsenalin toiminnasta ja käytännöistä edistää avoimuutta ja lisää kansalaisten luottamusta valtion taloudenhoitoon.

Tarkastuksella on ollut kaksi tavoitetta. Tavoitteena on ensinnäkin ollut varmistua siitä, että valtiontaloudellinen intressi ja selvittämisentressi on omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n toiminnassa sovitettu yhteen tarkoituksenmukaisella tavalla. Toisena tavoitteena on ollut kehittää toimintaperiaatteita, joita tällaisen yhtiön toiminnassa tulee ottaa huomioon. Nämä periaatteet liittyvät läheisesti selvittämisentressin ja hyvän hallintotavan sisällöllisiin ulottuvuuksiin. Tavoitteena on ollut kehittää – Arsenalin toiminnasta saatujen kokemusten pohjalta – periaatteita, joita tämän kaltaisen yhtiön toiminnassa tulisi tulevaisuudessa ottaa huomioon. Näillä toiminta-

---

<sup>1</sup> Arsenal on selvitystilan aikana saanut luottotappiopaluutuksia noin 41 miljoonaa euroa (lukuun sisältyvät konkurssipesien jako-osuudet), realisointituottoina (netto) noin kahdeksan miljoonaa euroa sekä vahingonkorvauksina, vuokratuottoina ja muina toimintatuottoina noin 18 miljoonaa euroa. Lisäksi yhtiö on saanut sijoitustoiminnan tuottoina noin 25 miljoonaa euroa. Arsenalin selvitystilan aikaisten liikeyritysten yhteismäärä on noin 115 miljoonaa euroa voitollinen.

periaatteilla voidaan katsoa olevan liittymäkohtia myös 1.1.2015 voimaan tulleen kriisinratkaisulain omaisuudenhoidoyhtiötä koskevan sääntelyn tulkintaan. Jos kriisinratkaisulaissa tarkoitettua omaisuudenhoidoyhtiötä päädytään tulevaisuudessa käyttämään kriisinhallintavälineenä (tai kriisinratkaisuvälineenä), yhtiön toiminnassa on mahdollista hyödyntää tämän tarkastuksen tarkastushavaintoja ja niiden perusteella kehitettyjä toimintaperiaatteita.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> *Rahoitusvakauseräviranomaisesta annetun lain (1195/2014) 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan laissa tarkoitettu rahoitusvakauserävirasto toimii kansallisena kriisinratkaisuviranomaisena rahoitusmarkkinoiden vakauden varmistamiseksi ja taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten toiminnan uudelleenjärjestämiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan virasto hallinnoi valtion talousarvion ulkopuolista rahoitusvakauserärahastoa, joka muodostuu lain 4 luvussa tarkoitettua vakauserämaksuina kartutettavasta kriisinratkaisurahastosta ja 5 luvussa tarkoitettua talletussuojamaksuina kartutettavasta talletussuojarahastosta. Lain 6 luvun 4 §:ssä säädetyn tavoin valtiontalouden tarkastusvirastolla on valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 2 §:n perusteella rahoitusvakauserärahastoa koskeva tarkastusoikeus.*

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus: Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy

Suomen ajautuessa 1990-luvun alussa ennätyksellisen syvään lamaan, johon liittyi myös rahoitusmarkkinoiden kriisiytyminen, valtio joutui käyttämään huomattavia määriä julkista tukea pankkijärjestelmän tervehdyttämiseen. Eräs keskeinen väline kriisin hallinnoimiseksi ja ratkaisemiseksi olivat omaisuudenhoitoyhtiöt. Tällaisiin yhtiöihin oli mahdollista siirtää valtion tai valtion vakuusrahaston tuen kohteena olevien pankkien omaisuutta tai muita pankkien toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi tarpeellisia yhtiöitä. Pyrkimyksenä oli erottaa terve pankkitoiminta ongelmallisten omaisuuserien ja vastuiden käsittelystä.

Valtioneuvoston päätöksellä 24.11.1993 perustettiin Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy, jonka tehtäväksi tuli hallinnoida järjestämättömiä ja muita luottoja sekä realisoida kiinteistö- ja muuta omaisuutta. Yhtiön operatiivinen toiminta alkoi 15.1.1994. Omaisuudenhoitoyhtiöstä on säädetty 1.1.2015 kumotussa laissa valtion vakuusrahastosta (379/1992). Lisäksi vakuusrahastolain 19 a §:n mukaan omaisuudenhoitoyhtiötoimintaan sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006).

Arsenal perustettiin määräaikaiseksi, erityistehtävää hoitavaksi yhtiöksi. Organisointimuodoksi valittiin osakeyhtiö. Tämän toimintamuodon katsottiin tarjoavan joustavat puitteet omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>3</sup> Toimintansa aikana Arsenal on omistanut myös kaksi muuta omaisuudenhoitoyhtiötä, jolloin yrityksistä on muodostunut konserni.

Arsenalin loppuselvitystoiminta alkoi lokakuussa 2003, kun yhtiö asetettiin selvitystilaan. Arsenalin erityistehtävänä selvitystila-aikana on ollut 1990-luvun pankkikriisiin liittyvien luottojen perintä ja pääoman palauttaminen valtiolle.<sup>4</sup> Selvitystilaan siirtymisellä ei ole ollut vaikutusta Arsenalin toimintaa ohjaaviin periaatteisiin. Yhtiön toimintaperiaatteet ja ohjeistus ovat pysyneet samoina selvitystilan aikana siltä osin, kuin ne ovat koskettaneet yhtiön nykyistä toimintaa.

Arsenalin selvitystilan aikana yhtiön hallitukselle ja toimitusjohtajalle tavallisesti kuuluvista tehtävistä ovat vastanneet yhtiökokouksessa valitut kaksi selvitysmiestä, jotka ovat pysyneet samoina koko selvitystilan ajan.<sup>5</sup> Yhtiön keskeisinä tehtävinä selvitystilassa ovat olleet jäljellä olevien saatavien periminen, oikeudenkäyntien hoito, arkistojen alasajo, omaisuuden realisointi ja konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden lopettamistoimet.

Vakuusrahastolain esitöiden (HE 130/1993 vp) mukaan Arsenalin tarkoitus on ollut edistää erityistä talouspoliittista päämäärää realisoimalla sille siirrettyä omaisuutta mahdollisimman tehokkaasti ja tuottavasti siten, että valtionaloudelle aiheutuisi mahdollisimman vähäinen rasitus. Valtionalouden tappioiden minimoimisen lisäksi Arsenalille asetettiin myös laajempi yhteiskunnallinen tavoite. Pankkikriisin aikana 1990-luvulla eduskunnassa nostettiin esille tarve pankkituen julkisuuden lisäämisestä ja epäselvyyksien selvittämisestä. Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 35/1993 vp valiokunta edellytti, että ”pankkituen julkisuutta lisätään ja että kaikki taloudellista merkitystä omaavat luottotappiot huolellisesti tutkitaan pankkituen myöntämisen yhteydessä ja sen ehtona. Selvitellyt rikokset ja rikkomukset on saatettava tuomioistuin-käsittelyyn, jolloin ne tulevat julkisiksi. Erityistarkastuksessa on otettava kantaa myös niihin väärinkäytöksiin, joiden osalta vahingonkorvausvastuu tai rikosoikeudellinen vastuu on ehtinyt

---

<sup>3</sup> VTV 1995, s. 105.

<sup>4</sup> Valtioneuvoston kanslia 26.6.2013.

<sup>5</sup> Selvitystilan alussa omistajat valitsivat myös kolmannen selvitysmiehen. Yhtiökokous päätti kuitenkin 8.6.2004 kustannussyistä luopua kolmannelta selvitysmiehestä, koska selvitysmiehet hoitivat päällekkäisiä tehtäviä.

vanhentua.”<sup>6</sup> Valtiovarainvaliokunnan mietintöön pohjautuen toiseksi Arsenalin toimintaa ohjaavaksi periaatteeksi asetettiin selvittämisintressi.

Arsenalia pääomitetiin vuosien 1994–1996 aikana. Kaiken kaikkiaan valtio on pääomittanut Arsenalia 3,8 miljardilla eurolla.<sup>7</sup> Yhtiö on palauttanut pääomaa omistajille yhteensä 0,7 miljardia euroa. Selvitystilan aikana yhtiö on palauttanut omistajille 200 miljoonaa euroa. Yhtiön oma pääoma oli tarkastuksen aikana noin 212 miljoonaa euroa, josta 200 miljoonaa oli ennakkojakosuutta.

Arsenal on valtion yksin omistama yhtiö. Yhtiön omistus oli jaettu vuoden 2015 alkuun saakka siten, että Suomen valtio omisti suoraan 78,95 prosenttia ja Valtion vakuusrahasto (VVR) 21,05 prosenttia yhtiön osakkeista. Valtion vakuusrahasto oli huhtikuussa 1992 pankkikriisin ja pankkituen hallinnoimiseksi perustettu valtion talousarvionalouden ulkopuolinen rahasto, jonka tehtävänä oli talletuspankkien vakaan toiminnan turvaaminen ja pankkikriisin hoito.<sup>8</sup>

Valtiovarainministeriö on vastannut Arsenalin omistajaohjauksesta, mutta yhtiön olemassaolon aikana yhtiön ohjaukseen ja valvontaan on ministeriön ohella osallistunut myös Valtion vakuusrahasto. Viimeksi mainitun organisaation yhteydessä on lisäksi toiminut toimielimiä (Valtion vakuusrahaston valtuusto, toimiohjelauslautakunta ja tarkastusvaliokunta), joilla on ollut omat erikoistuneet tehtävänsä Arsenalin toiminnan ohjauksessa ja valvonnassa (kuvio 1).



**KUVIO 1. Arsenalin ohjaukseen ja valvontaan vaikuttaneet toimielimet.**

Arsenalin ohjausta ja valvontaa on kehitetty koko sen olemassaolon ajan. Arsenalin perustamissyiden, pankkituen yhteiskunnallisen merkityksen ja selvittämisintressin vuoksi Valtion vakuusrahasto perustettiin alun perin eduskunnan suoraan alaisuuteen. Valtion vakuusrahastossa oli parlamentaarisenä toimielimenä Valtion vakuusrahaston valtuusto. VVR:n valtuuston tehtävänä oli ennen kaikkea eduskunnan asettamien ja muiden yleisesti vahvistettujen pankkituen ehtojen noudattamisen valvonta. Valtuusto seurasi lisäksi omaisuudenhoitoyhtiöiden toimintaa, ja sen oli mahdollista tehdä ehdotuksia myönnetyn pankkituen ja omaisuudenhoitoyhtiöiden toiminnan valvonnassa noudatettavista periaatteista.<sup>9</sup> Valtuustossa oli yhdeksän eduskunnan valitsemaa jäsentä.

Vakuusrahasto siirrettiin 19.12.1996 valtiovarainministeriön alaisuuteen. Samassa yhteydessä perustettiin tarkastusvaliokunta, jonka tarkoituksena oli tehostaa omaisuudenhoitoyhtiöiden par-

<sup>6</sup> VaVM 35/1993 vp – HE 125/1993 vp.

<sup>7</sup> Pääoman suuruusluokan hahmottamiseksi voidaan tarkastella valtion menojen ja Arsenalille annetun pääoman suhdetta. Vuonna 1996 valtion menot olivat yhteensä 33,5 miljardia euroa. Siten Arsenalille maksetun pääoman suhde vuoden 1996 valtion menoihin oli kaikkiaan 11,3 prosenttia.

<sup>8</sup> Vakuusrahaston varat myönnettiin valtion talousarviossa ja niistä päätti eduskunta. Vakuusrahaston varoja voitiin käyttää ainoastaan poikkeustapauksissa ja erityisin ehdoin. Rahaston varoista voitiin muun muassa myöntää tukilainoja erityisehdoin ja antaa takauksia. Rahaston oli myös mahdollista omistaa ja hallinnoida omaisuudenhoitoyhtiöitä.

<sup>9</sup> HE 6/1996 vp.

lamentaarista valvontaa.<sup>10</sup> Kansanedustajista muodostuneen tarkastusvaliokunnan toiminta erosi normaalista pankkivalvonnasta. Tarkastusvaliokunta lakkautettiin Arsenalin ylimääräisen yhtiökokouksen päätöksellä 27.3.2003 samalla, kun aloitettiin selvitystilaan siirtymisen valmistelu.

VVR:n alaisuuteen perustettiin lisäksi 17.8.1998 viisijäseninen toimiohjelauslautakunta, koska valtiovarainministeriön ei katsottu olevan tarkoituksenmukainen taho antamaan oikeudenkäynteihin, perintään ja velkajärjestelyihin liittyviä toimiohjeita.<sup>11</sup> Toimiohjelauslautakunta antoi Arsenalin pyynnöstä erillisen toimiohjeen jokaiseen velallisen maksujärjestelyyn. Vuonna 2009 erillisten toimiohjeiden antaminen lopetettiin ja menettelytapoja maksujärjestelyissä kevennettiin, kun toimiohjelauslautakunta antoi yleistoimiohjeen Arsenalille. Toimiohjelauslautakunnan toiminta päättyi 19.8.2010.

VVR:n toiminta päättyi 1.1.2015, kun eduskunta hyväksyi kriisinratkaisumekanismeja koskevan lainsäädännön. Valtiovarainministeriö hoitaa VVR:n keskeneräiset velvoitteet loppuun.<sup>12</sup> Jo vakuusrahaston olemassaolon aikana sen tehtäviä hoiti käytännössä valtiovarainministeriö.<sup>13</sup>

## 2.2 Tarkastuskysymykset ja tarkastuskriteerit

Tarkastuksen tavoitteena oli ensinnäkin varmistua siitä, että valtiontaloudellinen intressi ja selvittämisen intressi on omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n toiminnassa sovitettu yhteen tarkoituksenmukaisella tavalla. Toisena tavoitteena oli kehittää toimintaperiaatteita, joita tällaisen yhtiön toiminnassa tulee ottaa huomioon. Liitteessä 1 on esitetty tarkastuksen yksityiskohtaisemmat osakysymykset ja tarkastuskriteerit.

Tarkastus rajautui omaisuudenhoitoyhtiön vuonna 2003 alkaneeseen selvitystila-ajanjaksoon. Tältä osin tarkastus kohdentui siten omaisuudenhoitoyhtiön elinkaaren loppuosaan. On kuitenkin selvää, että Arsenalin selvitystilaa edeltävä toimintahistoria, jolloin myös yhtiön keskeiset toimintakäytännöt on kehitetty, muodostaa samalla kontekstin yhtiön toiminnalle selvitystilan aikana. Myös päätökset kuluvastuun ottamisesta konkurssipesistä samoin kuin oikeudenkäyntien käynnistämiset ovat pääosin tapahtuneet ennen selvitystilan alkua. Tarkastuksessa pyrittiin tarkoituksenmukaisella tavalla huomioimaan tämä konteksti ja sen liittymäkohdat yhtiön toimintaan sen ollessa selvitystilassa. Toisaalta tarkastuskertomuksessa on esitetty myös yleisempiä omaisuudenhoitoyhtiön toimintaa koskevia huomioita. Esimerkiksi omaisuudenhoitoyhtiön hyvää hallintoa tai selvittämisen intressin sisältöä koskevat johtopäätökset ja kehitysehdotukset ovat luonteeltaan sellaisia, että ne ovat sovellettavissa omaisuudenhoitoyhtiöön riippumatta siitä, missä elinkaarensa vaiheessa yhtiö toimii.

Tarkastusaineiston muodostivat Arsenalin toimintaa koskevat säädökset, lain esityöt sekä muut viralliset julkaisut. Niistä tarkastuksen tavoitteiden kannalta merkityksellisiä olivat erityisesti valtion vakuusrahastolain muuttamista koskevat hallituksen esitykset HE 130/1993 vp, HE 6/1996 vp, HE 51/1998 vp sekä niihin liittyvät valiokuntien mietinnöt, erityisesti valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 35/1993 vp – HE 125/1993 vp. Omistajaohjausta koskevien kysy-

---

<sup>10</sup> Tarkastusvaliokunnan jäsenet ja varajäsenet olivat valiokunnan ohjesäännön mukaan kansanedustajia sekä valtiovarainministeriön ja Arsenalin tilintarkastusyhteisöjen nimeämiä edustajia. Tarkastusvaliokunnan ohjesääntöä muutettiin Arsenalin ylimääräisessä yhtiökokouksessa 16.6.1998 siten, että valiokuntaan kuului muutoksen jälkeen viisi varsinaista jäsentä ja kolme varajäsentä, jotka kaikki olivat kansanedustajia.

<sup>11</sup> HE 51/1998 vp.

<sup>12</sup> HE 175/2014 vp, s. 80.

<sup>13</sup> Valtiovarainministeriön sisäisestä asioiden ratkaisuvallasta vakuusrahaston asioissa on säädetty valtiovarainministeriön asetuksessa valtiovarainministeriön työjärjestyksestä (966/2005). Käytännössä vakuusrahaston toiminnan aikana toinen valtiovarainministeri ratkaisi periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset vakuusrahaston asiat.

mystenasettelujen arvioinnin kannalta merkityksellistä aineistoa olivat eduskunnan antamat tahdonilmaisut pankkikriisin ratkaisemiseksi sekä valtion omistajaohjausta koskevat suositukset.<sup>14</sup> Edellä mainittu materiaali muodosti samalla tarkastuksen kriteerilähteistön.

Lisäksi tarkastusaineistona olivat yhtiön taloutta ja toimintaa kuvaavat tiedot, kuten toiminnan suunnitteluasiakirjat, tilinpäätökset ja toimintakertomukset, kokouspöytäkirjat sekä saatavien perintään liittyvät tiedot. Asiakirja-aineistojen tietoja täydennettiin tarkastuskohteiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella ja tarkastuskohteilta pyydetyillä lisäselvityksillä. Lisäksi hyödynnettiin aihepiiriä koskevia selvityksiä ja tutkimuksia. Tarkastuksessa painottuneiden oikeudellisten piirteiden vuoksi tarkastusaineistona hyödynnettiin myös oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta.

Tarkastuksessa toteutettiin kuusi puolistrukturoitua teemahaastattelua. Haastateltavat olivat omaisuudenhoitoyhtiötoiminnasta vastaavia ja ohjaavia tahoja sekä konkurssiperinnän asiantuntijoita. Lisäksi haastateltiin puhelimitse verohallinnon edustajaa.

Aineiston analysoinnissa käytettiin sekä laadullisia että määrällisiä menetelmiä.

---

<sup>14</sup> Myös hallituksen esityksissä HE 130/1993 vp ja HE 6/1996 vp, HE 51/1998 vp on käsitelty omaisuudenhoitoyhtiön valvonnalle asetettavia vaatimuksia.



## 3 Tarkastushavainnot

### 3.1 Arsenalin alasajaminen

#### 3.1.1 Selvitystilaa edeltänyt yhtiön toiminnan supistaminen ja sopeuttaminen

Omaisuudenhoitoyhtiötoiminta oli jo alun perin tarkoitettu määräaikaiseksi ja Arsenalissa on pyritty koko toiminta-ajan yhtiön hallittuun alasajoon. Arsenalin toiminnan luonne on näkynyt yhtiössä tapahtuneissa useissa organisaatiomuutoksissa. Alun perin yhtiö perustettiin hallinnoimaan Suomen Säästöpankki-SSP Oy:n järjestämättömiä luottoja sekä realisoimaan muuta omaisuutta. Arsenalista tuli konserni kesällä 1994, kun se osti 99 prosenttia Suomen Säästöpankin osakkeista. Myöhemmin Arsenaliin on liitetty muitakin tytäryhtiöitä, muun muassa STS-Pankista muodostettu Siltapankki sekä SKOP-Kiinteistöt Oy.

Selvitystilaan asettamista edelsivät merkittävät yhtiön toiminnan supistamistoimet. Ensinnäkin vuonna 1999 kiinteistöliiketoiminta eriytettiin osaksi valtion perustamaa Kapiteelikonsernia. Jakautumisen jälkeen Arsenal-konserni jatkoi asiakasliiketoimintaa, joka painottui yhä enemmän saatavien perintään.

Toinen suuri toiminnan lopettamiseen tähdännyt toimenpide toteutettiin vuosina 2000–2003, kun pääosa saatavista myytiin ulkopuolisille ostajille. Saatavakauppojen jälkeen Arsenaliin jäivät ainoastaan sellaiset saatavat, jotka eivät olleet oikeudenkäyntien, riitaisuuksien tai muiden vastuiden vuoksi myyntikelpoisia. Samaan aikaan saatavakauppojen kanssa Arsenal ulkoisti myös tietohallinnon, arkiston hoidon sekä pääosan taloushallinnon palveluista. Yhtiö oli keskitänyt toimintansa jo vuonna 2002 yhteen toimipisteeseen Helsinkiin.

Jäljellä olevien saatavien perinnän ulkoistamista ei pidetty tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona. Arsenalilla katsottiin olevan riitaisten tai muuten epäselvien saatavien perinnässä paras asiantuntemus. Perinnän ulkoistamista ei puoltanut myöskään se, että jäljelle jääneiden saatavien markkina-arvo oli heikko. Katsottiinkin, että paras tulos oli saavutettavissa Arsenalin omalla perinnällä.<sup>15</sup>

Tehtyjen sopeuttamistoimien ja toiminnan volyymin voimakkaan supistumisen jälkeen päädyttiin esittämään Arsenalin asettamista vapaaehtoiseen selvitystilaan. Selvitystilaan asettamisella pyrittiin nopeuttamaan alasajoa selvittämällä tässä yhteydessä riittävän ajoissa mahdollisten tuntemattomien velkojen vaatimukset. Toisena tavoitteena oli palauttaa omistajille, eli valtiolle ja valtion vakuusrahostolle, mahdollisimman suuri osuus niiden Arsenaliin tekemästä sijoituksesta.<sup>16</sup>

Yhtiön toiminnan lopettamisen ei katsottu olleen mahdollista ennen vireillä olleiden oikeudenkäyntien päättymistä, joten omaisuudenhoitoyhtiöluonteiset tehtävät päätettiin saattaa loppuun selvitystilamenettelyn kautta. Selvitystilaan asettamisen ajankohtaan vaikuttivat jo tehdyt sopeuttamistoimet. Lisäksi konsernin jakautumisprosessista saatujen kokemusten perusteella arvioitiin, että yhtiön lopettaminen tulisi nostamaan esiin vaatimuksia, joiden prosessaaminen vahvistuskanteilla kestäisi arviolta noin viisi vuotta. Tarkoituksena oli saada nämä vaatimukset käsiteltyä ennen yhtiön toiminnan lopettamista.

Valtioneuvoston annettua periaatepäätöksen Arsenalin ja sen tytäryhtiö Arsenal-SSP Oy:n asettamisesta selvitystilaan ylimääräinen yhtiökokous teki päätöksen yhtiöiden asettamisesta selvitystilaan 1.10.2003 lukien. Selvitystilalla alussa konserni muodostui siten kahdesta toimin-

<sup>15</sup> Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy 16.9.2003: Arsenalin alasajon loppuunsaattaminen. Muistio.

<sup>16</sup> Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy 16.9.2003: Arsenalin alasajon loppuunsaattaminen. Muistio.

nallisesta yhtiöstä. Varsinainen toiminta oli SSP:ssä ja henkilökunta sekä konsernin hallinto olivat Arsenalissa.

Selvitystilaan asetettaessa linjattiin, että yhtiöiden liiketoimintaa jatketaan vain siinä laajuudessa kuin niiden toiminnan tarkoituksenmukainen selvittäminen vaatii. Esimerkiksi selvittämistä perustuvien uusien selvitysten tai muiden laajempien toimien käynnistämiseen tuli olla riittävän painavat syyt. Selvitystilaan asettaminen merkitsi samalla yhtiöiden loppuselvitystyön aloittamista. Loppuselvitystoimiin ovat kuuluneet jäljellä olevien saatavien periminen, oikeudenkäyntien hoito, arkistojen alasajo, omaisuuden realisointi ja konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden lopettamistoimet. Saatavien perintä on käsittänyt riita- ja rikosoikeudenkäynnit, edunvalvonnan konkurssipesissä, tavanomaisen ulosotto-perinnän, vapaaehtoisten ja lakiin perustuvien velkajärjestelyiden tekemisen sekä niihin liittyvän perinnän.

Vaikuttaisi siltä, että Arsenalia perustettaessa omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan ajallinen kesto on ollut vaikeasti ennakoitavissa. Alun perin hallituksen esityksessä HE 130/1993 vp arvioitiin, että omaisuudenhoitoyhtiötoiminta jatkuisi perustamisesta viidestä seitsemään vuotta, jonka jälkeen yhtiön toiminta lopetettaisiin selvitystilamenettelyllä tai muulla vastaavalla järjestelyllä. Asetettaessa Arsenal selvitystilaan yhtiö oli kuitenkin toiminut jo 10 vuotta. Myös yhtiön vuonna 2003 alkanut selvitystila on jatkunut huomattavan kauan.

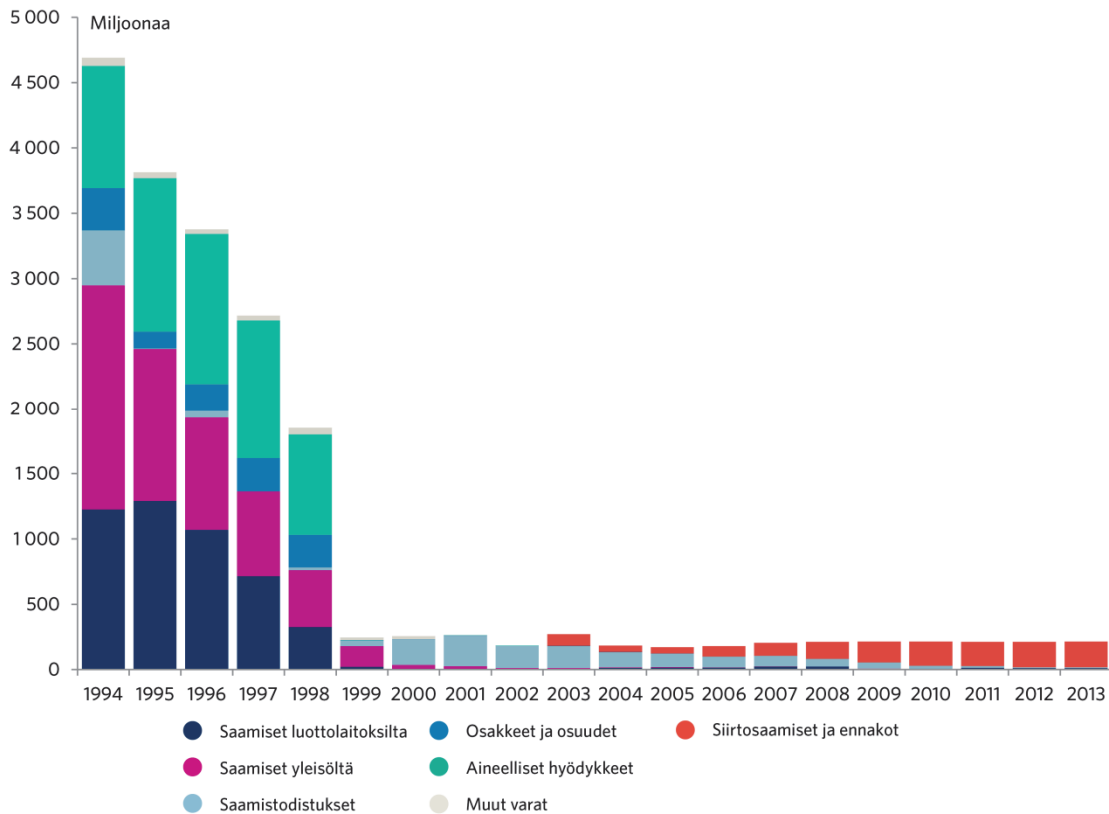
Vaikka yhtiön toiminta on jatkunut huomattavasti alun perin ennakoitua kauemmin, on toisaalta havaittavissa, että yhtiön toimintaa ja kulurakennetta on kyetty 2000-luvun vaihteessa tehdyillä toimilla sopeuttamaan yhtiön toimintavolyymeja vastaaviksi. Sopeutustoimien jälkeen yhtiö on jatkanut ensisijaisesti perintäyhtiönä laajemman omaisuudenhoitoyhtiötoiminnan väistyessä. Toisaalta selvitystilan alkaessa (ja sen aikana) myös perintätoiminnan volyymit ovat supistuneet huomattavasti 1990-luvun tilanteeseen verrattuna.

Toiminnan alkuvaiheessa vuonna 1994 Arsenalilla oli noin 12 600 asiakasta.<sup>17</sup> Yritysassiakkaat muodostivat määrällisesti 66 prosenttia koko asiakaskunnasta. Perittäviä asiakkaita oli kaikkiaan noin 8 500 eli 67 prosenttia kaikista asiakkaista. Selvitystilan alussa kaikki jäljellä olevat asiakkaat oli siirretty perintätoimintoon, eikä elvytettäviä asiakkaita enää ollut. Päävelalliseksi luokiteltavia asiakkaita oli vuoden 2004 lopussa jäljellä 461, joista perittäviä yritysasiakkaita oli 260 ja yksityisasiakkaita 201.<sup>18</sup> Vastaavasti yhtiön taseen rakenteessa on vuosina 1994–2013 tapahtunut huomattavia muutoksia, jotka osaltaan kuvaavat yhtiön toiminnan huomattavaa supistumista (kuvio 2).

---

<sup>17</sup> Arsenalin yhteen velalliseen on voinut liittyä useita ”velallisosallisia” (päävelallisia, kanssavelallisia, takaajia, pantinhaltijoita ym.).

<sup>18</sup> Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy 2004. Vuosikertomus 2004, s. 3.



**KUVIO 2. Arsenalin taseen vastaavaa-puoli vuosina 1994–2013.**

Kuviosta on nähtävissä 2000-luvun vaihteessa toteutetut suuret toiminnan rakennemuutokset. Selvitystilan alussa Arsenalin tase oli kaikkiaan noin 182 miljoonaa euroa. Tase oli siten supistunut neljään prosenttiin Arsenalin alkuperäisestä, vuoden 1994 taseesta.<sup>19</sup> Asiakassaamisten kirjanpitoarvo oli 7,6 miljoonaa euroa, mikä oli noin 0,4 prosenttia Arsenalin alkuvaiheen asiakasliiketoiminnan tasearvosta.

### 3.1.2 Yhtiön loppuselvitystoimiin liittyvät epävarmuustekijät ja niihin varautuminen

Selvitystilan alussa tavoitteena oli, että Arsenalin oma pääoma riittäisi loppuselvitystoimista aiheutuviin kuluihin eikä yhtiön tarvitsisi sijoittaa selvitystilan aikana lisäpääomaa. Toisaalta yhtiön omaa pääomaa voitiin palauttaa valtiolle vain rajoitetusti, koska yhtiöllä oli vireillä kuluja (tai kuluriskejä) aiheuttavia oikeudenkäyntejä. Lisäksi yhtiöllä oli myös muita, mahdollisesti kuluja aiheuttavia vastuita. Selvitystilan alussa Arsenalin kassavarat (168 miljoonaa euroa) olivatkin huomattavan suuret. Kassavarat olivat myös yhtiön suurin yksittäinen tase-erä. Selvitystilan alussa myös yhtiön pakollisten varausten määrä oli huomattavan suuri, yhteensä noin 80 miljoonaa euroa. Lisäksi tuolloin varauduttiin kuluihin (esimerkiksi asianajokulut, jakautumiseen liittyvät vaatimukset ja muut selvitystilan alussa yhtiölle esitetyt vaatimukset), joita varten ei erikseen tehty varauksia. Suurten kassavarojen katsottiin olevan keino, jolla voitiin varautua varausten realisoitumiseen ja muihin tulevaisuudessa ilmaantuviin vaikeasti ennakoitaviin kuluihin.

<sup>19</sup> Arsenalin hoitoon siirtyvien vastuiden määrittely valmistui vasta keväällä 1994, joten informatiivisinta on tarkastella Arsenalin tasetta vuoden 1994 lopussa.

Asetettaessa yhtiö selvitystilaan yhtiön johto arvioi omistajille palautettavissa olevan pääoman määräksi 90,7 miljoonaa markkaa eli 15,2 miljoonaa euroa. Vuoden 2014 loppuun mennessä Arsenal on palauttanut valtiolle 200 miljoonaa euroa. Palautetun pääoman määrä on siten huomattavasti alun perin ennakoitua suurempi. Tämän sinänsä myönteisen seikan voidaan katsoa ilmentävän myös sitä, että yhtiön odotettavissa olevat tuotot ovat olleet selvitystilan aikana vaikeasti ennakoitavissa ja että tuotto-odotuksiin on ilmeisesti liittynyt huomattaviakin epävarmuustekijöitä. Vaikuttaisi myös siltä, että omistajille palautettavan määrän arvioinnissa noudatettiin varovaisuutta ja että palautettavan pääoman määrä tästäkin syystä arvioitiin maltillisesti. Yhtiön kulurakenteen kehityksestä ei selvitystilan alussa ole tehty varsinaisia ennakkoarvioita.

#### *Varauksilla katettavat tehtävät*

Yhtiön taloudellinen strategia rakentui sen varaan, ettei uusia pääomasijoituksia tarvittaisi, joten liiketoiminnan alasajoon varauduttiin alasajovaruuksella, joka oli kirjanpidollisesti muodostettu jo ennen selvitystilan alkamista. Arsenal-konsernin alasajovaraus oli selvitystilan alussa yhteensä 76,8 miljoonaa euroa ja se kohdentui monenlaisille yhtiön eri toiminnoille.

Varausten määriä muutettiin erityisesti selvitystilan alkuvaiheessa vuosina 2003–2005. Selvitystilan jatkuttua pidempään varauksia on muutettu entistä vähemmän, mikä osaltaan viittaa myös siihen, että yhtiön toimintaan liittyvät epävarmuustekijät ovat vähentyneet. Vuoden 2013 lopussa varausten yhteismäärä oli supistunut 5,6 miljoonaan euroon.

Tehdyt varausten lisäykset ovat koskeneet suurimmaksi osaksi arkistovaruksia. Erityisesti oikeudenkäyntejä ja saatavien tappioita koskevia varauksia on sekä lisätty että purettu selvitystilan aikana. Viimeisimpinä vuosina lisäyksiä on tehty toimintojen alasajo- ja tukipakettivaraukseen.

Selvitystilan alussa yli 50 prosenttia varauksista kohdistettiin oikeudenkäynteihin. Tämä ilmentää osaltaan sitä, että oikeusprosesseihin liittyvät epävarmuustekijät ovat vaikuttaneet Arsenalin toimintaan ja sen suunnitteluun varsin huomattavalla tavalla.<sup>20</sup>

Toiseksi suurin varaus kohdistettiin muihin saatavakauppoihin liittyviin velvoitteisiin. Kyseisillä varauksilla varauduttiin uudesta perintälainsäädännöstä johtuviin aiemmin tehtyjen saatavakauppojen hinnanalennusvaatimukseen. Varauksesta realisoitui vuonna 2005 10 miljoonaa euroa. Selvitystilan alkuvaiheessa yhtiöllä on ollut myös erilaisiin pankkitakauksiin liittyviä selvitytelytoimia.

Vaikka kiinteistöliiketoiminta oli jo aikaisemmin eriytetty Arsenalista, oli yhtiölle jäänyt jakautumisen jälkeen vastuu toteutettujen kiinteistökauppojen piilevistä vastuista. Tämän vuoksi selvitystilaan asetettaessa mahdollisiin kiinteistövastuisiin varauduttiin yli kuuden miljoonan euron varauksella. Kiinteistövastuita purettiin vuoden 2003 lopussa viidellä miljoonalla eurolla. Tämän jälkeen oli kuitenkin edelleen mahdollista, että Arsenalia kohtaan esitettäisiin vaatimuksia kiinteistöihin liittyvistä piilevistä virheistä tai ympäristövahingoista, joita oli tapahtunut Arsenalin aikanaan omistamien kiinteistöjen alueella. Kyseessä oli siten sellainen vastuuera, jonka mahdollista realisoitumisen hintaa oli hyvin vaikea arvioida ennalta.

Selvitystilan aikana Arsenalille on esitetty myytyjä kiinteistöjä koskevia vaatimuksia, jotka ovat lähes 20 tapauksessa aiheuttaneet yhtiölle kustannuksia. Kiinteistövastuut ovat liittyneet muun muassa myytyjen kiinteistöjen saastunutta maaperää ja rakennusvirheitä koskeviin vaatimuksiin.

Arsenalilla on ollut selvitystilan aikana lisäksi arkistovastuu. Arsenalin hoitovastuulle aikanaan siirtyneiden Suomen Säästöpankki-SSP Oy:n ja siihen sulautuneiden säästöpankkien arkistojen sekä Arsenalin omien arkistojen hoito on ulkoistettu 1.1.2003 lähtien.

---

<sup>20</sup> Saatavien perintää sekä niihin liittyviä oikeudenkäyntejä ja konkurssipesien edunvalvontaa on käsitelty tarkemmin luvussa 3.1.3.

Selvitystilan alussa arkistoja oli 80 hyllykilometriä, josta pääosa oli säästöpankkien arkistoja. Aluksi säästöpankkien arkistot olivat tuhoamiskiellossa. Arkistot sijaitsivat 12 eri paikkakunnalla ympäri Suomen. Arsenalin omien arkistojen osuus arkistojen kokonaismäärästä oli selvitystilan alkuvaiheessa noin viisi prosenttia.

Arkistovastuisiin varauduttiin selvitystilan alussa 4,4 miljoonalla eurolla. Varauksen suuruus perustui arkistopalveluista tehtyyn sopimukseen. Arkistovaraus on kuitenkin osoittautunut selvitystilan edetessä riittämättömäksi. Arkistovarausta on jouduttu lisäämään kaikkiaan yhdeksänä tilivuonna selvitystilan aikana. Enimmillään vuosittaiset arkistokulut ovat olleet noin 2,4 miljoonaa euroa. Yhtiön toteutuneet selvitystilan aikaiset arkistokulut olivat syyskuun 2014 loppuun mennessä yhteensä noin 11,5 miljoonaa euroa. Toteutuneet arkistokulut ovat olleet lähes kolminkertaiset verrattuna selvitystilan alussa arvioituihin arkistokuluihin.

Siihen, että arkistokustannukset ovat kasvaneet ennakoitua suuremmiksi, on vaikuttanut arkistojen tuhoamisen lykkäntyminen. Koska arkistotiedoilla on katsottu olevan merkitystä todistusaineistona esimerkiksi oikeudenkäynneissä, tietojen hävittämisessä on noudatettu omistajatahon kehotuksesta varovaisuutta (niin sanottu varovaisuusperiaate). Suomen Säästöpankin arkistojen tosineistolle ja siihen verrattavalle aineistolle määrättiin varovaisuusperiaatteeseen perustuen kirjanpitolain (1336/1997) yleisen kuuden vuoden säilytysajan sijasta 10 vuoden säilytysaika. Toistaiseksi voimassa olevaan tuhoamiskieltoon määrättiin sellainen aineisto, jolla oli merkitystä vireillä olevissa tai todennäköisesti tulevaisuudessa vireille tulevissa oikeudenkäynneissä.<sup>21</sup>

Vaikka arkistojen tuhoamiskielto oli kumottu muodollisesti jo vuonna 2003, aloitettiin säästöpankkiarkistojen tuhoaminen vasta maaliskuussa 2006. Vuosina 2004–2005 arkistovarausta jouduttiinkin lisäämään yhteensä noin 4,5 miljoonalla eurolla. Säästöpankkiarkistojen tuhoamisen aloitus viivästyi, koska vireillä oli oikeudenkäyntejä ja lisäksi selvitettävänä oli sellaisia vastapuolten väitteitä, joissa säästöpankkiarkistoista saatavilla tiedoilla saattoi olla merkitystä. Lisäksi arkistojen tuhoaminen jouduttiin keskeyttämään lokakuusta 2008 vuoden 2009 loppuun saakka eräässä oikeudenkäynnissä esitettyjen väitteiden vuoksi.

Arkistojen määrä on vähentynyt noin viiteen hyllykilometriin vuoden 2014 loppuun mennessä ja se koostuu nykyisin lähinnä Arsenalin omista tiedoista. Osa tiedoista on arkistoitu paperiarkistoina ja osa sähköisesti arkistoiduissa sovelluksissa. Arsenalin omia arkistoja ei ole toistaiseksi tuhottu lainkaan. Arsenal-SSP:n arkistosuunnitelmassa mainittiin jo vuonna 2003, että Arsenalin arkistojen säilyttämisestä laaditaan oma suunnitelma.<sup>22</sup> Arsenalin omia arkistoja koskevan arkistosuunnitelman laatiminen on aloitettu vasta vuonna 2014.

#### *Varausten ilmoittamista koskevia huomioita*

Kirjanpitolain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan tilinpäätöstietojen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot yhtiön toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta (oikea ja riittävä kuva). Erilaisten varausten huomattava lukumäärä ja varausten rahamääräinen suuruus voisivat puoltaa sitä lähtökohtaa, että tilinpäätöstiedoissa tulisi oikeita ja riittäviä tietoja koskevan vaatimuksen täyttymiseksi ilmoittaa varauksista sekä niiden perusteista varsin yksityiskohtaisesti. Arsenalin tilinpäätöstiedoissa varausten muutokset on esitetty yleisluonteisesti eikä varausten muutosten perusteita ole niissä tarkemmin yksilöity. Ulkopuolisen tarkastelijan, joka ei tunne yhtiön toimintaa tai kirjaamiskäytänteitä, ei välttämättä ole helppo saada tilinpäätöstiedoista kaikilta osin täsmällistä käsitystä yhtiön varauksista.

On toisaalta huomattava, että kirjanpitoasetuksen (1339/1997) varausten ilmoittamista koskevat vaatimukset ovat sisällöltään varsin yleisluonteisia, eikä Arsenalin tilinpäätöstietojen voida

<sup>21</sup> *Omaisuudenhoito-yhtiö Arsenal Oy 21.5.2003. Suomen Säästöpankki-SSP Oy:n arkistosuunnitelma, s. 5.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

varausten ilmoittamisen osalta katsoa olevan näiden vaatimusten vastaisia.<sup>23</sup> Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, että selvitystilassa olevassa yhtiössä, jollainen myös Arsenal on, ei kaikilta osin noudateta samanlaisia kirjaamiskäytänteitä kuin going concern -periaatteella toimivissa yhtiöissä. Selvitystilassa olevassa yhtiössä on esimerkiksi usein tarkoituksenmukaista, että odotettavissa oleviin menoihin ja menetyksiin varaudutaan tekemällä erilaisia varauksia. Tässä tilanteessa varaukset saattavat olla sekä luku- että rahamääräisesti huomattavia. Varausten tarkkaa erittelyä saattaa rajoittaa myös tarve suojata liikesalaisuuksia. On edelleenkin huomattava, että Arsenal on valtion yksin omistama yhtiö ja valtio-omistajan on tarvittaessa mahdollista saada yhtiöstä varauksia koskevat tiedot. Tarkastushavaintojen perusteella valtiovarainministeriölle onkin ilmoitettu varausten merkittävistä muutoksista kuukausiraportissa.

### *Selvitystilan aikaiset hallinnolliset tehtävät*

Arsenaliin on yhtiön toiminnan aikana kohdistettu monenlaisia toiminnan sopeuttamiseen, jakautumiseen ja selvitystilan asettamiseen liittyviä vaatimuksia, jotka ovat myös usein johtaneet oikeudenkäynteihin. Yhtiön selvitystilaa edeltävien vaatimuksia koskevat oikeudenkäynnit ja näiden vaatimusten muunlainen käsittely on usein jatkunut vielä selvitystila-aikana. Esimerkiksi vuonna 1999 tapahtunutta jakautumista koskevien vaatimusten selvittäminen on jatkunut vuoteen 2008 saakka.

Myös selvitystilaan asettamiseen liittyvät viimeiset oikeudenkäyntiprosessit kestivät vuoteen 2008. Selvitystilan julkisen haasteen yhteydessä annettuun määräpäivään mennessä konsernille tuli yhteensä 56 valvontakirjelmää. Valvonnoista osa oli riitaisia ja osa riidattomia. Riitaisten valvontojen osalta vaatimuksen esittäjä luopui kahdessatoista tapauksessa vaatimuksestaan. Negatiivinen vahvistuskanne jouduttiin nostamaan yhdestätoista valvonnasta. Kaikki selvitystilaan liittyvät vaatimukset ja niihin liittyvät kanteet todettiin perusteettomiksi.

Selvitystilan aikana tytäryhtiöiden lopettamistoimet ovat olleet yhtiön yksi keino sopeuttaa ja supistaa toimintaa. Toisaalta selvitystilassa on Arsenalin omistukseen hankittu myös uusia tytäryhtiöitä saatavien perintään liittyvistä strategisista syistä.

Asettaessa Arsenal selvitystilaan konsernilla oli yhteensä 25 tytär- tai osakkuusyhtiötä. Arsenal-konserniin oli vuonna 2003 yhdistetty kolme tytäryhtiötä, joista yksi oli omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal-SSP Oy. Osa tytär- tai osakkuusyhtiöistä oli selvitystilassa, osa harjoitti liiketoimintaa ja osa oli tarkoitus myydä. Arsenal-konserni on omistanut eri toimialojen yrityksiä joko kokonaan tai osittain. Yhtiön omistuksessa on ollut omaisuudenhoitoyhtiöitä, rahoitus- ja luottoyhtiöitä, kiinteistöyhtiöitä, holdingyhtiöitä, golfyhtiö, kylpylä ja asunto-osakeyhtiöitä.

Selvitystilan alkaessa yhtiön varsinainen perintätoiminta oli tytäryhtiö Arsenal-SSP:ssä, kun taas henkilökunta ja konsernin hallinto olivat Arsenalissa. Selvitystilan alkupuolella yhtiöomistusten määrä vähentyi melko tasaisesti yhtiöiden myyntien ja purkamisten myötä. Toisaalta Arsenal on vielä selvitystilan aikanakin hankkinut uusia yritysomistuksia edistääkseen saatavien perintää. Esimerkiksi vuonna 2013 Arsenal osti asiakassaatavien perinnän nopeuttamiseksi sveitsiläisen holdingyhtiö Value Investmets AG:n. Tarkastuksen aikana vuonna 2014 Arsenalilla oli kolme tytäryhtiötä.

Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tytäryhtiöihin ei ole liittynyt merkittäviä taloudellisia intressejä, vaan ennemminkin tytär- ja osakkuusyhtiöillä on ollut strateginen merkitys saatavien perinnän edistämiseksi.<sup>24</sup> Tarkastushavaintojen perusteella yhtiöiden asioiden hoitaminen on

---

<sup>23</sup> Kirjanpitoasetuksen 2 luvun 3 §:n 4 kohdassa edellytetään ainoastaan, että tuloslaskelmaa koskevana liitetietona tulee ilmoittaa selvitys tuottoihin ja kuluihin sisällyvistä pakollisten varausten muutoksista, jos ne eivät ole merkitykseltään vähäisiä.

<sup>24</sup> Taloudellisilta intresseiltään merkittävimmät tytäryhtiöt ovat olleet Kylpyläkasino Oy (3,9 milj. euroa) sekä Meri-Teijo Golf Oy (0,7 milj. euroa). Kummankin yhtiön tase-arvo on suurten riskien ja vastuiden takia alun perin ollut 0 euroa. Yhtiöt on kuitenkin lopulta onnistuttu realisoimaan suluissa mainituilla

kuitenkin vienyt melko paljon resursseja vielä selvitystilan aikanakin: Tytäryhtiöihin liittyvät tehtävät ovat olleet moninaisia ja työmäärään ovat vaikuttaneet muun muassa mahdolliset yhtiöitä koskeneet oikeudenkäynnit tai meneillään olleet yhtiöiden realisointitoimenpiteet.

Yhtiörakennetta yksinkertaistettiin Arsenalin ja sen tytäryhtiö Arsenal-SSP:n fuusiolla vuonna 2012. Ratkaisuna päädyttiin vastavirtafuusioon, jossa emoyhtiö sulautetaan tytäryhtiöön. Fuusioidulla yhtiöt saavutettiin skaalaetuja. Esimerkiksi kahden erillisen kirjanpidon pitäminen, konsernitilinpäätöksen laatiminen, yritysten välisten suhteiden seuraaminen sekä sisäisten tuotto- ja kuluveloitusten tekeminen ei fuusion jälkeen ollut enää tarpeen. Lisäksi pystyttiin hyödyntämään Arsenalin verotuksessa Arsenal-SSP:n vahvistetut 10 miljoonan euron tappiot.

Fuusion ajankohtaan ja muotoon vaikutti erityisesti se, että emoyhtiö Arsenalilla ei ollut kyseisenä ajanhetkenä enää sellaisia vastuita, joiden perusteella velalliset voisivat vastustaa fuusiota.<sup>25</sup> Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaisi myös siltä, että yhtiö on kyennyt hyödyntämään yhtiön elinkaaren aikana kertynyttä kokemusperäistä tietoa yhtiön toiminnan loppuvaiheissa. Esimerkiksi arvioidessaan velallisten reagointia fuusiojärjestelyyn yhtiö on pystynyt hyödyntämään aiempaan jakautumisjärjestelyyn liittyviä kokemuksia.

### *Kokoavia havaintoja*

Arsenalilla on ollut selvitystilan aikana monenlaisia vastuita, jotka ovat liittyneet esimerkiksi saatavakauppoihin, kiinteistöomaisuuden myyntiin ja arkistojen säilyttämiseen sekä konkurssipesiin, joista Arsenal on ottanut kuluvastuun. Arsenal-konsernin yhtiörakenteita on selvitystilan aikana sopeutettu konsernin supistuvaa toimintaa vastaaviksi. Vuoden 2008 jälkeen Arsenalin tehtävät ovat koostuneet lähes ainoastaan saatavien perintään liittyvästä konkurssipesien edunvalvonnasta sekä niihin liittyvien oikeudenkäyntien hoitamisesta.

Arsenalin asettaminen selvitystilaan on mahdollistanut yhtiön loppuselvitystoiminnan aloittamisen. Pitkälti yhtiön toiminnan erityispiirteiden vuoksi selvitystilasta on tullut pitkäkestoinen. Yhtiön toiminnan kulurakenteeseen selvitystilan aikana on liittynyt epävarmuustekijöitä ja yhtiö on varautunut odotettavissa oleviin menoihin ja menetyksiin tekemällä varauksia. Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaisi yleisemminkin siltä, että omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan ja tehtävien sisältö selvitystila-aikana samoin kuin selvitystilan ajallinen kesto ovat olleet vaikeasti ennakoitavissa olevia kysymyksiä.

Eräs huomionarvoinen selvitystila-ajanjaksoon liittyvä seikka on yhtiön varovainen suhtautuminen arkistojen tuhoamiseen. Tästä seurauksena on ollut se, että yhtiön arkistokustannukset ovat olleet selvitystilan aikana lähes kolminkertaiset alkuperäiseen arkistohoidon kustannusarvioon verrattuna. Arkistojen hävittämisessä noudatettu varovaisuus on perustunut pitkälti siihen, ettei ole haluttu ottaa riskiä todistelutarjoituksessa mahdollisesti hyödynnettävän materiaalin menettämisestä. Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaisi yleisemminkin siltä, että yhtiön toiminnassa selvitystilan aikana on korostunut varautuminen oikeudellisuonteisiin riitaisuuksiin ja että yhtiö on tällöin kyennyt hyödyntämään toiminnassaan sille kertynyttä kokemusperäistä tietoa.

---

*hinnoilla. Muiden tytär- ja osakkuusyhtiöiden osalta taloudelliset intressit ovat olleet noin kaksi miljoonaa euroa. Selvitysmiehet ovat myös toimineet lyhyen ajan muun muassa Kylpyläkasino Oy:n hallituksessa saneerausmenettelyn päättymisen jälkeen.*

<sup>25</sup> *Omaisuuksienhoitoyhtiö Arsenal Oy 15.5.2012: Sulautumissuunnitelma.*

### 3.1.3 Edunvalvonta konkurssipesissä ja oikeudenkäyntien hoito

Arsenalin perintätoimintaan kuuluvat ensinnäkin saatavien välitön periminen velallisilta ja näihin perintätoimiin liittyvät oikeudenkäynnit. Lisäksi perintätoimintaan sisältyy edunvalvonta konkurssipesissä, joissa yhtiöllä on saatavia. Huhtikuuhun 2014 mennessä Arsenalin saatavien lukumäärä on pienentynyt selvitystilän alun 1558 saatavasta 475 saatavaan (kuvio 3).



**KUVIO 3. Arsenalin perittävien saatavien kehitys selvitystilän aikana.**

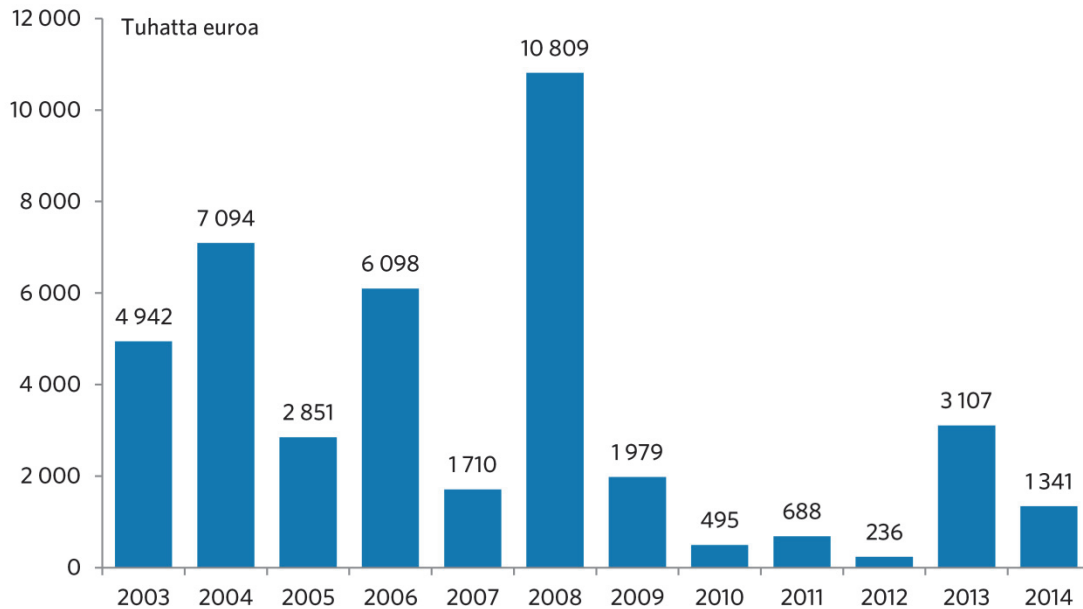
Kuviosta ilmenevin tavoin saatavien kokonaisarvo on vähentynyt noin kolmasosaan selvitystilän alkutilanteesta. Huhtikuussa 2014 saatavien pääoma oli 168 miljoonaa euroa, mikä oli 36 prosenttia selvitystilän alun saatavapääomasta. Perittävillä saatavilla ei ole joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta kirjanpitoarvoa. Huomattava osa Arsenalin saatavakannasta koostuu rikospesusteisista vahingonkorvaussaatavista. Kuviosta on nähtävissä myös se, kuinka paljon eri osallisia (velallisia) saataviin on liittynyt. Samalta velalliselta on voinut olla yksi tai useampi saatava. Toisaalta samaan saatavaan on voinut liittyä lisäksi useampia osallisia. Vuonna 2003 selvitystilän alkaessa osallisia oli 654 ja vuoden 2014 huhtikuuhun mennessä osallisten määrä oli vähentynyt 70:een.

Yhtiön velkomustuomiolla vahvistetut saatavat peritään ulosoton kautta. Huomattava osa näistä jälkiperittävistä saatavista on ollut perinnässä ulosoton kautta jo selvitystilän alusta lähtien. Arsenalin rooli ulosotossa olevien saatavien perintäprosessissa on ollut valvova ja ohjaava. Yhtiö neuvottelee annettujen toimiohjeiden puitteissa vapaaehtoisista velkajärjestelyistä, joiden perusteella tehdään muutoksia perittävien saatavien määrään. Lisäksi valvontaan kuuluu, että yhtiö huomauttaa sellaisista asiakkaan tulotasoissa tapahtuneista muutoksista, joilla on vaikutusta perittävien saatavien suuruuteen. Arsenal voi vaatia tehtäväksi myös ulosotto selvityksen ulosotos-



sa olevasta velallisesta, jos yhtiö katsoo selvityksen tekemisen olevan tarpeen. Ulosottoselvityksen toimittamista on pyydetty sellaisissa tapauksissa, joissa saatavat velalliselta ovat olleet merkittävät ja on ollut syytä epäillä, että velallinen ei tosiasiallisesti olisi varaton.

Arsenal pitää omaa perintärekisteriä saatavistaan. Yhtiöllä ei ole yhteyttä ulosottoviranomaisen järjestelmiin, vaan ulosoton tilierittelyt ja estetilitykset suoritetaan manuaalisesti.<sup>26</sup> Arsenalin vuosittaiset luottotappiopalauteuksiin perustuvat perintätulokset vuosina 2003–2013 ovat vaihdelleet alle 240 000 eurosta 10 miljoonaan euron määrään ylittävään tulokseen (kuvio 4).



**KUVIO 4. Arsenalin luottotappiopalauteuksiin perustuva perintätulos 2003–2014.**

Vuosittaisten luottotappiopalauteuksiin perustuvan perintätulosten epätasaisuuteen ovat vaikuttaneet ennen kaikkea oikeudenkäynnit ja niiden lopputulokset. Rikosperusteisiin saataviin ei ole kertynyt merkittävästi suorituksia. Tarkastelujakson viimeisinä vuosina perintätulokset ovat olleet tarkastelujakson alkua vähäisempiä. Viimeisten viiden vuoden aikana (2010–2014) keskimääräinen perintätulos on ollut noin 1,2 miljoonaa euroa. Tähän kehitykseen on keskeisesti vaikuttanut perintätoiminnan (ja yhtiön toiminnan yleisempikin) supistuminen. Kaiken kaikkiaan Arsenal on selvitystilän aikana saanut perittyä takaisin noin 41 miljoonaa euroa todennäköisiksi luottotappioiksi arvioituja saamisista.

Arsenal on joutunut ottamaan saatavien perinnässä huomioon toteutetut lakiuudistukset. Yksi Arsenalin perintätoimintaan keskeisesti vaikuttanut lakimuutos on ollut ulosottokaaren (705/2007) voimaantulo 1.3.2008. Ulosottokaaren mukaan ulosottooperuste on täytäntöön-

<sup>26</sup> Luottotappioina on kirjattu toteutuneet ja todennäköiset luottotappiot. Todennäköinen luottotappio on kirjattu, kun on käynyt todennäköiseksi, ettei saamisen pääomasta saada suoritusta. Nämä luottotappiot on kohdennettu asiakas- ja luottokohtaisesti ja vähennetty saamisista. Luotto- ja takaustappiona on kirjattu velallisten vastuuden ja vakuuksien ero. Todennäköistä luottotappiota arvioitaessa saamisen tai vastuuitoumuksen vakuutena oleva omaisuus on arvostettu käypään arvoon. On huomattava, ettei yhtiön luottotappiopalauteuksiin perustuvaan perintätulokseen sisälly yhtiön saamat vahingonkorvaukset ja niiden viivästyskorot, joita ei ole viety luottotappioihin. Luottotappiopalauteuksiin eivät myöskään sisälly konkurssipesiltä tai pakkohuutokaupoista ostettujen vakuuksien realisointituotot eivätkä jälleenvuokra-kohteiden vuokratuotot. Esimerkiksi vuonna 2008 yhtiö on saanut vahingonkorvauksia yli 10 miljoonaa euroa. Muina vuosina selvitystilän aikana edellä mainitut tuloerät ovat olleet huomattavasti vähäisempiä. Viimeisten viiden vuoden (2010–2014) aikana näiden tuloerien yhteismäärä on ollut alimmillaan noin 120 000 euroa (vuosi 2013) ja ylimmillään noin 200 000 euroa (vuosi 2010).

panokelpoinen 15 vuotta päätöksen antamisesta tai jos kyseessä on rikosperusteinen tuomio, jossa vastaajalle on tuomittu vankeutta, ulosottoperuste on täytäntöönpanokelpoinen 20 vuotta. Arsenalin rikosperusteiset vahingonkorvaussaatavat vanhenevat vasta 2020-luvulla. Ennen selvitystilan päättymistä päätetään, miten rikosperusteisten saatavien perintää yhtiön toiminnan lakkaamisen jälkeen jatketaan.

Ulosottoperusteen määräaikaaisuuden päätyttyä myös saatava vanhenee lopullisesti. Kaiken kaikkiaan saatavia on vanhentunut 41,5 miljoonaa euroa, josta määrästä suurin osa on uuden ulosottokaaren tullessa voimaan vanhentuneita saatavia. Vuoden 2008 jälkeen saatavia on vanhentunut yhteensä noin 15 miljoonaa euroa. Arsenalissa ei pääsääntöisesti ole katsottu, että saatavien vanhentumistilanteessa olisi taloudellisia perusteita hakea ulosottoperusteen määräajan pidennystä, koska jo alun perin saatavien perintäennuste on ollut heikko.<sup>27</sup>

### *Oikeudenkäynnit ja edunvalvonta konkurssipesissä*

Selvitystilan aikana Arsenal on keskittynyt saatavien perinnässä erityisesti saataviin liittyvien oikeudenkäyntien hoitamiseen sekä konkurssipesien edunvalvontaan. Mitä pidempään selvitystila on jatkunut, sitä suuremman osan jäljellä olevista resursseista kyseiset tehtävät ovat vieneet. Arsenal on ollut velkojana yhteensä 59 konkurssipesässä selvitystilan aikana. Arsenal on ollut suurin velkoja vähintään 50 prosentin saatavaosuudella 33 pesässä. Konkurssit ovat alkaneet kahta lukuun ottamatta ennen Arsenalin asettamista selvitystilaan. Konkurseista kuusi oli viireillä vielä vuoden 2014 lopussa. Yhtiöllä on ollut kuluvastuu kaikkiaan 31 konkurssipesän (52,5 prosentin) kuluista. Lähtökohtaisesti Arsenal on ottanut kuluvastuun sellaisista pesistä, jotka on – selvittämistä intressiin perustuen – tullut tutkia huolellisesti mahdollisten epäselvyyksien takia. Konkurssipesien omat varat näissä pesissä eivät ole riittäneet konkurssimenettelyn kulujen kattamiseen. Kuluvastuun ottamisella on usein pyritty siihen, että konkurssivelallisten toimintaan liittyvät epäselvyydet voidaan selvittää.

Arsenalille oli maksettu jako-osuuksia konkurssipesistä yhteensä 23,4 miljoonaa euroa vuoden 2014 syyskuuhun mennessä. Arsenalilla on selvitystilan aikana ollut konkurssipesissä valvottavia saatavia kaikkiaan 401,7 miljoonaa euroa. Keskimääräinen jako-osuusprosentti on siten ollut noin 6 prosenttia.

Valtiontalouden kannalta huomionarvoisia tuloeriä ovat myös verohallinnon Arsenalin kuluvastuupesistä saamat jako-osuudet ja verotulot. Tarkastuksessa läpikäytyjen suurimpien konkurssipesien osalta verottajan jako-osuudet sekä pesänhoitopalkkioiden ja erillistoimenpiteiden arvonlisäverot ovat olleet yhteensä noin 7,2 miljoonaa euroa.

Arsenal tai sen rahoittama konkurssipesä on ollut osapuolena 203 oikeudenkäynnissä selvitystilan aikana.<sup>28</sup> Selvitystilan alkaessa oli viireillä, ”avoinna”, yhteensä 100 oikeudenkäyntiä. Tämä lukumäärä on vähentynyt syyskuuhun 2014 mennessä viidesosaan selvitystilan alkutilanteesta.<sup>29</sup>

Oikeudenkäyntien bruttomääräiset taloudelliset intressit, joissa ei ole huomioitu eri asiakokonaisuuksiin liittyviä päällekkäisiä intressejä, olivat 323,4 miljoonaa euroa vuonna 2003. Nämä

---

<sup>27</sup> Ulosottoperusteen määräaikaaisuutta koskevia kysymyksenasetteluja käsitellään jäljempänä luvussa 3.3.2.

<sup>28</sup> Tilanne vuoden 2014 syyskuun lopussa. Tilasto sisältää myös muut kuin saatavien perintään liittyvät oikeudenkäynnit.

<sup>29</sup> Selvitystilan alussa osa oikeudenkäynneistä liittyi muihin asioihin kuin saataviin. Kaiken kaikkiaan lukumääräisesti merkittävin osa oikeudenkäynneistä on liittynyt saatavien perintään. Aikavälillä 2000–2014 käydyistä oikeudenkäynneistä Arsenal on voittanut kokonaan 169 ja osittain 23 oikeudenkäyntiä. Vastapuolten kanssa on sovittu 27 prosessia ja 55 tapauksessa omaisuudenhoito-yhtiö (tai sen rahoittama konkurssipesä) on hävinnyt oikeudenkäynnin. Lisäksi 34 oikeudenkäyntiä on päättynyt vaatimuksista luopumiseen tai vaatimusten peruuttamiseen. Oikeudenkäynneistä seitsemän on siirtynyt saatavakaupan osataosaapuolen vastattavaksi. Huhtikuussa 2015 on yhä viireillä 19 oikeudenkäyntiä.

intressit ovat vähentyneet 38,5 miljoonaan euroon vuoden 2014 syyskuuhun mennessä. Päävelallisia koskeviin asiakokonaisuuksiin liittyy sekä ulkomaisia että kotimaisia prosesseja, joissa intressit ovat osittain päällekkäisiä. Tällä tarkoitetaan sitä, että perintätoimet kohdistuvat osittain tai kokonaan samaan saatavaan kahdessa eri perintäprosessissa. Arsenalin esittämän arvion mukaan vuoden 2014 osalta oikeudenkäyntien päällekkäiset intressit ovat olleet noin 9,5 miljoonaa euroa. Nettomääräiset taloudelliset intressit meneillään olleissa oikeudenkäynneissä olisivat olleet siten noin 29 miljoonaa euroa.

Oikeudenkäyntien hoitaminen on ollut eräs Arsenalin toiminnan keskeisistä tehtävistä, ja yhtiö on pitänyt keskitettyä oikeudenkäyntirekisteriä elokuusta 2001 lähtien. Tätä ennen aluekonttorit pitivät paikallisia rekistereitä hoitamistaan oikeudenkäynneistä. Alun perin keskitetty oikeudenkäyntirekisteri oli tarkoitettu laatia laajempaan, mutta koska yhtiötä oltiin asettamassa selvitystilaan, oikeudenkäyntirekisterin laajuutta supistettiin. Rekisteriin on pyritty kirjaamaan tärkeimmät tiedot vireillä olevista oikeudenkäynneistä. Rekisteristä on nähtävissä, mitä oikeudenkäyntejä Arsenalilla on vireillä, missä asemassa Arsenal niissä on ja missä oikeusasteessa asioita käsitellään. Lisäksi rekisteristä ilmenee, mikä asianajaja toimii Arsenalin asiamiehenä. Samat tiedot on myös saatavissa päättyneistä oikeudenkäynneistä oikeudenkäyntirekisterin olemassa olon ajalta.

Rekisteriin on pyritty saamaan tiedot myös oikeudenkäyntien kuluista sekä niihin liittyvistä riskiarvioista. Nämä tiedot ovat kuitenkin jääneet puutteellisiksi. Kulutietoja ei ole myöskään selvitystilan edetessä päivitetty rekistereihin, vaan suurimmista kulukohteista (konkurssipesistä) on pidetty erillistä kirjanpitoa ja kuluja on tarvittaessa selvitetty erikseen liikekirjanpidon kautta. Sinänsä rekistereistä on mahdollista saada tieto kunkin oikeudenkäynnin kestosta ja oikeusaste, johon asia on edennyt. Rekisteristä ei ole kuitenkaan mahdollista saada raportointia, josta näkisi oikeudenkäyntejä koskevan kokonaiskuvan. Rekisteritiedoista ei ilmene, kuinka kauan oikeudenkäynnit ovat keskimäärin kestäneet eikä tiedoista myöskään käy ilmi, mihin oikeusasteeseen ja kenen aloitteesta prosessit ovat edenneet. Arsenalissa ei myöskään ole kerätty keskitetysti tietoja siitä, millaisia tuomioita vastapuolille on tuomittu.

#### *Havaintoja vaikeasti perittävistä saatavista*

Arsenalin vaikeasti perittävistä saatavista selvitystilan aikana kertoo osaltaan pitkittyneiden oikeusprosessien määrä. Yhtiön tai sen rahoittamien konkurssipesien oikeusprosessit ovat olleet suhteellisen pitkäkestoisia. Oikeudenkäynneistä 69:stä on tehty valituslupahakemus korkeimpaan oikeuteen (vastaa noin kolmasosaa vireillä olleista oikeusprosesseista). Vastapuoli on ollut muutoksenhakijana 49 tapauksessa (71 prosentissa tapauksista).

Sellaiset oikeudenkäynnit, joissa Arsenalin vastapuoli on hakenut valituslupaa korkeimmasta oikeudesta, ovat kestäneet keskimäärin 4 vuotta 11 kuukautta. Kuitenkin 10 pisintä oikeudenkäyntiä ovat kestäneet keskimäärin 9 vuotta 4 kuukautta. Sen sijaan oikeudenkäynnit, joissa valituslupan hakijana on ollut Arsenal, ovat kestäneet keskimäärin 4 vuotta 11 kuukautta. Arsenalin rahoittamien konkurssipesien oikeusprosessit, joissa on haettu valituslupaa, ovat kestäneet keskimäärin pisimpään, noin 9 vuotta 2 kuukautta.<sup>30</sup> Arsenalin vastapuolet ovat hakeneet valituslupia lukumääräisesti paljon ulosottoasioissa, kun taas Arsenalin rahoittamat konkurssipesät ovat usein olleet muutoksenhakijoina talousrikoksiin liittyvissä laajoissa asiakokonaisuuksissa.

Arsenalin tai sellaisten konkurssipesien, joista Arsenal on ottanut kuluvastuun, vastapuolet ovat varsin usein hakeneet hovioikeuden ratkaisusta valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Noin 90 prosentissa niistä tapauksista, joissa KKO:lta on haettu valituslupaa, lupaa ei ole myönnetty. Myös tilanteissa, joissa valituslupa on myönnetty ja KKO on ratkaissut asian, KKO ei välttämättä ole muuttanut hovioikeuden ratkaisua. Yhdessä ratkaisussa valitus hyväksyttiin itsekri-

<sup>30</sup> Oikeusprosessien kestot on laskettu vireille tulosta alimmassa oikeusasteessa KKO:n tuomioon tai valituslupahakemuksen hylkäämispäätökseen saakka.

minointisuojaajan osalta ja kahdessa muussa tapauksessa KKO hyväksyi valituksen oikeudenkäyntikulujen osalta. Lisäksi yhdessä tapauksessa KKO piti hovioikeuden tuomion ennallaan. Myöskään Arsenalin tai Arsenalin kuluvaluustuullisten konkurssipesien ajamat valitukset eivät ole olleet kovin menestyksekkäitä.<sup>31</sup>

Arsenalin perintä- ja oikeudenkäyntiprosessit selvitystilan aikana ovat usein olleet vaativia ja niiden hoitaminen on saattanut edellyttää runsaastikin resursseja. Eräs velallisista on esimerkiksi tehnyt yli 20 ulosottovalitusta tai takaisinsaantikannetta. Myös selvitystilan aikana vireillä olleet konkurssit ovat kestäneet selvästi keskimääräistä kauemmin, 11,9 vuotta.<sup>32</sup>

Se, että konkurssipesät, joista Arsenal on ottanut kuluvaluustuun, ovat olleet asianosaisina pitkäkestoisissa oikeusprosesseissa, perustuu pitkälti Arsenalin toimintaa ohjaavaan keskeiseen periaatteeseen, selvittämistäntressiin. Selvittämistäntressistä seuraa, että omaisuudenhoidtoyhtiö ottaa vastuun velallisten toimintaan liittyvien epäselvyyksien tutkimisesta.<sup>33</sup>

### *Kokoavia havaintoja*

Oikeudenkäyntirekisterin suppeuden vuoksi selvitystilan hallinto on hyödyntänyt erillisiä rekistereitä, joiden avulla on pyritty parantamaan saatavien perinnän, konkurssipesien edunvalvonnan ja oikeudenkäyntien seurantatietoa. Selvitysmiehet toivat tarkastuksessa esille, että koska selvitystilan hallinto on ollut itse perillä oikeudenkäyntien ja konkurssipesien edunvalvonnan kokonaistilanteesta, kattavaa asianhallintajärjestelmää ei ole pidetty tarpeellisena.

Tietynlaisena riskinä voidaan pitää sitä seikkaa, että edellä mainittua yhtiön operatiivisen toiminnan kannalta varsin keskeistä informaatiota ei ole dokumentoitu kattavasti. Vaikka oikeudenkäyntejä koskevat tiedot ja yhtiön hallussa olevat asiakirjat liitetään niin sanottuihin juttukansioihin ja keskeiset tapahtumat viedään rekistereihin ja seurantaulukoihin, saattavat oikeudenkäyntejä koskeva yksityiskohtainen tieto olla vaikeasti omaisuudenhoidtoyhtiön saatavissa, jos selvitystilahallinto kokonaan tai osittain vaihtuu. Tietojen järjestelmällinen dokumentointi saattaisi edesauttaa myös näiden tietojen sisällön luotettavaa todentamista. Tällaisten rekisteritietojen perusteella yhtiön olisi myös mahdollista kehittää tähän dokumentaatioon keskeisesti perustuvien yhtiön tehtävien ja tavoitteiden seuranta. Esimerkiksi sen seikan arviointi, miten selvittämistäntressi on käytännössä toteutunut, perustuu keskeisesti oikeudenkäynteihin ja konkurssipesiin liittyvään informaatioon. Tällaista tehtävää toteuttavassa organisaatiossa oikeudenkäynteihin liittyvällä ”ei-taloudellisella” informaatiolla voi olla merkitystä yhtiön tavoitteiden toteutumisesta arvioitaessa.

Arsenalin tehtävät ovat vuoteen 2014 mennessä vähentyneet lähinnä avoimena olevien konkurssipesien edunvalvontaan, johon on liittynyt muun muassa konkurssipesien oikeudenkäyntien rahoitus. Vuoden 2014 lopussa Arsenalilla oli saatavia kuudesta konkurssipesästä ja eräiltä muilta velallisilta. Avoinna olevia oikeudenkäyntejä oli tuolloin 21. Saatavien kappalemäärän ja pääomankin perusteella yhtiön pääasiallisen toiminnan volyyymi on supistunut edelleen selvitystilan aikana. Selvitystilan aikana huomattava osa Arsenalin saatavista on ollut vaikeasti perittäviä.

---

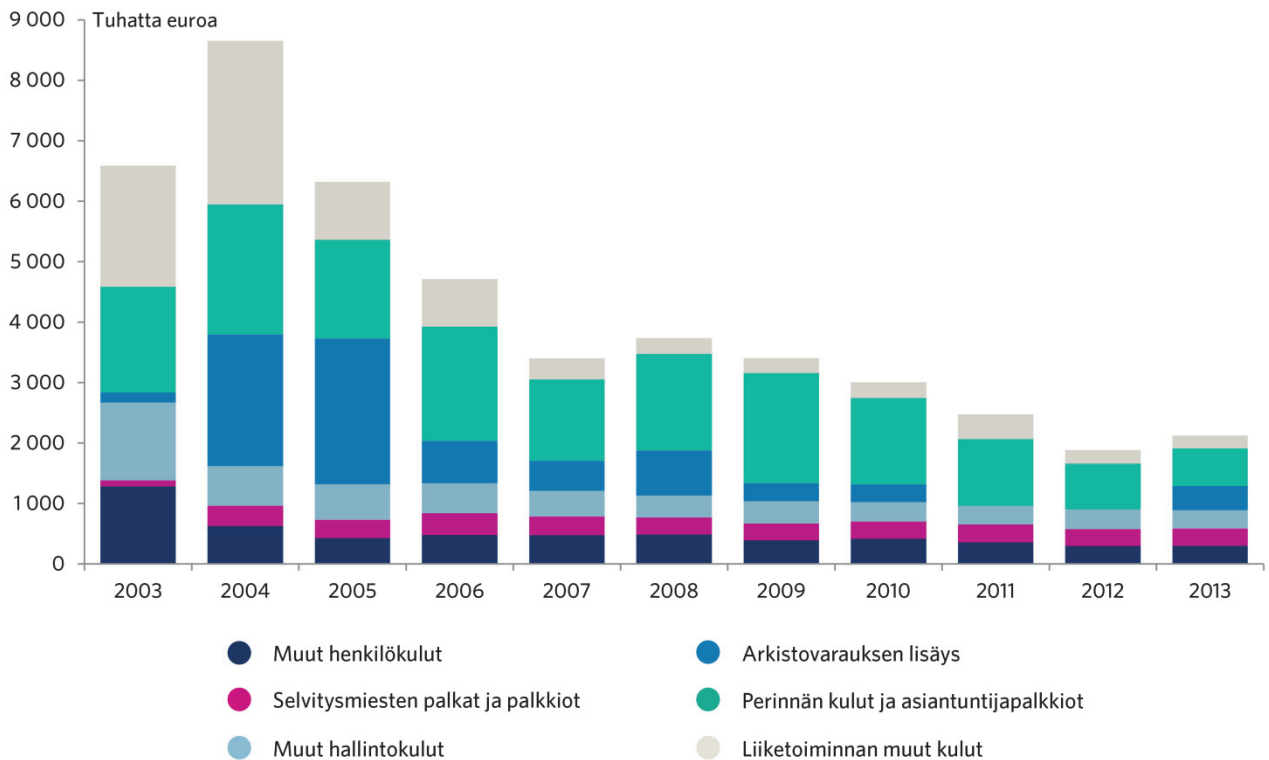
<sup>31</sup> Arsenal on ollut kaikissa näissä oikeudenkäyntiprosesseissa vastaajana.

<sup>32</sup> Konkurssiasiamiehen vuonna 2001 laatiman selvityksen mukaan kaikista vuonna 2000 lopetetuista konkurssipesistä (otos 900 konkurssipesää) vain vajaa prosentti kesti yli 10 vuotta. Konkurssien kesto oli keskimäärin 43 kuukautta. Konkurssista 43,7 prosenttia kesti alle kaksi vuotta ja 77,6 prosenttia alle viisi vuotta. Näiden tilastotietojen valossa Arsenalin vastuulla olleet konkurssipesät lukeutuvat ajallisesti kaikkein pitkäaikaisinten konkurssimenettelyjen joukkoon.

<sup>33</sup> Selvittämistäntressin käsitteeseen palataan lähemmin luvussa 3.3.1 ja oikeudenkäyntien pitkittymiseen liittyviin kysymyksenasetteluihin luvussa 3.3.2.

### 3.1.4 Arsenalin liiketoimintakulujen sopeuttaminen

Arsenalin vuosittaiset liiketoimintakulut ovat pienentyneet selvitystilan edetessä (kuvio 5).<sup>34</sup> Liiketoiminnan kulut olivat suurimmillaan vuonna 2004, noin 8,7 miljoonaa euroa. Toiminnan supistuessa vuosittaiset kulut ovat pienentyneet vuosina 2011–2013 hiukan yli kahteen miljoonaan euroon. Perinnän kulut ja asiantuntijapalkkiot ovat muodostaneet keskimäärin vajaat 40 prosenttia Arsenalin kaikista liiketoimintakuluista. Perinnän kulujen ja asiantuntijapalkkioiden osuus kaikista kuluista on alimmillaan ollut noin 25 prosenttia ja ylimmillään yli 53 prosenttia. Perinnän kulut ja asiantuntijapalkkiot olivat vielä vuonna 2009 yli 1,8 miljoonaa euroa. Tämän jälkeen nämä kulut ovat pienentyneet siten, että esimerkiksi vuonna 2013 kulut ylittivät niukasti 600 000 euroa.



**KUVIO 5. Arsenalin liiketoimintakulut selvitystilan aikana.**

Myös henkilökulut ovat pienentyneet selvitystilan aikana. Selvitystilan alkaessa yhtiöllä oli selvitysmiesten lisäksi 13 toimihenkilöä. Henkilökulut, pois lukien selvitysmiesten palkkiot, muodostivat noin 20 prosenttia yhtiön kuluista. Jo vuonna 2004 toimihenkilöiden määrä väheni seitsemään ja henkilökulujen osuus pieneni seitsemään prosenttiin kokonaiskuluista (eli noin 600 000 euroon). Henkilökulujen määrä vuonna 2013 oli noin 300 000 euroa, mikä vastasi 13 prosentin osuutta kaikista kuluista.

Selvitysmiehistä toinen on työsuhhteessa ja saa kuukausipalkkaa. Toinen selvitysmies laskuttaa Arsenalia asianajotoimeksiantoa muistuttavin tavoin tehdyn työmäärän perusteella. Selvitysmiesten palkkojen ja palkkioiden kokonaismäärä on pysynyt melko samalla tasolla.

<sup>34</sup> Liiketoiminnan kulut sisältävät rahavirtojen lisäksi vuosittain tehdyt varausten lisäykset. Arsenalin konkurssipesien puolesta maksamat kulut sisältyvät kulueraan liiketoiminnan muut kulut. Kuviossa 5 esitetyt kulut ovat tältä osin bruttokuluja, joista ei ole vähennetty konkurssipesien tuloutuksia Arsenalille.

Koska yhtiön liiketoimintakulut ovat kokonaisuudessaan pienentyneet, selvitysmiesten palkkojen ja palkkioiden suhteellinen osuus yhtiön kaikista kuluista on noussut koko selvitystilan ajan selvitystilan alun noin 4 prosentista noin 13 prosenttiin vuoteen 2013 mennessä. Selvitysmiesten palkka- ja palkkiotaso on pysynyt vuodesta 2008 alkaen melko samalla tasolla (yhteismäärä noin 220 000–250 000 euroa/vuosi)<sup>35</sup>. Eräitä hallinnollisia- ja valmistelutehtäviä on myös siirretty henkilöstön vähentyessä selvitysmiehille.

Arsenalin liiketoiminnan muilla kuluierillä on ollut vaihteleva merkitys kulurakenteeseen.<sup>36</sup> Arsenalin arkistovarauksen lisäys on vaikuttanut kulurakenteeseen vaihtelevasti siten, että joi-nakin vuosina arkistovarauksen lisäyksellä on ollut merkittäväkin vaikutus yhtiön kulurakenteeseen. Vuosina 2004 ja 2005 tehdyt arkistovarausten lisäykset muodostivat keskimäärin noin 30 prosenttia kaikista liiketoimintakuluista. Muina vuosina arkistovarauksen osuus on ollut huomattavasti pienempi. Esimerkiksi vuonna 2007 arkistovaraus oli noin 15 prosenttia liiketoimintakuluista.<sup>37</sup>

Arsenalin tietohallinto ulkoistettiin selvitystilaan siirtymisen yhteydessä vuonna 2003. Tietohallinnon vuosittaiset kulut ovat pysyneet vuodesta 2010 lähtien keskimäärin noin 160 000 eurossa. Arsenalilla on lähinnä historiallisten syiden vuoksi käytössä yli kymmenen operatiivista sovellusta, joiden toiminnallisuus on osittain päällekkäistä. Sovellukset ovat kuitenkin vakiintuneita ja niiden varmistukset on hoidettu verkkopalvelimien varmuuskopioinnin avulla.<sup>38</sup>

#### *Kustannusvertailua Konkurssiasiamiehen toimistoon*

Vuodesta 2009 Arsenalin toiminta on koostunut lähinnä edunvalvonnasta konkurssipesissä sekä niihin liittyvien oikeudenkäyntien hoitamisesta. Tältä osin Arsenalin toimintaa voitaisiin verrata Konkurssiasiamiehen toimistoon. Sekä Konkurssiasiamiehen toimiston että Arsenalin kustannukset koostuvat suurelta osin samantapaisista konkurssimenettelyyn liittyvistä asioista. Konkurssiasiamiehen toimiston keskeisenä tehtävänä on konkurssipesien hallinnon valvonta, minkä lisäksi toimisto tekee konkurssipesien tarkastuksia ja julkisselvityksiä.

Konkurssiasiamiehen toimisto aloitti vuosina 2009–2013 keskimäärin 82 julkisselvitystä ja teki yli 100 erityistarkastusta vuosittain. Konkurssiasiamiehen toimiston aloittamat julkisselvitykset ovat olleet tänä ajanjaksona sekä kustannuksiltaan että takaisinperinnän tuloksiltaan ja jako-osuuksiltaan pienempiä kuin Arsenalin kuluvastuuvesien kulut ja tulot.

Arsenalin palveluksessa vuonna 2009 oli neljä toimihenkilöä sekä kaksi selvitysmiestä ja sen liiketoimintakulut olivat tuolloin noin 2,5-kertaiset verrattuna Konkurssiasiamiehen toimistoon, jossa työskenteli 10 henkilöä. Vuoteen 2013 mennessä Konkurssiasiamiehen toimiston toimintamenot kasvoivat Arsenalin liiketoimintakuluja suuremmiksi. Konkurssiasiamiehen toimisto työllisti edelleen 10 henkilöä, kun taas Arsenalin palveluksessa oli enää kolme toimihenkilöä sekä kaksi selvitysmiestä.

Edellä mainittujen tietojen perusteella Konkurssiasiamiehen toimiston henkilöresurssit ovat olleet Arsenalin vastaavia resursseja selvästi suuremmat. Voidaan myös havaita, että Arsenalilla on ollut käytettävissään henkilöstön määrään suhteutettuna selvästi enemmän taloudellisia resursseja kuin Konkurssiasiamiehen toimistolla. On toisaalta kuitenkin huomattava, ettei edellä mainitun tarkastelun perusteella voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä esimerkiksi kysy-

---

<sup>35</sup> *Selvitysmiehen, joka on asianajaja, laskutus sisältää arvonlisäveron määrän. Kyseisen henkilön laskutus on vuonna 2014 alentunut edellisvuoteen verrattuna noin 37 000 eurolla. Laskutuksen alenemiseen on ilmeisesti vaikuttanut ennen kaikkea kahden konkurssipesän lakkaaminen vuoden 2014 loppupuolella.*

<sup>36</sup> *Ennen vuotta 2007 liiketoiminnan muut kulut ovat sisältäneet kulunpalautukset. Vuodesta 2007 alkaen kulunpalautuksia ei ole vähennetty liiketoiminnan muista kuluista.*

<sup>37</sup> *Arkistokulut on kirjattu arkistovarausten kautta. Kertyneet arkistokulut on kirjattu arkistovarausten vähennyksiksi taseen kautta.*

<sup>38</sup> *Fujitsu 2014: Arsenalin järjestelmäkuvaus v. 1.2. 12.12.2014.*

myksessä olevien organisaatioiden toiminnan tehokkuuden osalta. Vaikka Arsenalin ja Konkurssiassiamiehen toimiston tehtävissä on samantapaisia piirteitä, näiden organisaatioiden tehtävät tai toiminnan luonne eivät ole yksiselitteisesti verrattavissa toisiinsa. Myös näiden organisaatioiden kudurakenteissa on eroavaisuuksia. Arsenalilla on esimerkiksi ollut selvitystilan aikana huomattavia arkistokuluja. Kulujen vertailtavuutta hankaloittaa myös se, että Arsenal on saanut tuloutuksia konkurssipesiltä, joista se on ottanut kuluvastuun. Edellä mainitut varaukset huomioon ottaenkin voidaan kuitenkin todeta, että Arsenalilla on ollut käytettävissään selvitystilan aikana hyvät taloudelliset resurssit sille kuuluvista tehtävistä suoriutumiseen.

### *Kokoavia havaintoja*

Arsenal on onnistunut pienentämään selvitystilan edetessä liiketoimintakuluja noin kolmasosaan selvitystilan alun kuluista, eikä valtion uusia pääomasijoituksia ole selvitystilan aikana tarvittu. Toisaalta hallintokulut, erityisesti henkilökulut, ovat pysyneet selvitystilan loppuvaiheessa melko samalla tasolla.

On oletettavaa, että Arsenalin tehtävät vähenevät myös tulevaisuudessa. Haasteena tällöin on, vastaavalla tavalla kuin omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan aikana tähänkin saakka, yhtiön kudurakenteen sopeuttaminen supistuvaan toimintaan. Tältä osin huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, että selvitysmiesten palkka- ja palkkiotaso ei ole selvitystilan loppuvaiheessa olennaisella tavalla laskenut, vaikka Arsenalin tehtävät ovat selvitystilan aikana jatkuvasti vähentyneet ja yhtiön toiminta supistunut. Periaatteessa se, että toinen selvitysmiehistä toimii tuntilaskutusperusteisesti, voisi mahdollistaa selvitysmiesten palkoista ja palkkioista aiheutuvien kulujen sopeuttamisen yhtiön supistuvaa toimintaa vastaavaksi. Vaikuttaisikin siltä, että kyseisen henkilön kokonaislaskutuksessa on jo vuonna 2014 tapahtunut alentumista edelliseen vuoteen verrattuna. Edelleenkin huomiota voidaan kiinnittää siihen, että Arsenalilla on käytettävissään sen toiminnan laajuuteen nähden hyvät taloudelliset resurssit verrattuna esimerkiksi Konkurssiassiamiehen toimiston resursseihin. Tämänkin perusteella vaikuttaisi ilmeiseltä, että omaisuudenhoitoyhtiön toimintaresursseja on jatkossa mahdollista supistaa.

## **3.2 Arsenalin toimintakäytänteet selvitystilan aikana**

Omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan tavoitteet poikkeavat huomattavalla tavalla tavanomaisen yritystoiminnan tavoitteista. Tällaisen laaja-alaisen rahoitusmarkkinakriisin hallinnoimiseksi perustetun yhtiön toimintaan liittyy jo lähtökohtaisestikin selkeä yleisen edun palvelemisen ulottuvuus. Myös omaisuudenhoitoyhtiön ohjausjärjestelmä poikkeaa tavanomaisesta yritystoiminnan hallinnointijärjestelmästä. Esiin nousevat seuraavat kysymykset: millaiseen oikeudelliseen normiperustaan omaisuudenhoitoyhtiön ohjaus perustuu (alaluku 3.2.1.) ja – edellä sanottuun liittyen – millaisia erityispiirteitä tällaisen yhtiön omistajaohjauksessa tulisi ottaa huomioon (alaluku 3.2.2.). Viimeksi mainitun kysymyksen osalta huomiota voidaan kiinnittää myös siihen Arsenalin selvitystilahallintoon liittyvään erityispiirteeseen, että yhtiö on toiminnassaan hyödyntänyt toisen yhtiön hallinnoinnista vastaavan henkilön (selvitysmiehen) osittain omistaman yrityksen palveluita. Tämä voi nostaa esiin kysymyksen intressiristiriidan mahdollisuudesta (alaluku 3.3.3.).

### **3.2.1 Arsenalin toiminta ja hyvän hallinnon vaatimukset**

Omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan ja ohjauksen kannalta keskeistä on se, millaisia vaatimuksia tällaisen yhtiön toiminnalle voidaan asettaa ja millaisia sisällöllisiä periaatteita yhtiön tulee toiminnassaan noudattaa. Tämä kysymyksenasettelu liittyy läheisesti siihen, millaiselle oikeudelliselle perustalle yhtiön toiminta rakentuu ja mitä vaatimuksia tämä perusta mahdollisesti asettaa

yhtiön toiminnalle ja hallinnoinnille. Edellä mainittujen, yhtiön laadullisiin ”hyviin” toimintakäytänteisiin läheisesti kytkeytyvien seikkojen osalta voidaan esittää seuraavia huomioita ja täsmennyksiä.

Arsenalin toiminnan voidaan ajatella palvelevan yleistä etua. Omaisuudenhoitoyhtiöratkaisulla on ensinnäkin pyritty hoitamaan hallitulla tavalla pankkikriisiä, jolla on ollut laajaja vaikutuksia. Toisaalta yhtiön toimintaan liittyvällä selvittämistressillä on monenlaisia liittymäkohtia yleisen edun vaatimukseen.<sup>39</sup> Myös se, että omaisuudenhoitoyhtiö kytkeytyy kiinteästi valtion vakuusrahaston, joka oli alun perin pankkikriisin hoitamiseksi muodostettu budjetin ulkopuolinen rahasto, toimintaan, viittaa osaltaan omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan julkiseen luonteeseen. Samoin se, että vakuusrahaston ja Arsenalin toiminta perustuu lakiin ja että niiden toiminta myös säädöstasolla (1.1.2015 kumotun vakuusrahastolain systematiikassa) nivoutuu kiinteästi toisiinsa, viittaa omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan julkiseen luonteeseen.

Edellä sanotun perusteella olisikin mahdollista kysyä, voisivatko omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan osakeyhtiölain ohella soveltua myös hallintolain säännökset. Hallintolain (434/2003) 2 §:n 3 momentin mukaan hallintolaki soveltuu myös yksityisoikeudellisten toimijoiden väliseen suhteeseen silloin kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Julkista hallintotehtävää toteuttavan yksityisen toiminnan organisaatiomuotona voi olla yksityinen yhteisö, esimerkiksi osakeyhtiö. Myös valtionyhtiöihin voidaan soveltaa hallintolakia sillä edellytyksellä, että ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

Vaikuttaisi ilmeiseltä, että Arsenalin tekemillä päätöksillä voi olla tosiasiallisia vaikutuksia eri tahojen etuihin tai oikeuksiin. Voidaan tuskin kuitenkaan lähteä siitä, että Arsenalin toiminnassa olisi kysymys hallintolaissa tarkoitettua julkisen vallan käytöstä tai julkisen palvelun toteuttamisesta. Arsenalin toiminta on (varsinkin) selvitystilan aikana koostunut lähinnä jäljellä olevien saatavien perinnästä, jäljellä olevan omaisuuden realisoinnista, oikeudenkäyntien hoitamisesta ja edunvalvonnasta konkurssipesissä. Tällaisten lähtökohtaisestikin lähinnä yksityisoikeudelliseksi luonnehdittavien toimien jäsentäminen ”julkiseksi hallintotehtäväksi” on ongelmallista. Toisaalta pelkästään siitä, että omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan ja tarkoitukseen liittyy yleisen intressin palveleminen, voidaan tuskin päätellä yhtiön olevan julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen taho. Esimerkiksi valtion erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä, joihin myös Arsenal kuuluu, valtiolla omistajana on yleisestikin yhteiskunnallisia tavoitteita. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että näiden yhtiöiden katsottaisiin hoitavan julkisia hallintotehtäviä ja että niiden toimintaan sovellettaisiin hallintolakia.

Edellä sanotusta seuraa, ettei hallintolaissa tarkoitettua hyvän hallintotavan (tai hyvän hallinnon) vaatimusta/periaatetta voitane soveltaa omaisuudenhoitoyhtiöön tai sen toiminnan tarkasteluun.

Sen sijaan osakeyhtiölain säännöksiä sovelletaan omaisuudenhoitoyhtiöön. Näin ollen myös omaisuudenhoitoyhtiön hallinnointia voitaisiin periaatteessa tarkastella yhtiöoikeudellisten periaatteiden perusteella. Osakeyhtiön hallinnointi on sinänsä moniulotteinen käsite ja sitä voidaan tarkastella monenlaisista näkökulmista. Jos tässä tarkastelussa painotetaan (yhtiö)oikeudellista näkökulmaa, hallinnointi voidaan ymmärtää ohjausjärjestelmäksi, jolla yrityksen toimintaa johdetaan ja kontrolloidaan ja johon liittyvät periaatteet yhtiön on huomioitava toiminnassaan lakien ja viranomaisohjeiden lisäksi. Usein tätä tematiikkaa kuvataan hyvän hallintotavan tai corporate governancen käsitteiden avulla. Näillä käsitteillä viitataan ensisijaisesti hyvän ja toimivan päätösvallan ja valvonnan kokonaisuuteen.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Ks. tarkemmin alaluku 3.3.1.

<sup>40</sup> Corporate governancen käsitteeseen liittyy tulkinnanvaraisia piirteitä. Käsite voidaan ymmärtää myös laajasti, jolloin sillä voidaan tarkoittaa kaikenlaista yhtiön sisäisten asioiden sääntelyä. Corporate governance hahmotetaan tällöin niiden sääntöjen muodostamaksi kokonaisuudeksi, joilla varallisuus, valta ja vastuusuhteet jaetaan osakeyhtiön keskeisten sidosryhmien (osakkeenomistajien, yhtiön johdon ja velkojien) välillä. Keskeisessä asemassa on osakeyhtiölakiin ja sen lähinormistoihin perustuvien vastuusuhteiden välillä.



Corporate governancen käsitteeseen liittyy erilaisia taustateorioita, joissa tematiikkaa käsitellään erilaisista näkökulmista. Tällaisia teoriakonstruktioita ovat esimerkiksi agenttiteoria (agency theory), sidosryhmäteoria (stakeholder theory) ja laajennetun sidosryhmän teoria (enlightened stakeholder theory). Ensin mainitussa teoriassa keskeistä on päämiehen (osakkeenomistajan) ja agentin (johdon) väliseen suhteeseen liittyvien intressiristiriitojen ja näiden tahojen välisen informaation epätasaisen (asymmetrisen) jakaantumisen tarkastelu. Agenttiteorioissa saateetaan johdon ja omistajan välisten intressiristiriitojen ohella tarkastella myös muiden yrityksen sidosryhmien (esimerkiksi velkojan ja omistajan) välisiä intressiristiriitoja.<sup>41</sup> Sidoryhmäteorioissa puolestaan korostetaan sitä, että yrityksen tulisi huomioida kaikkien niiden toimijoiden intressit, joiden kanssa se on tehnyt sopimuksia. Laajennetussa sidoryhmäteoriassa sidoryhmät nähdään välineinä ensisijaisen tavoitteen – eli osakkeenomistajien varallisuuden lisäämisen – tavoittelussa.

Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen (3.11.2011) mukaan omistajaohjauksen keskeisiä lähtökohtia ovat avoin ja johdonmukainen omistajan käyttäytyminen, vastuullisten ja asiantuntevien jäsenten ehdottaminen yhtiöiden hallitukseen, omistajan panostukset yhtiön johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen sekä kaikkien omistajien ja myös etutahojen huomioon ottaminen.<sup>42</sup> Valtio-omisteisten yhtiöiden myös odotetaan tuntevan sekä kotimaiset että kansainväliset corporate governance -suositukset ja noudattavan niiden mukaisia parhaita käytäntöjä. Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodia käytetään soveltuvin osin mallina myös listaamattomien valtio-omisteisten yhtiöiden hallinnossa ja raportoinnissa.<sup>43</sup>

Omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen perusteella vaikuttaisi siltä, että listaamattomilla valtionyhtiöillä on lähtökohtaisestikin harkinnanvaraa kodifioitujen corporate governance -ohjeiden soveltamisessa ja että niiden tulee noudattaa näitä hallinnointikoodeja soveltuvin osin.

Periaatepäätöksen mukaan omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal on erityistehtäväyhtiö, jonka omistajaohjaus on selvitystilan vuoksi ”selvästi normaalista poikkeavaa”.<sup>44</sup> Voitaisiinkin yhtäältä kysyä, miltä osin – riippumatta siitä, onko yhtiö asetettu selvitystilaan – tällaisen pankkikriisin selvittämiseksi ja ongelmaluottojen hallinnoimiseksi perustetun yhtiön toimintaan voidaan soveltaa lähtökohtaisestikin toisenlaiseen toimintaympäristöön tarkoitettuja hallinnointikoodeja. Vieläkin ongelmallisempaa näiden ohjeistusten soveltaminen lienee selvitystilaan asetettuun omaisuudenhoitoyhtiöön. Ei liene lähtökohtaisestikaan selvää, missä määrin tavanomaisia erityistehtäväyhtiölle asetettavia tavoitteenasetteluja ja toimintaperiaatteita voidaan ylipäänsä soveltaa selvitystilaan asetettuun yhtiöön. Toisaalta Arsenalin toiminta selvitystilan aikana on painottunut jäljellä olevien saatavien perintään, oikeudenkäynteihin ja konserniyhtiöiden lopettamistoimiin. Tällaisen yhtiön, jonka toiminta painottuu toiminnan alasajon ohella oikeudellisuusluonteisiin toimiin, kuten epäselvyyksien selvittämiseen, toiminnan tavoitteet ja toimintatavat

---

*teiden tarkastelu. Ks. corporate governancen käsitteen laajasta tulkintatavasta Mähönen ja Villa 2010, erit. s. 1, 3 ja 77. Corporate governance voidaan jäsentää myös ”best practices” -tyyppiseksi täydentäväksi sääntelyksi, jolla tarkennetaan lakiin perustuvaa sääntelyä. Tässä yhteydessä käsitteellä viitataan (lähinnä) tähän suppeaan määritelmään, joka lienee myös tavanomaisin tapa hahmottaa corporate governance.*

<sup>41</sup> Ks. agenttiteoriasta esimerkiksi Mähönen ja Villa 2010, s. 86–87, jotka yhdistävät (laajasti määritetyn) corporate governancen käsitteen nimenomaan agenttiteoriaan. Corporate governancella tarkoitetaan tällöin osakkeenomistajan ja yritysjohton välistä suhdetta ja (lähinnä) näiden välisen intressiristiriidan ratkaisemiseen käytettäviä välineitä. Kirjoittajat tosin huomauttavat, että yrityksessä on osakkeenomistajan ja johdon suhteiden lisäksi myös muunlaisia agenttisuhteita. Opportunistisen käyttäytymisen riski liittyy kaikkiin näihin suhteisiin ja kaikki nämä suhteet ovat yhtiöoikeudellisesti relevantteja. Sääntelyn tarkoituksena on eri tahojen välisten ristiriitojen hillitseminen.

<sup>42</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011, s. 4.

<sup>43</sup> Ibid. s. 5.

<sup>44</sup> Ibid. s. 17.

poikkeavat huomattavalla tavalla going concern -periaatteella toimivasta yhtiöstä, jonka hyvän hallintotavan noudattamisen turvaamiseksi hallinnointiohjeet on lähtökohtaisesti tarkoitettu.

On kuitenkin selvää, että Arsenalin toimintaa on ohjattu monenlaisilla ohjeilla. Omaisuudenhoito-yhtiön toimintaa on ohjannut erityisen toimiohjelauslautakunnan antama ohjeistus, ja lautakunta on hyväksynyt myös yhtiön perintätoiminnassa noudatetun keskeisen ohjeistuksen, luottohallinnon käsikirjan. Myös yhtiön toimintaa ohjannut keskeinen periaate, selvittämisintressi, on kirjattu luottohallinnon ohjeistuksiin. Voitaisiinkin ajatella, että ohjeistuksella, samoin kuin yhtiön omistajaohjauksella, on liittymäkohtia hyvän hallintotavan vaatimuksiin. Olisi myös mahdollista ajatella, että tietyt hyvän hallintotavan yleiset taustaperiaatteet, kuten avoimuuden ja läpinäkyvyyden varmistaminen, soveltuvat omaisuudenhoito-yhtiön toimintaan.

Omaisuudenhoito-yhtiön hallinnointia voidaan arvioida myös corporate governancen taustateorioiden perusteella. Olisi ensinnäkin mahdollista kysyä, voisiko esimerkiksi agenttiteoriassa tarkoitettua johdon ja omistajan välisillä intressiristiriidoilla tai informaation epätasapainolla olla merkitystä omaisuudenhoito-yhtiön toiminnassa. Tällöin arvioitavaksi tulisi myös se, millaisia edellä mainitut ongelmat mahdollisesti voisivat olla omaisuudenhoito-yhtiössä, jonka toiminta poikkeaa huomattavalla tavalla tavanomaisesta liiketoiminnasta.

Edelleenkin huomiota voitaisiin mahdollisesti kiinnittää siihen, millaisten sidosryhmien tarpeita omaisuudenhoito-yhtiötoiminnalla on tarkoitus palvella. Lähtökohtaisesti pankkikriisin hallinnointivälineeksi tarkoitettua omaisuudenhoito-yhtiön intressitahojen piiri on laajempi kuin tavanomaista yritystoimintaa harjoittavalla yrityksellä. Ongelmaluotot hoidettavakseen ottaneen omaisuudenhoito-yhtiön, tarkoituksena on ollut pankkisektorin toiminnan tasapainottaminen, millä puolestaan voi olla laajempia kansantaloudellisia vaikutuksia. Myös velallisten toimiin liittyvien epäselvyyksien selvittämistä voidaan perustella yleisen edun vaatimuksella. Selvittämisintressistä myös seuraa, ettei taloudellisia hyötynäkökohtia välttämättä ole syytä asettaa yhtiön perintätoiminnassa etusijalle. Sellaisiin konkurssiin liittyvät perintätoimet, joista Arsenal on ottanut kuluvastuun, voivat hyödyttää myös muita velkojia (kuten verottajaa). Kysymykseen voi tulla myös sen seikan arviointi, miten omaisuudenhoito-yhtiö toimii suhteessa velallisiin ja millä tavoin tässä toiminnassa huomioidaan toiminnan laajemmat kansantaloudelliset vaikutukset, velallisten asema tai velallisten omaan toimintaan liittyvät näkökohdat. Vaikuttaisikin siltä, että sidosryhmäintressit, jotka omaisuudenhoito-yhtiön toiminnassa on otettava huomioon, poikkeavat merkittävästi tavanomaista liiketoimintaa harjoittavan yhtiön intresseistä.

Edellä sanotun perusteella voidaan lähteä siitä, että omaisuudenhoito-yhtiötoiminnalla sinänsä on liittymäkohtia yhtiöoikeudellisiin hyvän hallintotavan vaatimuksiin. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että omaisuudenhoito-yhtiön toimintaan liittyy erityispiirteitä, joiden perusteella tällaisen yhtiön toiminta poikkeaa huomattavallakin tavalla tavanomaisesta yritystoiminnasta. Nämä erityispiirteet vaikuttavat myös siihen, millaisia hyvän hallintotavan vaatimuksia omaisuudenhoito-yhtiön toiminnalle asetetaan ja mikä tämän hallintotavan sisältö käytännön operatiivisessa toiminnassa on.

### *Kokoavia havaintoja*

Edellä todetuista tavoin omaisuudenhoito-yhtiön toimintaan liittyy erityispiirteitä, joiden perusteella tällainen yhtiö poikkeaa tavanomaisesta yritystoiminnasta. Voitaisiinkin kysyä, millaisia hyvän hallintotavan periaatteita omaisuudenhoito-yhtiön tulee toiminnassaan noudattaa ja millaisia hyvään hallintotapaan liittyviä vaatimuksia tällaiselle yhtiölle voidaan asettaa.

Eräs mahdollisuus voisi olla tarkastella sitä, millaisia yleisiä edellytyksiä omaisuudenhoito-yhtiön toiminnan onnistumiselle tulee asettaa. Kansainvälisessä omaisuudenhoito-yhtiöitä koskevassa vertailevassa tutkimuksessa on katsottu, että tällaisen yhtiön toiminta edellyttää ensinnäkin toimivan lainsäädäntöympäristön olemassaoloa. Lisäksi omaisuudenhoito-yhtiöllä tulee olla riittävä pääomapohja ja siihen siirretyn omaisuuden tulee olla likvidoitavaa. Myös omaisuudenhoito-yhtiön organisaatiolle ja hallinnolle voidaan asettaa tiettyjä vaatimuksia. Yhtiöllä tulee en-

sinnäkin olla ammatillisesti pätevä johto<sup>45</sup> ja toimiva organisatorinen infrastruktuuri. Yhtiön toiminnan tulee lisäksi olla avointa ja läpinäkyvää. Edelleen yhtiöllä tulee olla riittävä itsenäisyys suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin.<sup>46</sup>

Edellä mainituista vaatimuksista erityisesti kaksi viimeksi mainittua kriteeriä (avoimuus ja itsenäisyys) liittyvät läheisesti hyvän hallintotavan sisällöllisiin vaatimuksiin ja omaisuudenhoitoyhtiön omistajaohjaukseen. Tätä kysymyksenasettelua tarkastellaan alaluvussa 3.2.2. Tiettyjä käsitteellisiä lähtökohtia tämän tematiikan tarkastelulle voidaan saada edellä mainituista corporate governancen taustateorioista, joissa nostetaan esiin johdon ja omistajan väliset intressiristiiridat ja sidosryhmäintressit. Omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan voi, erityisesti selvitystilan aikana, kytkeytyä omistajan ja yhtiön johdon poikkeavien intressien ohella myös muunlaisia intressiristiriitojen riskejä, jotka liittyvät omaisuudenhoitoyhtiön ja yhtiön johtohenkilön (selvitysmiehen) läheisyhtiön välisiin sopimusjärjestelyihin. Tätä kysymyksenasettelua tarkastellaan jäljempänä alaluvussa 3.2.3.

Jos hyvän hallintotavan käsite ymmärretään laajasti, sillä voidaan ajatella olevan liittymäkohtia myös keskeiseen omaisuudenhoitoyhtiön toimintaa ohjaavaan periaatteeseen – selvittämisentressiin. Tähän kysymykseen palataan jäljempänä alaluvussa 3.3.1.

### 3.2.2 Arsenalin omistajaohjaus

Edellä todetuin tavoin eräs omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan onnistumisen edellytys voisi olla yhtiön toiminnan itsenäisyys suhteessa poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Omaisuudenhoitoyhtiön hallinnollinen itsenäisyys voi lähtökohtaisesti olla tärkeää monistakin eri syistä. On ensinnäkin mahdollista, että laajan rahoitusmarkkinakriisin vallitessa julkiseen keskusteluun saattaa liittyä kärkeviä piirteitä. Tämä voi käytännössä ilmetä esimerkiksi siten, että julkisessa keskustelussa pyritään etsimään tai löytämään syyllisiä tapahtumille.<sup>47</sup> Tässä tilanteessa voi olla olemassa vaara, että poliittiset päätöksentekijät pyrkivät ohjaamaan omaisuudenhoitoyhtiön toimintaa yhtiön perustavoitteiden kannalta vieraisiin toimiin.

Omaisuudenhoitoyhtiön itsenäisyydellä suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin voidaan viitata myös siihen, että yhtiö voi yleisemminkin itsenäisesti toteuttaa sen strategiaan kuuluvia liiketoimivia johdonmukaisella ja pitkäjänteisellä tavalla. Tähän voi liittyä myös se, että yhtiön operatiiviseen johtoon valituilla henkilöillä on riittävät valmiudet suoriutua omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan liittyvistä tehtävistä, jotka usein ovat vaativia. Poliittisin perustein valitulla johdolla tällaisia valmiuksia ei välttämättä ole.

Omaisuudenhoitoyhtiön hallinnollisella itsenäisyydellä voi olla merkitystä myös tilanteessa, jossa tiettyihin omaisuudenhoitoyhtiön toteuttamiin toimiin suhtaudutaan julkisuudessa kriittisesti. Tällaisessa tapauksessa se, että poliittisilla päätöksentekijöillä on mahdollisuus vaikuttaa yksittäisten liiketoimien toteutumiseen, ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista.

Vaikka omaisuudenhoitoyhtiö on lähtökohtaisesti luonteeltaan yksityisoikeudellinen yhteisö, sen toimintaan liittyy varsin selvästi myös julkisen intressin huomiointia koskeva ulottuvuus.

---

<sup>45</sup> Johdon ammattitaidon vaatimukseen viitataan myös kriisinratkaisulaissa, jonka 11 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan omaisuudenhoitoyhtiön johdolla ja henkilöstöllä on riittävä ammattitaito omaisuudenhoitoyhtiön varojen hoitamiseksi. Lain esitöissä ei täsmennetä, mitä säännöksessä mainitulla ammattitaitovaatimuksella tarkoitetaan.

<sup>46</sup> Ks. Klingebiel 2000, s. 5. Todettakoon, että nämä kriteerit eivät välttämättä sulje toisiaan pois. Esimerkiksi avoimuus ja läpinäkyvyys voivat limittyä yhtiön toimivaan infrastruktuuriin ja johdon ammattitaitoon. Tässä esityksessä nämä vaatimukset onkin ymmärrettävä tarkastelun lähtökohdaksi (tai ajattelun apuvälineeksi), jonka perusteella hyvän hallintotavan asiakokonaisuutta voidaan jäsentää.

<sup>47</sup> Laajojen rahoitusmarkkinakriisien aikana julkisessa keskustelussa nousee usein esiin kysymys markkinatoimijoiden keskuudessa vallitsevasta moraalikadosta. Keskustelussa saatetaan myös pyrkiä etsimään syyllisiä tapahtumille. Näitä kysymyksenasetteluja on käsitelty liitteenä olevassa muistiossa ”Selvittämisentressi omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n toiminnassa”.

Olisi mahdollista ajatella, että julkisen edun palvelun vaatimuksesta seuraa, että omaisuudenhoitoyhtiön tulee – ainakin tietyissä suhteissa – olla itsenäinen suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin. Voitaisiin esimerkiksi ajatella, että omaisuudenhoitoyhtiön tulisi hallinnossaan ottaa huomioon samantapaisia seikkoja, jotka yleensä liitetään hallinnon yleisiin oikeusperiaatteisiin tai yleisiin hyvän hallinnon periaatteisiin. Poliittisten päättäjien suora vaikuttaminen omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan voisi ehkä tietyissä tilanteissa olla näiden periaatteiden vastaista. Hallinto-oikeudellisia periaatteita, joilla voisi olla luontevia *analogisia* liittymäkohtia omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan, voisivat olla esimerkiksi objektiviteettivaatimus, yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimukset sekä viranomaistoiminnalle ominainen avoimuus.<sup>48</sup>

Arsenalin toimintaperiaatteena on toiminnan alkuaajoista lähtien ollut toiminnan ja tiedottamisen avoimuus. Tähän on liittynyt myös velallisten tasapuolisen kohtelun periaate. Voitaneen myös lähteä – edellä sanottuun liittyen – siitä, ettei omaisuudenhoitoyhtiön toiminta ylipäänsä saa perustua sen toiminnan luonteelle vieraisiin tavoitteisiin, kuten tiettyjen tahojen suosintaan. Lähtökohtaisesti omaisuudenhoitoyhtiön päätöksenteon on oltava, viranomaisen toimintaa vastaavalla tavalla, puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa olevaa.

Edellä mainitut Arsenalin omaksumat toimintakäytänteet muistuttavat sisällöllisesti hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita. Esimerkiksi hallinto-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen keskeinen sisältö on velvollisuus kohdella asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. On toisaalta myös mahdollista ajatella, että edellä mainitut periaatteet sisältyvät hyvän pankkitavan ja liiketavan vaatimusten noudattamiseen, joihin yhtiö on sitoutunut sen keskeisessä sisäisessä ohjeistuksessa, luottohallinnon käsikirjassa. Näin ajatellen avoimuuden ja tasapuolisen kohtelun vaatimukset voitaisiin kytkeä myös keskeisen varallisuusoikeudellisen periaatteen, hyvän tavan vastaisten toimien kiellon, noudattamiseen. On edelleenkin mahdollista, että myös yhtiöoikeudellisen johdon huolellisuusvelvoite, joka velvoittaa nimenomaan yhtiön edun tavoitteluun, voi tietyissä tilanteissa asettaa yhtiön johdolle samantapaisia rajoitteita kuin edellä mainitut yleiset periaatteet. Voitaisiin ajatella, että myös edellä mainittujen piirteiden, joilla on sekä yksityis- että julkisoikeudellisia liittymäkohtia, perusteella omaisuudenhoitoyhtiön toiminta sijoittuu yksityis- ja julkisoikeuden rajapintaan.

Periaatteessa on olemassa riski, että poliittiset päättäjät pyrkivät vaikuttamaan edellä mainittujen yleisten periaatteiden vastaisesti omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan. Poliittiset päättäjät saattavat esimerkiksi pyrkiä vaikuttamaan omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan siten, että yhtiö tekee vapaaehtoisen velkajärjestelyn tietyn poliittiseen ryhmän läheistahon kanssa. Tällaisen järjestelyn voidaan ehkä katsoa olevan ristiriidassa tasapuolisen kohtelun vaatimuksen kanssa eikä järjestely myöskään välttämättä ole objektiivisesti perusteltavissa.

Kuten alaluvussa 2.1 on todettu, Arsenalin toiminnan aikana yhtiön ohjaukseen ja valvontaan ovat osallistuneet useat eri organit. Yhtiön omistajaohjauksesta on lähtökohtaisesti vastannut valtiovarainministeriö. Lisäksi valvontaan on osallistunut Valtion vakuusrahaston valtuusto, tarkastusvaliokunta ja toimiohjelauskunta. Tarkastusvaliokunnan toiminta on päättynyt vuonna 2003 ja toimiohjelauskunnan toiminta vuonna 2010.<sup>49</sup> Selvitystilaan siirryttäessä yhtiön kohdistuvaa ohjausta ja valvontaa on kevennetty. Yhtiön päätöksenteko on pitkälti perustunut vahvistettuihin yleistoimiohjeisiin. Omistajaohjauksen keventämisen voidaan katsoa olleen tarkoituksenmukaista yhtiön toiminnan volyymin pienentyessä.

Kaiken kaikkiaan Arsenalin toimintaan on kohdistunut valvontaa useilta eri tahoilta ja yhtiö on myös ollut valtiovarainministeriön omistajaohjauksessa. Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaisi siltä, että yhtiö on ainakin selvitystila-aikana toiminut varsin itsenäisesti suhteessa

---

<sup>48</sup> Hallintolain 6 §:ssä (434/2003) mainitaan viisi keskeistä hallinnon oikeusperiaatetta: yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, objektiviteetti, suhteellisuus ja luottamuksensuoja. Avoimuuden vaatimuksen voidaan katsoa sisältyvän hallinto-oikeudelliseen julkisuusperiaatteeseen.

<sup>49</sup> Ks. tarkemmin alaluku 2.1.

poliittisiin päätöksentekijöihin. Tarkastuksessa ei tullut esille, että poliittiset päätöksentekijät olisivat haitallisella tavalla vaikuttaneet selvitystilan aikana yhtiön toimintaan.

Siihen, miten itsenäinen omaisuudenhoitoyhtiö on suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin ja miten itsenäisesti se voi toimia, voivat vaikuttaa ensinnäkin yhtiön muodolliset rakenteet. Näitä voivat olla esimerkiksi yhtiön riittävä pääomitus, yhtiön hallinnon oikeudelliset rakenteet taikka se, millaisista henkilöistä yhtiön johto koostuu. Yhtiön tosiasialliseen riippumattomuuteen voi kuitenkin vaikuttaa olennaisella tavalla myös se, millaisessa vuorovaikutuksessa yhtiö toimii suhteessa toimintaympäristöönsä.<sup>50</sup>

Omaisuudenhoitoyhtiön toimiin saatetaan suhtautua esimerkiksi velallisten keskuudessa kriittisesti, jolloin yhtiön on hankala toimia menestyksellisesti, jos se menettää poliittisten päättäjien tai ”suuren yleisön” luottamuksen. Arsenalin toimintaa kohtaan on sen elinkaaren aikana esitetty voimakastakin kritiikkiä. Tarkastuksessa ei kuitenkaan ilmennyt, että Arsenal olisi toimintansa aikana ollut vaarassa menettää toimintaympäristönsä luottamuksen sillä tavoin, että sen tosiasialliset toimintamahdollisuudet olisivat tästä syystä rajoittuneet.<sup>51</sup>

Vaikka omaisuudenhoitoyhtiöön kohdistuvaan poliittiseen valvontaan voi liittyä tiettyjä riskejä, on toisaalta huomattava, että avoin valvonta voi turvata omaisuudenhoitoyhtiötoiminnan läpinäkyvyyden toteutumista. Edellä todetuin tavoin viimeksi mainitun seikan on myös katsottu olevan eräs omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan onnistumisen edellytys. Avoimuudella on liittyväkohtia myös yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin. Voidaan edelleenkin ajatella, että avoimuus on keskeinen yhtiöoikeudellisen hyvän hallintotavan taustaperiaate, jonka lisäämistä tavoitellaan esimerkiksi corporate governance -ohjeistuksilla.<sup>52</sup>

Selvitystilan aikana, toimiohjelauslautakunnan lakkauttamisen jälkeen, Arsenalin ainoa suora ohjaustaho on ollut valtiovarainministeriö. Valtion vakuusrahaston valtuuston valvonta on ollut epäsuorempaa. Lähinnä se on voinut pyytää Arsenalilta selvityksiä valtuustoa kiinnostavista asioista. Lisäksi valtuusto on saanut tiedot Arsenalin toiminnasta ja taloudesta Valtion vakuusrahaston tilinpäätöksen yhteydessä sekä kokouksissa, joissa Arsenalin edustaja on käynyt pitämässä Arsenalin tilannekatsauksen.

Osana omistajaohjausta valtiovarainministeriö ja Arsenal ovat pitäneet yhteyttä sekä muodollisten että vapaamuotoisempien keinojen avulla. Selvitystilaan asettamisen jälkeen Arsenal on sopinut säännöllisestä raportoinnista vakuusrahastolle ja vastuuministerille. Selvitystilan alussa raportoitiin kaksi kertaa kuukaudessa, mutta myöhemmin raportointi on ministeriön toiveesta harventunut yhteen kertaan kuukaudessa. Raportissa ilmoitetaan keskeiset toiminnan luvut sekä merkittävimmät päätökset ja tapahtumat, kuten merkittävimpien oikeudenkäyntien vaiheet ja yhtiön talouteen vaikuttavat tapahtumat. Lisäksi raportissa seurataan budjetoitujen tulojen ja menojen kehittymistä sekä taseen keskeisiä eriä. Arsenal on toimittanut myös selvitysmiesten

---

<sup>50</sup> Ks. *toimintaympäristön tosiasiallisen luottamuksen merkityksestä myös Bergström ym. 2003, s. 1.*

<sup>51</sup> Usein ajatellaan, että tietyn organisaation toiminnan avoimuus (tai läpinäkyvyys) edesauttaa luottamuksen syntymistä kyseisen organisaation toimintaa kohtaan. Näin ajatellen olisi luontevaa lähteä siitä, että avoimuutta ja läpinäkyvyyttä edistävät rakenteet ja toimintamallit edesauttaisivat luottamuksen kehittymistä omaisuudenhoitoyhtiön toimintaa kohtaan. Samalla nämä seikat parantaisivat yhtiön mahdollisuuksia onnistua sille osoitetuissa tehtävissä. On toisaalta syytä havaita, että omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan luonne asettaa avoimuudelle ja läpinäkyvyydelle myös rajoitteita. Tällaisina rajoitteina voidaan pitää esimerkiksi pankkisalaisuutta ja liikesalaisuuksien suoja.

<sup>52</sup> Avoimuuden (tai läpinäkyvyyden) vaatimus voi liittyä omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan useissakin eri suhteissa. Voidaan ensinnäkin ajatella, että pankkien ongelmallisten tase-erien siirtäminen omaisuudenhoitoyhtiöön lisää markkinoilla ”terveisiin” pankkeihin kohdistuvaa luottamusta. Pankkien asiakkaiden ei tällöin tarvitse epäillä, että pankkien taseisiin sisältyy ongelmavarallisuutta, johon liittyvät riskit voivat myöhemmin realisoitua. Näin ajatellen omaisuudenhoitoyhtiö itsessään on markkinoiden avoimuutta lisäävä järjestely. Toisaalta avoimuudella voi olla liittymäkohtia myös omaisuudenhoitoyhtiöön siirrettävän varallisuuden arviointiin. Pankkien (tai omaisuudenhoitoyhtiön) taloudellisen aseman arvioimiseksi saattaa olla tärkeää, ettei siirrettävien omaisuserien ongelmia pyritä salaamaan. Edelleen avoimuudella voidaan viitata siihen, että omaisuudenhoitoyhtiön hallinnolliset rakenteet ovat läpinäkyviä.

kokousten pöytäkirjat ilman liitteitä. Keskimäärin kaksi kertaa vuodessa on pidetty erityisiä raportointikokouksia. Näiden lisäksi on pidetty yhteyttä myös vapaamuotoisemmin keinoin, pääosin ilman dokumentointia.

Ministeriön virkamiesedustajan ja selvitystilän hallinnon välinen yhteydenpito on vastannut omistajaohjauksesta annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen ohjeistusta, jossa omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön edellytetään pitävän yhteyttä yhtiön hallituksen ja johdon kanssa sekä huolehtivan yhtiön seurannasta yhtiökokousten välillä.

Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaisi siltä, että valtiovarainministeriön Arsenaliin kohdistama ohjaus on ollut selvitystilän aikana passiivisempaa kuin selvitystilaa edeltävänä ajanjaksona. Omistajatahon näkemyksen mukaan Arsenalin toiminta on vaikuttanut siinä määrin vaikiintuneelta, ettei valtiovarainministeriössä ole katsottu tarpeelliseksi juurikaan keskustella yhtiön toimintaperiaatteista. Valtiovarainministeriön hallussa ei myöskään ole ollut yksilöityjä tietoja omaisuudenhoitoyhtiön palkitsemisjärjestelyistä. Vaikuttaisi siltä, ettei yhtiökokouksissa ole keskusteltu mahdollisista vaihtoehtoisista tavoista hoitaa pitkäkestoisten perintäprosessien loppuvaiheet. Viime aikoina valtiovarainministeriössä on kuitenkin käyty keskustelua siitä, että jotkut saatavien perintään liittyvät oikeusprosessit tulevat venymään siten, ettei nykyistä rakennetta ole tarkoituksenmukaista ylläpitää loppuun asti. Valtiovarainministeriöllä ei tarkastusta tehtäessä ollut vielä tiedossa yhtiön purkamisen ajankohtaa.

Edellä esitetyin tavoin omaisuudenhoitoyhtiön tulisi olla riittävän itsenäinen suhteessa poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Tätä näkemystä voidaan – kuten edellä on todettu – perustella myös sillä seikalla, että tällaisen yhtiön toimintaan liittyy julkisen edun palvelun ulottuvuus. Toisaalta julkisen ulottuvuuden voidaan myös katsoa puoltavan sitä, että omistajatahon tulisi kontrolloida yhtiön toimintaa. Erityistehtävayhtiöiden, joihin myös Arsenal lukeutuu, on usein katsottu olevan ”yhtiömuotoisen valtionhallinnon” ja yritystoiminnan yhdistelmiä. Tällaisilla yhtiöillä on yleensä tiivis yhteys ohjaavan viranomaisen tehtäviin. Tämän seikan voidaan katsoa puoltavan suhteellisen tiivistä omistajakontrollia.

Aktiivisen omistajaohjauksen tarvetta voitaisiin perustella myös sillä, ettei omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan kannattavuutta voida arvioida täysin markkinaehtoisten tunnuslukujen perusteella.<sup>53</sup> Tällaisessa tilanteessa korostuu sen kysymyksen merkitys, minkälaisilla kustannuksilla yhtiö toteuttaa ministeriön sille asettamia tavoitteita.<sup>54</sup>

Voimakkaampaa omistajaohjausta voitaisiin mahdollisesti perustella yhtiöoikeudellisilla hyvän hallintotavan periaatteilla ja niiden liittymäkohdilla avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimuksiin. Omistajakontrollin suhteellinen vähäisyys voi periaatteessa johtaa siihen – agenttiteorian käsitteitä hyödyntäen – että informaatio jakaantuu epätasaisesti omaisuudenhoitoyhtiön johdon ja omistajatahon välillä.<sup>55</sup>

Informaatioon jakaantumista koskevaa kysymyksenasettelua tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota myös johdon ja omistajatahon välisten intressiristiriitojen mahdollisuuteen. Jos omistajan ja johdon välillä on olemassa yhtiön toiminnan eriäviä intressejä ja jos yhtiötä koskeva informaatio ei välity omistajataholle siten, että sillä on riittävä kokonaiskuva yhtiön toiminnasta, on mahdollista, että yhtiön toimintaa ohjataan johdon intressien mukaisesti, vaikka nämä intres-

<sup>53</sup> Tällä viitataan erityisesti selvittämistressin tavoitteisiin.

<sup>54</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2010, s. 17.

<sup>55</sup> Informaation epätasapainon ongelma voi olla myös seikka, joka puoltaa ongelmavarallisuuden siirtämistä omaisuudenhoitoyhtiöön sen sijaan että tämä varallisuus pyrittäisiin likvidoimaan kriisitilanteessa (niin sanottu ”fire sales”). Jos ongelmavarallisuus pyritään tällaisessa tilanteessa myymään ulkopuoliselle taholle, myyjällä on usein potentiaalista ostajaa parempi käsitys kaupan kohteen sisällöstä. Informaation epätasapaino ja tähän liittyvä riski voivat tässä tilanteessa olla omiaan alentamaan ongelmavarallisuudesta tarjottavaa kauppahintaa. Ongelmavarallisuuden siirtäminen omaisuudenhoitoyhtiöön mahdollistaa usein pitkäjänteisemmät toimintatavat varallisuuden realisoinnissa, jolloin myös informaation epätasapainon ongelman vaikutuksia pystytään usein rajoittamaan. Ks. viimeksi mainitusta problematiikasta Bergström ym. 2003, s. 2–3.

sit eivät välttämättä vastaa omistajan tahtoa. Edellä mainitun tilanteen syntymistä voi edesauttaa juuri se, että puutteellisen informaation saannin vuoksi omistajavalvonta on – enemmän tai vähemmän – muodollista.

Omaisuu-denhoito-yhtiöissä johdon ja omistajan intressiristiriita voi liittyä yhtiön toiminnan elinkaaren ajalliseen keston. Jo vakuusrahastolain esitöissä (HE 130/1993 vp) on korostettu omaisuu-denhoito-yhtiölle siirretyn omaisuuden nopeaa realisointia. Hallituksen esityksessä omaisuu-denhoito-yhtiön toiminnan arvioitiin jatkuvan viidestä seitsemään vuoteen. Vastaavasti selvitystilamenettelyn, johon Arsenal on asetettu vuonna 2003, yleisenä lähtökohtana on tavallisesti yhtiön toiminnan nopea alasajo.

Periaatteessa on mahdollista, ettei omaisuu-denhoito-yhtiön johdon ja/tai henkilöstön intresseissä välttämättä ole yhtiön toiminnan nopea lopettaminen. Yhtiön toiminnan lakkaaminen merkitsee samalla kyseisten tahojen palvelussuhteiden päättymistä ja niihin liittyvien taloudellisten etujen menettämistä.<sup>56</sup> Periaatteessa omaisuu-denhoito-yhtiön suuret kassavarat voisivat mahdollistaa tällaisen yhtiön hyvinkin pitkäaikaisen toiminnan. Omistajan passiivisuus, joka voi perustua riittämättömään informaatioon, voi mahdollistaa omaisuu-denhoito-yhtiön toiminnan jatkumisen omistajatahon intressien vastaisella tavalla.

Tarkastushavaintojen perusteella selvitystilan aikaisessa omistajaohjauksessa on havaittavissa passiivisia piirteitä eikä omistajan ja yhtiön johdon välinen informaation kulku välttämättä ole kaikilta osin ollut tasapainoista. Omistajan toiminta on pitkälti rajoittunut Arsenalilta saadun varsin yleisluonteisen tiedon vastaanottamiseen eikä valtio-omistaja välttämättä ole ollut selvillä kaikesta Arsenalin operatiiviseen toimintaan liittyvästä konkreettisesta informaatiosta. Toisaalta valtio-omistaja näyttää hyväksyneen omaisuu-denhoito-yhtiön toimintaperiaatteet eikä valtio-omistajan ja yhtiön johdon välillä ole ollut selkeitä erilaisiin motiiveihin perustuvia ristiriitoja. Vaikka yhtiön ja omistajatahon suhteeseen on liittynyt informaation tasapainoa ja omistajaohjausta koskevia riskejä, vaikuttaisi siltä, etteivät nämä riskit ole realisoituneet sillä tavoin, että yhtiötä olisi johdettu omistajan tahdon vastaisesti.

### *Kokoavia havaintoja*

Edellä on käsitelty erilaisia kysymyksenasetteluja, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa omaisuu-denhoito-yhtiön toiminnan hyvän hallintotavan mukaisuutta. Kysymyksenasettelua tarkasteltaessa merkitystä voi olla ensinnäkin omaisuu-denhoito-yhtiön hallinnollisella itsenäisyydellä. Toinen tässä arvioinnissa keskeinen huomionarvoinen seikka voisi olla yhtiön toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys. Edellä on täsmennetty myös niitä seikkoja, jotka sisältyvät näihin yleisiin toimintaa ohjaaviin periaatteisiin ja jotka on otettava näiden periaatteiden merkitystä arvioitaessa huomioon. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että periaatteita voidaan luonnehtia lähinnä joustaviksi punnintanormeiksi, joiden merkitys on ratkaistava tapauskohtaisella harkinnalla. Edellä on myös tuotu esiin, että Arsenalin toimintaan on liittynyt tiettyjä informaation kulkua ja omistajaohjausta koskevia riskejä.

Voitaisiin myös kysyä, pitäisikö avoimuuden ja läpinäkyvyyden piirteitä korostaa omaisuu-denhoito-yhtiön toiminnassa. Esiin voitaisiin nostaa ajatus siitä, olisiko tarkoituksenmukaista laatia erityinen omaisuu-denhoito-yhtiön toimintaan suunniteltu corporate governance -ohjeistus, jossa huomioidaan tällaisen yhtiön erityispiirteet. Tällainen hyvän hallintotavan ohjeistus olisi julkinen asiakirja, toisin kuin liikesalaisuuden piiriin lähtökohtaisesti kuuluva Arsenalin sisä-

---

<sup>56</sup> Ks. tämän tapaisen intressiristiriidan mahdollisuudesta omaisuu-denhoito-yhtiön hallinnoinnissa Bergström ym. 2003, s. 10–12, jotka katsovat omistajan passiivisuuden lisäävän intressiristiriidan riskiä. Vaikuttaisi siltä, että Ruotsin pankkikriisin hoitamiseksi perustetun Securumin johdolla oli laajat valtuudet hallinnoida yhtiötä ilman omistajatahon aktiivista valvontaa.

nen ohjeistus.<sup>57</sup> Corporate governance -ohjeistuksessa voitaisiin mahdollisesti soveltuvin osin hyödyntää jo olemassa olevaa Arsenalin sisäistä ohjeistusta.

### 3.2.3 Omaisuudenhoitoyhtiötoiminnassa esiin tulleet esteellisyyksymyksiä koskevat riskit

Edellä on tarkasteltu omaisuudenhoitoyhtiön johdon ja omistajan välisiä intressiristiriitoja yhtiöoikeudellisten hyvän hallintotavan vaatimusten ja niihin liittyvien taustateorioiden perusteella. Selvitystilan aikana Arsenalissa on ilmennyt myös yhtiön toisen selvitysmiehen ja hänen läheisyhtiönsä liittyvien intressiristiriitojen mahdollisuuksia. Nämä potentiaaliset ristiriidat ovat luonteeltaan selvästi oikeudellisia ja niiden arviointi pohjautuu lakiperusteisiin esteellisyyssnormeihin.

Eräs Arsenalin toimintaan liittyvä erityispiirre on se, että selvitystilassa olevan yhtiön kahdesta selvitysmiehestä toinen on asianajaja. Kyseinen henkilö laskuttaa Arsenalia – asianajotoimeksiantoa muistuttavin tavoin – tehdyn työmäärän perusteella eikä hän saa yhtiöstä kiinteää kuu-kausipalkkaa. Arsenal on myös ohjannut asianajotoimeksiantoja asianajotoimistolle, josta edellä mainittu selvitysmies omistaa osakkuuden. Kyseinen selvitysmies ei ole hyväksynyt osittain omistamansa asianajotoimiston laskuja tai omaa laskutustaan Arsenalin puolesta. Hän on kuitenkin osallistunut toimeksiantoja koskevaan päätöksentekoon omaisuudenhoitoyhtiössä. Tässä tilanteessa voi nousta esiin julkisuudessakin esillä ollut kysymys siitä, onko omaisuudenhoitoyhtiön ja kyseisen selvitysmiehen välillä intressiristiriita.

Arsnaliin sovelletaan osakeyhtiölain säännöksiä, joiden perusteella on myös mahdollista arvioida intressiristiriitakysymystä. Osakeyhtiölain 20 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan selvitysmiehiin sovelletaan hallituksen jäseniä koskevia osakeyhtiölain säännöksiä ellei kyseisen luvun säännöksistä muuta johdu. Pykälän 2 momentissa puolestaan säädetään, että selvitysmiehet hoitavat yhtiön asioita selvitystilan aikana.

Osakeyhtiölain 6 luvun 4 §:n mukaan hallituksen jäsen ei saa osallistua hänen ja yhtiön välistä sopimusta koskevan asian käsittelyyn. Hän ei myöskään saa osallistua yhtiön ja kolmannen osapuolen välistä sopimusta koskevan asian käsittelyyn, jos hänelle on odotettavissa siitä olennaista etua, joka saattaa olla ristiriidassa yhtiön edun kanssa. Pykälässä tarkoitettua sopimusta koskevaa sääntelyä sovelletaan myös muuhun oikeustoimeen sekä oikeudenkäyntiin ja muuhun puhevallan käyttämiseen. Koska selvitysmiehiin sovelletaan hallituksen jäseniä koskevia osakeyhtiölain säännöksiä, selvitysmiehen esteellisyyttä arvioidaan kyseisen säännöksen perusteella.

Edellä mainitun säännöksen mukaan selvitysmies ei saa osallistua yhtiön ja kolmannen osapuolen (eli tässä tapauksessa asianajotoimiston) välistä koskevan asian käsittelyyn, jos tästä on odotettavissa olennaista etua, joka saattaa olla ristiriidassa yhtiön edun kanssa.

Osakeyhtiölain 6 luvun 4 §:ssä tarkoitetun esteellisyyden syntyminen ei edellytä tosiasiallisen eturistiriidan osoittamista. Riittää, että ristiriidan olemassaolo on objektiivisesti arvioiden mahdollista. Esteellisyys ei myöskään edellytä, että selvitysmies on henkilökohtaisesti yhtiön vastapuolena sopimusjärjestelyssä. Esteellisyyteen voi johtaa myös kyllin vahva välillinen intressi, joka perustuu esimerkiksi yhtiön sopimuskumppanin osakkuuteen. Yhtiökäytännössä noudate-

---

<sup>57</sup> Esimerkiksi agenttiteorioissa corporate governance hahmotetaan ennen kaikkea välineeksi, jolla pyritään rajoittamaan yrityksen eri sidosryhmien välisiä ristiriitoja. Omaisuudenhoitoyhtiössä nämä ristiriidat eivät rajoitu omistajien, johdon ja velkojien väliin suhteisiin. Voitaisiinkin ajatella, että tällaisessa lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisessa yhteisössä, jonka toiminta kuitenkin varsin selvästi palvelee julkista etua, syntyy ristiriita näiden erilaisten ”roolien” (yksityinen ja julkinen rooli) välille. Corporate governancen eräs tavoite omaisuudenhoitoyhtiössä voisi olla tämän ristiriidan lievittäminen. Julkisen corporate governanncen -ohjeistuksen kautta omaisuudenhoitoyhtiön toiminnassa voitaisiin korostaa julkisen sektorin organisaatioille ominaista avoimuutta. Toisaalta tällaisessa ohjeistuksessa voitaisiin muutoinkin (soveltuvin osin) korostaa julkisen sektorin toiminnalle ominaisia vaatimuksia, kuten objektiivisuutta ja tasapuolisuutta.



taankin usein tiettyä varovaisuutta tilanteissa, joissa esteellisyyden mahdollisuus saattaisi tulla kyseeseen. Käytännössä tämä merkitsee sitä, ettei hallituksen jäsen (tai selvitysmies) osallistu päätöksentekoon tilanteessa, jossa esteellisyyden mahdollisuus saattaisi tulla kyseeseen.

Nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa Arsenalin selvitysmiehenä toimineen henkilön osittain omistamalle asianajotoimistolle on osoitettu selvitystilan alkamisen jälkeen 67 toimeksiantoa. Näistä toimeksiannoista saatavan laskutuksen osuus asianajotoimiston liikevaihdosta on viime vuosina ollut runsaat neljä prosenttia. Kyseisen selvitysmiehen omistusosuus toimistosta on ollut noin 10 prosenttia. Toimeksiantojen laskutukset ovat vastanneet noin 15 prosenttia Arsenalin oikeudenkäynteihin käyttämästä kokonaislaskutuksesta.

Ottaen huomioon sen seikan, että osakeyhtiölain 6 luvun 4 §:n tulkinnasta ei oikeuskäytännössä ole muotoutunut tarkkarajaisia periaatteita, mahdollisen esteellisyyden arviointi on lähtökohtaisestikin hankalaa. Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, ettei edellä mainittu selvitysmies ole saanut Arsenalin toimistolleen antamista toimeksiannoista ainakaan huomattavaksi katsottavaa välitöntä taloudellista etua. Lähtökohteisesti tämä ei vaikuttaisi viittaavan siihen, että kyseinen selvitysmies olisi toiminut osakeyhtiölaissa tarkoitetuin tavoin esteellisenä.

Arsenaliin valittiin alun perin vuonna 2003 kaksi ulkopuolista selvitysmiestä. Heidän valintansa on perustunut asianajotoimistoilta pyydettyihin tarjouksiin. Asianajotoimistojen antamissa tarjouksissa tuotiin esille, että omaisuudenhoito-yhtiöllä olisi tarpeen mukaan käytettävissä selvitystilan edellyttämässä toimissa myös asianajotoimistojen muut juristiresurssit. Tämä voisi viitata siihen, että toimeksiantojen antaminen selvitysmiehiksi valittavien asianajajien toimistoille on jo alun perinkin ollut osapuolten tarkoituksena.<sup>58</sup> Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaisi muutoinkin siltä, että valtio-omistajan (valtion ja valtion vakuusrahaston) tiedossa on ollut se, että jäljelle jääneen selvitysmiehen osittaisen omistamalle asianajotoimistolle annetaan toimeksiantoja. Valtion ja vakuusrahaston lisäksi Arsenalissa ei ole ollut muita osakkeenomistajia. Näin ollen voitaneen lähteä siitä, että edellä mainitun selvitysmiehen mahdollinen esteellisyys olisi valtio-omistajan tosiasiallisen hyväksynnän perusteella joka tapauksessa menettänyt merkityksensä.

Edellä sanotun tilanteen lisäksi esteellisyydyskysymys on noussut esiin tapauksessa, jossa Arsenalissa selvitysmiehenä toimineen asianajajan yhtiökumppani on toiminut pesähoitajana konkurssipesässä, jossa Arsenal on ollut huomattava velkoja. Konkurssivelallisen selvityspyyntöön antamassaan 17.1.2014 päivätyssä vastauksessa (39/31/2013) konkurssiasiamies on todennut, että edellä mainittu pesähoitaja on ollut konkurssilain (120/2004) perusteella esteellinen toimimaan pesähoitajana. Koska kukaan hakemuksen tekemiseen oikeutetuista ei yli kymmenen vuoden aikana ollut hakenut pesähoitajan vaihtamista, pesähoitajan vapauttamisen ja uuden pesähoitajan määräämisen ei konkurssiasiamiehen mukaan katsottu olevan tarkoituksenmukaista.<sup>59</sup>

Tulevaisuudessa, jos valtio-omisteisen yhtiön hallinnointijärjestelyihin liittyy esteellisyyden mahdollisuus, tulisi jo hallinnointijärjestelyjä suunniteltaessa kiinnittää riittävästi huomiota kysymyksen arvioinnin kannalta merkityksellisiin seikkoihin. Olisi esimerkiksi tarkoituksenmukaista, että tällainen oikeudellisuonteinen riski arvioitaisiin selkeällä ja dokumentoidulla tavalla jo etukäteen. Myös pesähoitajan esteellisyyteen liittyviin riskeihin tulisi kiinnittää huomiota, jos omaisuudenhoito-yhtiötä päädytään käyttämään mahdollisten pankki- tai rahoituskriisien ratkaisukeinona.

---

<sup>58</sup> Toisesta selvitysmiehestä luovuttiin vuoden 2004 jälkeen.

<sup>59</sup> Edellä mainittua esteellisyydyskysymystä sivuttu myös tarkastusviraston 1.10.2014 antamassa kantelupäätöksessä (39/34/2014).

### 3.3 Selvittämisintressi Arsenalin toimintaa ohjaavana periaatteena

#### 3.3.1 Selvittämisintressin käsitteen ulottuvuudet

Jos hyvän hallintotavan käsite ymmärretään laajasti, sillä voidaan ajatella olevan liittymäkohtia myös keskeiseen omaisuudenhoitoyhtiön toimintaa ohjaavaan periaatteeseen, selvittämisintressiin. Edellä todetuin tavoin omaisuudenhoitoyhtiön kysymyksessä ollessa johdon ja omistajan intressiristiriita voisi liittyä yhtiön elinkaaren ajalliseen kestoan. Nimenomaan selvittämisintressi on ollut eräs keskeinen syy siihen, että yhtiön toiminta on jatkunut huomattavasti pidempään kuin yhtiötä perustettaessa ennakoitiin. Voitaisiin myös ajatella, että nimenomaan selvittämisintressin toteuttaminen on ollut omiaan luomaan ristiriitoja Arsenalin ja velallisten välille. Näin ajatellen selvittämisintressillä voitaisiin katsoa olevan liittymäkohtia agenttiteoriaan. Toisaalta olisi myös mahdollista – esimerkiksi sidosryhmäteorioihin tukeutuen – ajatella, että yhtiön toiminnan tarkoituksena on palvella ”yleisempää” julkista etua. Edelleen voitaisiin ajatella, että selvittämisintressin soveltamisessa on huomioitava myös tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja velallisen/vastaaajan oikeuksiin liittyvät rajoitteet. Tästä puolestaan seuraisi, että periaatetta sovellettaessa tulisi ottaa huomioon myös viimeksi mainitut tahot omaisuudenhoitoyhtiön sidosryhmänä.

On kuitenkin huomattava, että selvittämisintressillä on hyvän hallintotavan vaatimusten ohella liittymäkohtia myös moniin muihin oikeudellisiin käsitteisiin ja periaatteisiin. Voidaan ajatella, että periaate kytkeytyy käsitteellisesti esimerkiksi osakeyhtiölaissa tarkoitettuun selvitystilamennettelyyn, konkurssimenettelyn aineellisiin periaatteisiin, konkurssilaissa säädeltyyn julkisselvitysmenettelyyn, itsekriminointisuojaan, rikosprosessuaaliseen rikosten selvittämisintressiin sekä rikosoikeudellisiin rangaistusteorioihin.<sup>60</sup> Selvittämisintressiä voitaisiinkin luonnehtia eräänlaiseksi (poikki)oikeudelliseksi hybridiperiaateeksi, joka ohjaa omaisuudenhoitoyhtiötä velallisten toimiin liittyvien epäselvyyksien selvittämisessä. Tämän tarkastuksen tavoitteenasettelujen osalta selvittämisintressin käsitettä voidaan täsmentää seuraavassa esitetyin tavoin.

Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenalin toiminta perustuu 1.1.2015 kumotun valtion vakuusrahastosta annetun lain (379/1992) 2 §:n 4 momenttiin. Lainkohdan mukaan rahasto voi omistaa osakkeita kyseisessä lainkohdassa tarkoitettussa omaisuudenhoitoyhtiössä. Omaisuudenhoitoyhtiön tehtäviä ja sen toiminnan tarkoitusta on täsmennetty lain esitöissä.

Vakuusrahastolain muuttamista koskevassa talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 29/1993 vp tuotiin esiin, että omaisuudenhoitoyhtiötä koskevat säännökset eivät saisi ohjata yhtiön toimintaa liian yksityiskohtaisesti, koska yhtiön käytännön toiminnan tilanteita on vaikea tarkoin ennakoida. Valiokunnan mukaan liian yksityiskohtaiset säännökset voisivat vaikeuttaa sen käytännön toimintaa toiminta-ajatuksen vastaisesti.<sup>61</sup>

Arsenalin toiminta on rakentunut kahden keskeisen toimintaperiaatteen, mahdollisimman vähäisen valtiontalouden rasituksen ja selvittämisintressin, ympärille. Valtiontalouden edusta todettiin hallituksen esityksessä HE 130/1993 vp seuraavaa: ”Yhtiön toiminnan pääasiallisena tarkoituksena on sen omistukseen siirretyn omaisuuden, luottokannan sekä kiinteistöjen ja kiinteistö- ja asuntoyhtiöiden osakkeiden ja osuuksien taikka muun omaisuuden realisointi mahdollisimman tehokkaasti ja tuottavasti niin, että sen toiminnasta aiheutuu valtiontaloudelle mahdollisimman vähäinen rasitus.”

Selvittämisintressin toimintaperiaate puolestaan perustuu eduskunnassa esitettyihin pankkituen julkisuuden lisäämistä ja epäselvyyksien selvittämistä koskeviin kannanottoihin. Valtiova-

<sup>60</sup> Liitteenä olevassa ”Selvittämisintressi omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n toiminnassa” -muistiossa on arvioitu tarkemmin selvittämisintressin sisältöä ja sen suhdetta oikeudellisiin lähikäsitteisiin.

<sup>61</sup> TaVM 29/1993 vp – HE 130/1993 vp.

rainvaliokunnan mietinnössä VaVM 35/1993 vp valiokunta edellytti, että ”*pankkituen julkisuutta lisätään ja että kaikki taloudellista merkitystä omaavat luottotappiot huolellisesti tutkitaan pankkituen myöntämisen yhteydessä ja sen ehtona. Selviteltyt rikokset ja rikkomukset on saatettava tuomioistuinkäsittelyyn, jolloin ne tulevat julkisiksi. Erityistarkastuksessa on otettava kantaa myös niihin väärinkäytöksiin, joiden osalta vahingonkorvausvastuu tai rikosoikeudellinen vastuu on ehtinyt vanhentua.*”

Edelleen talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 29/1993 vp todettiin: ”Omaisuudenhoitoyhtiöön siirtyneen omaisuuden hoito on niin järjestettävä, että siitä saadaan yhtiölle paras mahdollinen hyöty. Edellä sanotulla tavalla tämä koskee myös yhtiön omaisuuden realisointia. Omaisuu denhoitoyhtiön tuottamana hyötynä on valiokunnan käsityksen mukaan myös pidettävä sitä välillistä etua, jonka pankki saa sen muun liiketoiminnan tervehtymisen kautta omaisuudenhoitoyhtiöön siirrettyjen ongelma-asiakkaiden tehokkaassa hoidossa ja valvonnassa.”

Vaikuttaisi siltä, että Arsenalin toiminnan keskeisimmiksi tehtäviksi on edellä mainituissa lain esitöissä määritelty ennen kaikkea sen hallussa olevan omaisuuden hallinnointi ja realisointi siten, että realisointitoimilla saavutetaan mahdollisimman hyvä tulos. Vaikuttaisi edelleenkin siltä, että viimeksi mainitun tavoitteen saavuttamisessa huomiota voitaisiin rahamääräisen perintätuloksen ohella kiinnittää myös muunlaisiin seikkoihin, kuten markkinoiden häiriöttömän toiminnan varmistamiseen. Toisaalta – vaikka esitöissä (varsinkin hallituksen esityksessä) on korostettu perintätoiminnan nopeutta – talousvaliokunnan mietinnössä on myös todettu, että tässä toiminnassa on huomioitava myös muunlaiset intressit. Tällaisia seikkoja voivat olla esimerkiksi asiakkaiden toiminnan tervehdyttäminen tai niiden toiminnan hallittu alasajo. Varsinkin talousvaliokunnan esittämien huomioiden perusteella voitaisiin tehdä sellainen yleisempi johtopäätös, että valiokunta on painottanut omaisuuden realisoinnin osalta tapauskohtaisten (in casu) olosuhdetekijöiden huomiointia. Vaikuttaisi myös siltä, että omaisuuden realisoinnin arvioinnin tulisi perustua hyötysten ja haittojen kokonaisvaltaiseen punnintaan.<sup>62</sup> Edelleen vaikuttaisi siltä, että Arsenalin toimintaa ohjaavien periaatteiden on jo alun perin tarkoitettu olevan sillä tavoin joustavia, että yhtiö pystyy näiden periaatteiden mahdollistamissa puitteissa reagoimaan vaikeasti ennakoitaviin tilanteisiin.

Selvittämisen painoarvo Arsenalin toiminnassa on osoittautunut merkittäväksi. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta painotti mietinnössään VaVM 15/1996 vp seuraavaa: ”*Vaikka onkin todennäköistä, etteivät pankkioikeudenkäynnit sanottavasti tuota veronmaksajille, on yleisen oikeustajun kannalta tärkeää, että vahingonkorvausasiat tutkitaan tarkoin. Kun kanteita voidaan nostaa vain säädösten tai pankin omien ohjeiden rikkomisesta, valiokunta pitää ilmeisenä, että melkoinen osa huomattavia vahinkoja tuottaneista laiminlyönneistä jää tutkimatta. Osa tapauksista on ehtinyt vanhentua, jolloin syyllisiä ei ole saatu edesvastuuseen. Valiokunta katsoo kansalaisten oikeudentajun edellyttävän, että tapausten vanhentumisesta huolimatta vastuukysymykset pankkikriisissä selvitetään.*”<sup>63</sup>

Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 15/1996 vp on korostettu erityisesti VVR:n koordinoimien erityistarkastusten ja pankkioikeudenkäyntien merkitystä ja pankkien tukemiseen liittyvien menettelyjen läpinäkyvyyttä ja julkisuutta. Edelleenkin mietinnössä on painotettu sitä, että pankkien toimintaan liittyvät vahingonkorvauskysymykset selvitetään. Selvittämisen ei kuitenkaan ole rajoittunut siviilioikeudellisten vahingonvastuukysymysten selvittämiseen ja niihin liittyvien vahingonkorvauskanteiden käsittelyyn tuomioistuimissa. Käytännössä selvittä-

<sup>62</sup> Ks. lain esitöissä tehtyjen Arsenalin toimintalinjausten merkityksestä myös Lehtiö 2004, s. 300, joka toteaa, että tehdyillä linjauksilla on haluttu korostaa hallittua asioiden hoitamista ja valtion tappioiden minimoimisen lisäksi huomioon on haluttu ottaa myös toiminnan vaikutus markkinoille.

<sup>63</sup> Valtiovarainministerin eduskunnalle 14.9.1994 antamassa vastauksessa KK 505/1194 on myös tuotu esille selvittämisen painoarvo: ”Valtiontalouden raskuuden minimoimiseksi on tärkeää selvittää rahoituksen yhteydessä ilmenneet mahdolliset vahinkoa aiheuttaneet toimenpiteet ja niistä vastaavat henkilöt. Tämä selvittämisen painoarvo saattaa olla jopa tärkeämpi kuin yksinomainen pyrkimys taloudellisesti kannattavimpaan menettelytapaan.”

misintressistä on tullut yleinen Arsenalin toimintaa ohjaava periaate, jonka soveltaminen on merkinnyt erilaisten velallisten moitittavien toimien tutkimista. Monissa tapauksissa epäselvyyksien selvittäminen on liittynyt konkurssimenettelyyn. Kyse on tällöin usein ollut tilanteesta, jossa Arsenal on ottanut kuluvaluvuun tietyn tahon konkurssimenettelyn kustannuksista, mikä on mahdollistanut konkurssivelallisen toimien selvittämisen insolvenssimenettelyn puitteissa. Esiin on tällöin saattanut nousta myös kysymys velallisen toimintaan liittyvistä rikosoikeudellisista kysymyksistä ja näiden seikkojen tutkimisesta rikosprosessissa.

Arsenalin toimintaa ohjaavaksi keskeiseksi periaatteeksi omaksutulla selvittämisintressillä viitataan edellä todettuun tavoin siihen, että velallisten toimintaan mahdollisesti liittyvät epäselvyydet pyritään tutkimaan. Toisaalta periaatteen mukaista on ollut, ettei omaisuudenhoitoyhtiö ylipäänsä tee (liike)toiminnallista yhteistyötä sellaisten velallisten kanssa, joiden toimintaan liittyy oikeudellisia epäselvyyksiä.

Selvittämisintressiin perustuvaa toimintaa on perusteltu myös sillä seikalla, että tällaisella toiminnalla voi olla ennakollinen, mahdollisia väärinkäytöksiä ehkäisevä vaikutus. Jos Arsenalin toiminnan voidaan katsoa rajoittavan rikollista tai muutoin moitittavaa toimintaa, selvittämisintressiin voi siten liittyä myös preventiivinen ulottuvuus.<sup>64</sup>

Vaikka omaisuudenhoitoyhtiö on luonteeltaan yksityisoikeudellinen järjestely, voidaan sen toiminnan katsoa palvelevan yleistä etua (tai julkista intressiä). Tällaisella järjestelyllä pyritään ensinnäkin hoitamaan hallitulla tavalla pankkikriisiä, jolla on laajoja koko kansantaloutta koskettavia vaikutuksia. Julkisen edun palvelemisen tarkoituksen voidaan katsoa liittyvän myös selvittämisintressin käsitteeseen. Velallisten toimintaan liittyvien epäselvyyksien tutkimisen ja selvittämisen voidaan katsoa palvelevan yleisen edun vaatimusta.

Edelleenkin yleisen edun vaatimuksen voidaan katsoa liittyvän perintätoiminnan taloudellisen rationaalisuuden arviointiin. Erityisesti tilanteissa, joissa perintäkohteisiin on liittynyt suuria luottotappioita, Arsenal on useissa tapauksissa ottanut konkurssipesistä kuluvaluvuun. Tämä on mahdollistanut konkurssivelallisten toimiin liittyvien epäselvyyksien selvittämisen tilanteessa, jossa konkurssimenettely olisi muutoin saattanut varojen puutteessa raueta. Voidaan myös ajatella, että Arsenalin toiminnalla on tällaisissa tilanteissa ollut samantapainen tarkoitus kuin myöhemmin 2000-luvulla käyttöön otetulla julkisselvitysmenettelyllä.

Selvittämisintressin olemassaolo ei perustu välittömästi lakiin eikä sille ole olemassa legaalimääritelmää. Vaikuttaisikin siltä, että periaate on ”kehittynyt” valiokuntakannanottojen ja parlamentaarisen keskustelun kautta osaksi Arsenalin toimintakäytänteitä.

Selvittämisintressin käsite on myös dokumentoitu omaisuudenhoitoyhtiön sisäisiin ohjeistuksiin. Periaatteen keskeisin sisältö on määritelty omaisuudenhoitoyhtiön yhtiökokouksessa 3.2.1995 hyväksytyssä luottohallinnon käsikirjassa seuraavasti:

- Mikäli luottosuhteeseen liittyy epäselvyyksiä, niiden selvittäminen saattaa tapauskohtaisesti ohittaa taloudelliset näkökohdat.
- Vakuusomaisuutta ei myydä yritykselle/yritykselle, joka on aiheuttanut luottotappiokirjauksen tai näiden takaisinsaantilain 3 §:n mukaisille läheisille. Poikkeustilanteissa myynti voidaan hyväksyä, jos erikoistilintarkastus tai pesänhoitajan lausunto osoittaa, ettei konkurssiin sisälly epäselvyyksiä, ja myynti on Arsenalin edun mukaista.
- Tilanteessa, jossa taloudellisen hyödyn saamisen ehdoksi asetetaan epäselvyyksien tutkimisesta luopuminen, selvittämisintressi asetetaan etusijalle.<sup>65</sup>

Arsenalin toimintaa ohjaava luottohallinnon ohjeistus laadittiin Arsenalin perustamisen jälkeen ja sitä täydennettiin erityisesti Arsenalin toiminnan alkuvaiheessa.<sup>66</sup> Tämä ohjeistus on ollut

---

<sup>64</sup> Myös kriisinvratkaisulain esitöissä on mainittu, että selvittämisintressillä saattaa olla väärinkäytöksiä ehkäisevä vaikutus (ks. HE 175/2014 vp s. 115).

<sup>65</sup> Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy: Luottohallinnon ohjekäsikirja.

voimassa ja ohjannut Arsenalin perintää vahvasti selvitystilassakin. Lisäksi toimiohjelaotakunnalla oli oma roolinsa Arsenalin luottohallinnon toiminnan ohjaamisessa, kun se vahvisti tehtäviensä mukaisesti ylivelkaantuneiden luottoasiakkaiden perintää ja velkajärjestelyä koskevat periaatteet. Käytännössä tämä toteutettiin siten, että toimiohjelaotakunta hyväksyi jo olemassa olleen Arsenalin luottohallinnon ohjekäsikirjan 17.12.1999 ja katsoi samalla, että ei ole tarpeen antaa erillisiä saatavien perintää ja velkajärjestelyjä koskevia periaatteita. Lisäksi toimiohjelaotakunta antoi Arsenalille toimiohjeita niin sanottujen säästöpankkioikeudenkäyntien hoitamiseen sekä säästöpankkien toimi- ja luottamushenkilöiden maksettaviksi tuomittujen korvausten perintään ja maksujärjestelyihin. Arsenal on 1.4.2009 alkaen ratkaissut itsenäisesti korvaussopimusasioista toimiohjelaotakunnan antaman yleistoimiohjeen nojalla.

### *Kokoavia havaintoja*

Omaisuudenhoitoyhtiötoiminnan voidaan katsoa palvelevan julkista etua. Tällaisella järjestelyllä pyritään ensinnäkin hoitamaan koko kansantaloutta koskevaa pankkikriisiä hallitulla tavalla. Myös selvittämisintressiin perustuvan velallisten toimintaan liittyvien epäselvyyksien tutkimisen ja selvittämisen voidaan katsoa palvelevan yleisen edun vaatimusta.

Selvittämisintressistä on kehittynyt Arsenalin olemassaolon aikana periaate, joka on ohjannut voimakkaasti yhtiön toimintaa. Selvittämisintressi on ollut esimerkiksi keskeinen syy siihen, että yhtiön toiminta on jatkunut huomattavasti pidempään kuin yhtiötä perustettaessa ennakoitiin. Tarkastuksessa havaittiin lisäksi, että alun perin tarkoituksella joustavaksi jätetty Arsenalin toiminnan sääntely on yhtiön olemassaolon aikana tarkentunut yhtiökokouksen määrittelemien, yhtiön toimintaa ohjaavien periaatteiden pohjalta melko yksityiskohtaisiksi luottohallinnon ohjeistuksiksi. Luottohallinnon käsikirjaan on dokumentoitu myös selvittämisintressin keskeisin sisältö.

### **3.3.2 Arsenalin toimintakäytänteiden ja toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vaikutus selvittämisintressin toteutumiseen**

Selvittämisintressi ei lähtökohtaisestikaan välttämättä merkitse sitä, että omaisuudenhoidoyhtiön tulisi poikkeuksetta selvittää velallisten toimintaan liittyvät epäselvyydet. Periaatteen toteuttamista voisivat rajoittaa myös tietyt omaisuudenhoidoyhtiön sääntely-ympäristössä tapahtuneet muutokset. Omaisuudenhoidoyhtiön toteuttamalle velallisten toimien selvittämiseksi on lisäksi vaihtoehto, julkisselvitysmenettely. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin edellä mainittuja kysymyksenasetteluja, jotka periaatteessa voisivat vaikuttaa selvittämisintressin sisältöön ja sen toteuttamiseen.

### *Julkisselvitysmenettely*

Vuodesta 2004 käytössä ollut julkisselvitysmenettely, josta säädetään konkurssilain 11 luvussa, on yleensä vaihtoehto konkurssin raukeamiselle. Yleisin syy julkisselvitysmenettelyyn siirtymiselle on talousrikosten selvittäminen ja tähän menettelyyn onkin käytännössä usein liittynyt rinnakkaisia rikosprosessuaalisia toimia. Julkisselvityksen voidaan sanoa olevan eräs muoto, jolla konkurssimenettelyyn liitettyä niin sanottua selvitys- ja valvontaintressiä edistetään. Julkisselvi-

---

<sup>66</sup> Ks. myös Lehtiö 2004, s. 307–308. Lehtiö toteaa, että omaisuudenhoidoyhtiö oli uusi Suomessa ja oli luonnollista, että Arsenalin toimintamuoto muokkautui vasta perustamisen jälkeen, kun toimiva johto ja hallitus joutuivat ottamaan kantaa toiminnallisiin kysymyksiin.

tysmenettelyllä on katsottu olevan väärinkäytöksiä ja epäselvyyksiä ennaltaehkäisevä tarkoitus.<sup>67</sup>

Julkisselvitysmenettelyä, jolla on samantapaisia ominaispiirteitä kuin Arsenalin toimintaa ohjaavalla selvittämisintressillä, voidaan pitää Arsenalin oikeudellisessa toimintaympäristössä tapahtuneena muutoksena. Uudella sääntelyllä ja siihen perustuvalla selvitysmenettelyllä olisi periaatteessa voinut olla vaikutusta myös omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan. Voitaisiin ajatella, että sekä Arsenalin toteuttamalla selvitystoimilla että julkisselvitysmenettelyllä on usein varsin samanlaiset tavoitteet ja että ne voisivat olla rinnakkaisia vaihtoehtoisia menettelytapoja.

Tarkastushavaintojen perusteella julkisselvityksen käyttämistä Arsenalin toteuttaman selvitystoiminnan vaihtoehtona ei kuitenkaan ole harkittu. Omaisuudenhoitoyhtiön puitteissa toimimalla on haluttu varmistaa se, että vaativia selvittämistoimia edellyttäviin konkurssipesiin saadaan mahdollisimman pätevät pesänhoitajat. Julkisselvitysmenettelyn hyödyntämistä ei ole pidetty myöskään omistajaohjaukseen liittyvien vastuunjakokysymysten kannalta tarkoituksenmukaisena ratkaisuna. On katsottu, että Arsenal on vastuussa toimintansa tuloksista omistajille ja että vastuun siirtäminen konkurssipesien osalta omaisuudenhoitoyhtiön ulkopuolelle on ongelmallista. On myös katsottu, että Arsenal tuntee asianajomarkkinat, joten sillä on ollut edellytykset toteuttaa konkurssipesien hallinnointi kustannustehokkaasti.

Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaisi siltä, että julkisselvitysmenettelyn liittymäkohdat Arsenalin toimintaan ovat rajoittuneet lähinnä tiettyihin yksittäisiin tilanteisiin. Mahdollisuudesta hakea pesä julkisselvitysmenettelyyn on voitu mainita pesänhoitajalle, jonka toiminta Arsenalin näkemyksen mukaan on ollut liian hidasta. Voidaan sanoa, että julkisselvitysmenettely on ollut näissä tapauksissa tietynlainen ”sanktiouhka”.

Jos omaisuudenhoitoyhtiötä jatkossa päädytään käyttämään kriisinhallintavälineenä, tulisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan harkita – mahdollisesti jo omaisuudenhoitoyhtiön toimintaa aloitettaessa – julkisselvitysmenettelyn ja omaisuudenhoitoyhtiön suorittaman selvitystoiminnan suhdetta. Harkittavaksi tällöin voi tulla esimerkiksi se, voisiko julkisselvitysmenettely soveltua omaisuudenhoitoyhtiön suorittaman selvittämistoiminnan vaihtoehdoksi sekä tulisiko omaisuudenhoitoyhtiön ja julkisselvitysmenettelystä vastaavan viranomaisen (konkurssiasiamiehen) tehdä periaatetasoista yhteistyötä mahdollisten toimintavaihtoehtojen selvittämiseksi ja linjaamiseksi. Harkittavaksi voisi tulla myös se, olisiko esimerkiksi tilanteessa, jossa omaisuudenhoitoyhtiön elinkaari on loppuvaiheessa ja omaisuudenhoitoyhtiön hallinnoitavana on vain rajattu määrä konkurssipesiä, jäljellä olevat pesät omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan alasajon nopeuttamiseksi mahdollista siirtää julkisselvitysmenettelyyn.

#### *Perintätoimista luopuminen tarkoituksenmukaisuusperusteilla*

Edellä todetuin tavoin julkisselvitysmenettely voisi periaatteessa olla *rinnakkainen* toimintavaihtoehto omaisuudenhoitoyhtiön suorittamille selvittämistoimille. Arsenalin oikeudellisessa toimintaympäristössä on kuitenkin tapahtunut myös muutoksia, jotka periaatteessa saattaisivat asettaa *rajoitteita* yhtiön perintätoiminnalle tai selvittämisintressille yhtiön toimintaa ohjaavana periaatteena. Vastaavasti selvittämisintressin painoarvoa voisivat rajoittaa myös omiin toimintakäytänteisiin liittyvät tarkoituksenmukaisuussyyt.

On ensinnäkin huomattava, ettei selvittämisintressin soveltaminen merkitse kaikenlaisten velallisten toimintaan liittyvien epäselvyyksien selvittämistä. Vaikka selvittämisintressin vuoksi perintätoiminnan kustannusten ja hyötyjen välisellä suhteella ei ole Arsenalin perintätoiminnassa samanlaista painoarvoa kuin perintätoiminnassa yleensä, selvittämisintressin soveltaminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että omaisuudenhoitoyhtiö pyrkisi kaikissa tilanteissa perimään saataviaan. Selvittämisintressistä huolimatta omaisuudenhoitoyhtiön toiminnassa on perintätoimia

<sup>67</sup> Ks. *julkisselvitysmenettelyn ominaispiirteistä ja tarkoituksesta yleisesti esimerkiksi Könkkölä ja Linna 2013, 324–327.*

harkittaessa kiinnitetty huomiota myös siihen, kuinka todennäköisesti perintätoiminnalla voitaisiin päästä tarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. Varsinkin ulkomailla tapahtuva perintätoiminta on saattanut osoittautua niin ongelmalliseksi ja tuloksiltaan epävarmaksi, että perintätoimien jatkamisesta on ollut tietyissä tapauksissa tarkoituksenmukaista luopua.

### *Vapaaehtoiset velkajärjestelyt*

Eräs seikka, joka voisi rajoittaa oikeudenkäyntien ja perintäprosessien pituutta, voisi olla vapaaehtoisten velkajärjestelyiden (eli sovintoratkaisujen) tekeminen velallisten kanssa. Käytännössä tämä voisi rajoittaa myös selvittämistressin merkitystä yhtiön toimintaa ohjaavana periaatteena. Tilanteessa, jossa velkajärjestely tehtäisiin ennen kuin tuomioistuin on tutkinut velallisen menettelyä, ei velallisen toimintaan liittyviä epäselvyyksiä välttämättä ehkä lainkaan varsinaisesti ”selvitettäisi” eikä velallisen toimia myöskään saatettaisi puolueettoman tahon tutkittavaksi. Jos taas veloista sovitaan sen jälkeen, kun tuomioistuin on rikos- tai siviiliprosessissa tutkinut saatavan perusteen ja määrän, merkitsee veloista sopiminen lievennystä velallisen suoritusvastuuseen.

Eräs selvittämistressiin keskeisesti liittyvä piirre on se, että tilanteessa, jossa taloudellisen hyödyn saamisen ehdoksi asetetaan epäselvyyksien tutkimisesta luopuminen, selvittämistressi asetetaan etusijalle. Jo selvittämistressin käsitteestä seuraa, että saatavista ei ole lähtökohtaisesti luovuttu ja että Arsenalin ja velallisten väliset velkajärjestelyt ovat olleet mahdollisia vain varsin rajatuissa tilanteissa.

Vuonna 2002 Arsenalin perinnän toimiohjeistusta muutettiin siten, että vapaaehtoinen velkajärjestely talousrikollisten kanssa tuli tiettyjen edellytysten täyttyessä mahdolliseksi. Ehtona oli muun muassa se, että velallinen oli pyrkinyt myötävaikuttamaan epäselvyyksien selvittämiseen. Vuonna 2009 hyväksytyyn toimiohjeistukseen mukaan vapaaehtoinen velkajärjestely on mahdollinen, jos velallinen on kärsinyt rangaistuksen tai vireillä ei ole rikostutkintaa tai siviilioikeudellisia kanteita. Lisäksi velkojen järjestelyn edellytykseksi on asetettu se, että velallinen on pyrkinyt suorittamaan velkoja ja velallisen maksettavaksi sovittava määrä vastaa yksityishenkilön velkajärjestelystä annetussa laissa (57/1993) määritettyä maksuvaraa. Ohjeen mukaan esteenä velkojen järjestelylle saattaa kuitenkin olla se, ettei velkojen suorittamiseksi käytettävien varojen alkuperä ole tiedossa.

Käytännössä merkittävässä talousrikosasioissa, joihin vakavien syytteiden ohella on liittynyt huomattavia vahingonkorvausvaatimuksia, velallisten kanssa ei ole tehty sovintojärjestelyitä. Tällaisissa tilanteissa sovintojärjestelyn on saattanut estää myös se, etteivät velalliset ole yleensä olleet omaisuudenhoitoyhtiön ohjeistuksessa edellytetyin tavoin valmiita myötävaikuttamaan asian selvittämiseen (esimerkiksi kätkeytyneiden varojen palauttamiseen). Omaisuudenhoitoyhtiön yhtiökokouksessa on selvitystilan aikana käsitelty myös vuosittain kysymystä siitä, voidaanko kaikkien talousrikollisten kanssa sopia velkojen järjestelystä. Yksikään valtiota yhtiökokouksessa edustanut valtiovarainministeri ei ole ollut valmis sopimaan sellaisten talousrikollisten kanssa, jotka eivät ole myötävaikuttaneet ja osallistuneet epäselvyyksien selvittämiseen.

Tilanteissa, joissa useat velalliset ovat yhteisvastuullisessa velkasuhteessa omaisuudenhoitoyhtiöön, velkavastuusta sopiminen yhden velallisen kanssa voi ilmeisesti olla myös velvoiteoikeudellisesta näkökulmasta ongelmallista. Yhden velallisen vapauttaminen (kokonaan tai osittain) velkavastuusta voisi tällöin vaikuttaa myös muiden velallisten vastuuseen omaisuudenhoitoyhtiötä kohtaan. On esimerkiksi olemassa riski, että kanssavelallisten velkavastuu omaisuudenhoitoyhtiötä kohtaan tällaisessa tilanteessa muuttuisi pääluvun mukaiseksi (niin sanottu vastuun pilkkoutuminen). Vaikuttaisi myös siltä, että kysymyksen arviointiin voi liittyä tulkinnanvaraisia piirteitä ja että omaisuudenhoitoyhtiössä on selvitetty kysymyksenasetteluun liittyvät oikeudellisesti haasteelliset erityispiirteet.

Ainakin eräissä huomattavan pitkään jatkuneessa konkurssimenettelyssä on kuitenkin tehty konkurssimenettelyn jouduttamiseksi sopimus erään velallisen avunantajan kanssa, johon oli

kohdistettu siviilioikeudellisia vaatimuksia. Sovinnon tekemiseen on ilmeisesti myötävaikuttanut se, että vahingonkorvauksen määrä olisi pitänyt ratkaista erillisessä riitaprosessissa. Velallisen rikosoikeudellista vastuuta koskeva kysymys oli kyseisessä tapauksessa ratkaistu jo aiemmin erillisellä rikosasiaa koskevalla tuomiolla.

#### *Itsekriminointikielto Arsenalin toiminnassa*

Periaatteessa epäselvyyksien selvittämistä saattaisivat rajoittaa velallisen rikosprosessuaaliset oikeudet ja niihin liittyvä itsekriminointikielto. Viimeksi mainittu periaate, jonka mukaan rikoksesta epäillyn ei tarvitse myötävaikuttaa syyllisyyteensä selvittämiseen, on kehittynyt osaksi Suomen prosessuaalista normistoa pitkälti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön perusteella 2000-luvulla. Myöhemmin periaatteen noudattamista koskeva säännös on myös nimenomaisesti sisällytetty ulosottokaareen (UK 3 luku 73 § 1 momentti) ja konkurssilakiin (KL 4 luku 5 a §).

Itsekriminointisuoja koskevien periaatteiden muotoutumiseen ovat huomattavalla tavalla vaikuttaneet korkeimman oikeuden ratkaisut KKO 2009:27, 2009:80 ja 2010:41, joihin liittyvästä konkurssimenettelystä omaisuudenhoitoyhtiö oli ottanut kuluvastuun. Myös eräässä toista vastaajaa koskevassa asiassa, jonka toiminnalla oli ollut asiallinen yhteys ratkaisun KKO 2009:80 vastaajan toimintaan, korkein oikeus hylkäsi julkaisemattomalla ratkaisuillaan (2.12.2010 dnro 2398) itsekriminointisuojaopin perusteella syytteen törkeästä velallisen petoksesta.

Tietyissä Arsenalin toimintaan liittyvissä rikosasioissa syytteen nostamatta jättämistä on perusteltu itsekriminointisuojalla. On myös tapauksia, joissa konkurssipesä asianomistajana on tällaisissa tilanteissa nostanut syytteen. Tällä on saatettu pyrkiä siihen, että tuomioistuin voi vahvistaa, mitä varoja velallisen konkurssipesälle kuuluu. Tarkoituksena on ollut, että tuomioistuin antamallaan tuomiolla vahvistaisi, että konkurssivelallisen piilottamat tai ulkomailla jäädytetyt varat kuuluvat konkurssipesän varoihin. Vahvistustuomiolla voitaisiin tällaisessa tilanteessa mahdollisesti edesauttaa ulkomailla tapahtuvia perintätoimia.

Voitaisiin myös ajatella, että omaisuudenhoitoyhtiö on myötävaikuttanut itsekriminointisuojaopin rakenteistumiseen osaksi Suomen oikeusjärjestelmää. Edellä mainitun korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön perustella vaikuttaisi siltä, että Arsenalin toimintaan liittyvät ratkaisut KKO 2009:27, 2009:80 ja 2010:41 ovat muodostaneet perustan, jolle itsekriminointisuojaoppi korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä on alkanut rakentumaan. Korkeimman oikeuden itsekriminointisuoja koskeva ratkaisukäytäntö puolestaan on mitä ilmeisimmin myötävaikuttanut siihen, että periaate on katsottu tarpeelliseksi huomioida konkurssilaisissa ja ulosottokaareissa. Vaikuttaisi edelleenkin siltä että, itsekriminointisuojaopin sisältö ja sen erilaiset ulottuvuudet kehittyvät jatkuvasti KKO:n ratkaisukäytännön perusteella. Myös tilanteissa, joissa itsekriminointisuoja koskeva säännös on sisällytetty lakiin, itsekriminointisuojaopin soveltamisala saattaa muotoutua myöhemmin oikeuskäytännön myötä. Esimerkiksi konkurssilain itsekriminointisujasääntely saattaa olla tulkinnanvarainen velalliselle asetetun vaikenemista koskevan ilmoittamisveloitteen, itsekriminointisuojaajan ajallisen ja sisällöllisen ulottuvuuden, editiovelvollisuutta koskevan suojan laajuuden sekä siirtymäsäännösten osalta.<sup>68</sup> Tämän kaltainen tulkinnanvarainen sääntely usein täsmentyy myöhemmin oikeuskäytännön perusteella.

Vaikka itsekriminointisuoja ei ilmeisesti ole muodostanut merkittävää rajoitetta Arsenalin perintätoiminnalle tai yhtiön toimintaa ohjaavalle selvittämisintressille, tilanne voi olla toisenlainen, jos omaisuudenhoitoyhtiötä päädytään tulevaisuudessa käyttämään pankki- tai rahoituskriisin hallintavälineenä. On mahdollista, että itsekriminointisuoja jatkossa asettaisi rajoitteita omaisuudenhoitoyhtiön perintätoiminnalle.

---

<sup>68</sup> Ks. tarkemmin *Könkkölä ja Linna 2013, 541–549*.



## *Oikeudenkäyntien pitkittyminen*

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaisen oikeudenkäyntiin silloin kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetuista rikossyytteistä. Vastaavasti Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan mukaan jokaisella on häntä vastaan nostettua rikossyytettä tutkittaessa oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman kohtuutonta viivästystä. Myös perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Suomi on 2000-luvulla saanut lukuisia langettavia tuomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta siitä syystä, ettei oikeudenkäynti ole tapahtunut ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettulla tavalla kohtuullisessa ajassa. Nämä tuomiot ovat koskeneet pääosin 1990-luvulla tapahtuneita oikeudenkäyntejä, ja ne ovat liittyneet talousrikosasioihin.

Myös Arsenalin toimintaan liittyvät oikeudenkäynnit ja niiden ajalliseen keston liittyvät kysymykset ovat olleet useita kertoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tutkittavana. Syyt näiden oikeudenkäyntien ajallisen keston pitkittymiseen ovat olleet moninaisia. Oikeudenkäyntiprosessien venymiseen ovat voineet vaikuttaa muun muassa tuomioistuinten ruuhkautuminen ja niiden prosessuaalinen vaatavuus. Prosessien pitkittymiseen on saattanut vaikuttaa myös vastaajien oma toiminta.

Vaikuttaisi siltä, että merkittävä osa 1990-luvun pankkikriisiin liittyneistä oikeudenkäyntiprosesseista on liittynyt Valtion vakuusrahaston tuolloin aloittamiin prosesseihin. Nämä prosessit ovat tulleet Arsenalin hoidettaviksi Arsenalin ostettua Suomen Säästöpankki-SSP:n. Käytännössä näitä prosesseja on hoitanut Valtion vakuusrahasto.

Oikeudenkäyntien viivästyminen tai siihen liittyvät riskit eivät ilmeisesti ole vaikuttaneet Arsenalin perintätoimintaan. Omaisuudenhoitoyhtiö on – yhtiön toimintaa ohjaavaan selvittämistöihin perustuen – nostanut kanteita sekä tehnyt tutkintapyyntöjä ja konkurssihakemuksia, kun näihin toimiin on katsottu olevan perusteltu syy. Tältä osin merkitystä on saattanut olla myös sillä seikalla, että oikeudenkäyntien viivästyisestä aiheutuneet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen määräämät sanktiot on osoitettu Suomen valtiolle, ei omaisuudenhoitoyhtiölle.

Vaikka oikeudenkäyntien viivästyminen ja niihin liittyvät sanktiot eivät ilmeisesti ole merkittävällä tavalla vaikuttaneet Arsenalin perintätoimintaan ja vaikka prosessit ovat vain välillisesti liittyneet Arsenalin toimintaan, voidaan kuitenkin kysyä, tulisiko tulevaisuudessa – jos omaisuudenhoitoyhtiötä päädytään käyttämään kriisinhallintavälineenä – myös oikeudenkäyntien pitkittymiseen liittyvät riskit huomioida omaisuudenhoitoyhtiön perintätoimintaa suunniteltaessa ja toteutettaessa. Vaikka viivästyseuraamus määrätään valtiolle eikä omaisuudenhoitoyhtiölle, voidaan omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan liittyvät erityispiirteet huomioon ottaen ajatella, että myös omaisuudenhoitoyhtiön tulisi huomioida perintätoiminnassaan tämän kaltaiset rajoitteet. Omaisuudenhoitoyhtiö on tyypillisesti valtion omistajaohjauksessa oleva yritys, jonka toiminta osittain palvelee julkisen edun vaatimusta. On mahdollista kysyä, voiko omaisuudenhoitoyhtiö perintätoiminnassaan jättää huomiotta oikeudenkäyntien viivästyminen sanktiot ja niihin liittyvän moraalisen paheksunnan.

Toinen – edellä sanottuun ongelmaan liittyvä – kysymyksenasettelu on se, millä tavoin omaisuudenhoitoyhtiön tulisi huomioida viivästyminenriski ja mitkä käytännön mahdollisuudet sillä on ottaa tämä riski huomioon toiminnan suunnittelussa. Oikeudenkäyntimenettelyä käynnistettäessä omaisuudenhoitoyhtiön saattaa olla ylipäänsä vaikea ennakoita prosessin ajallista kestoa. Selvittämistöistä seuraa, että omaisuudenhoitoyhtiö ottaa vastuun velallisten toimintaan liittyvien epäselvyyksien selvittämisestä. Periaate sen sijaan ei lähtökohtaisesti vaikuta jo vireille saatettujen oikeudenkäyntien ajalliseen keston. Oikeudenkäynnin venymiseen saattavat vaikuttaa myös tekijät, joihin kantajan on vaikea vaikuttaa. Jos syynä oikeudenkäynnin viivästyminen on vastaajan oma toiminta, nousee myös esiin kysymys siitä, missä määrin omaisuudenhoitoyhtiön on ylipäänsä syytä huomioida viivästyminenriski perintätoiminnassaan. Tältä osin huomiota

voidaan kiinnittää siihen, että vastaajan oma menettely voidaan 1.1.2010 voimaan tulleen oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (362/2009) 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ottaa huomioon oikeudenkäynnin viivästymisharkinnassa.

### *Ulosottoperusteen määräaikaisuus*

Vielä 2000-luvulla suuri määrä laman aikana velkaantuneita henkilöitä oli taloudellisesti vaikeassa asemassa. Eräs lainsäädännöllinen keino, jolla on pyritty vaikuttamaan 1990-luvun laman velkaantumisongelmaan, on ollut ulosottoperusteen säätäminen määräaikaiseksi. Uudistuksen tarkoituksena oli estää yksityishenkilöiden elinikäinen tai muutoin kohtuuttoman pitkä ulosotto. Ulosottolainsäädäntöön perustuva saatavan lopullinen vanhentuminen on käytännössä yksityishenkilön velkajärjestelyyn tai vapaaehtoiseen velkajärjestelyyn nähden viimesijainen keino puuttua ylivelkaantumisongelmaan.<sup>69</sup>

Ulosottoperusteen täytäntöönpanon määräaikaisuudesta ja saatavan lopullisesta vanhentumisesta säädetään ulosottokaaren 2 luvun 24–28 §:ssä. Täytäntöönpanokelpoisuuden määräaika on yleensä 15 vuotta. Lisäksi edellytetään, että kyseessä on luonnolliselle henkilölle asetettu maksuvelvoite (UK 2:24.1). Pidempi 20 vuoden määräaika tulee sovellettavaksi, jos velkoja on luonnollinen henkilö tai jos korvaussaatava perustuu rikokseen, josta velallinen on tuomittu vankeuteen tai yhdyskuntapalveluun. Ulosottoperusteen määräaikaa voidaan lisäksi jatkaa, jos velallinen on alkuperäisen määräajan kuluessa olennaisesti vaikeuttanut velkojan maksunsaantia eikä jatkamista voida pitää velallisen kannalta kohtuuttomana (UK 2:26). Velkojan on vaadittava määräajan jatkamista kanteella (UK 2:26.1). Ulosottokaaren siirtymäsäännöksen (UK 13:2.7) mukaan täytäntöönpanon määräaikaisuutta ja saatavan lopullista vanhentumista koskevia säännöksiä sovelletaan myös ennen ulosottokaaren voimaantuloa 1.1.2008 annettuun ulosottoperusteeseen.

Täytäntöönpanon määräaikaisuutta koskevalla sääntelyllä on pyritty parantamaan nimenomaan 1990-luvun laman aikana velkaantuneiden yksityishenkilöiden asemaa. Tässä suhteessa sääntelyllä on varsin kiinteä yhteys Arsenalin toimintaan. Lähtökohtaisesti omaisuudenhoitoyhtiöön siirrettiin 1990-luvun laman aikaan juuri ongelmalliset, vaikeasti perittävät saatavat. Ulosottoperusteen määräajan kulumisen ja siihen liittyvän saatavan vanhenemisen voidaan ajatella rajoittavan – vastaavalla tavalla kuin velkavastuusta sopimisen – selvittämistä intressin merkitystä omaisuudenhoitoyhtiön toimintaa ohjaavana periaatteena.

Käytännössä ulosottoperusteen määräaikaisuutta koskeva sääntely ei ole merkittävällä tavalla vaikuttanut Arsenalin perintätoimintaan tai sen tuloksiin. Pääosin omaisuudenhoitoyhtiön hallinnoimat saatavat on myyty jo ennen lakiuudistuksen voimaantuloa. Tämän järjestelyn jälkeen Arsenalin haltuun jääneiden saatavien ennakoitu arvo on ollut vähäinen lukuun ottamatta eräisiin suuriin konkursseihin liittyviä saatavia. Tästä syystä ulosottoperusteen määräajan pidennystä ei yleensä ole ollut tarpeen hakea kanteella ja saatavien on annettu vanhentua. Jos velallinen on tuomittu talousrikoksista tai jos hän on vältellyt ulosottoa, ulosottoperusteen määräaikaan on kuitenkin haettu pidennystä kanteella tilanteissa, joissa intressi on ollut merkittävä ja joissa edellytykset määräajan pidentämiselle muutoin ovat täyttyneet.

Ulosottoperusteen määräaikaisuutta koskevan sääntelyn osaltakin nousee esiin kysymys, voisiko tämän sääntelyn merkitys korostua, jos omaisuudenhoitoyhtiötä päädytään tulevaisuudessa käyttämään pankki- tai rahoituskriisin hallintavälineenä. Voitaisiin ajatella, että sellaisten velallisten osalta, jotka eivät ole menettelleet moitittavasti ja joilla ulosottoperusteen määräaikaa ei voida pidentää, täytäntöönpanon määräaika voisi muodostaa tietynlaisen takarajan omaisuudenhoitoyhtiön toiminnalle. Tämän määräajan jälkeen omaisuudenhoitoyhtiön toiminta ilmeisesti rajoittuisi moitittavasti toimineiden velallisten toimien selvittämiseen. Voitaisiin myös kysyä, vaikuttaisiko täytäntöönpanon määräajan rajoittamista koskeva sääntely omaisuudenhoitoyhtiön

<sup>69</sup> Ks. sääntelyn taustoista tarkemmin esimerkiksi Linna ja Leppänen 2014, s. 183–189.

hallussa olevien saatavien arvoon, jos omaisuudenhoitoyhtiö päätyisi sääntelyn voimassa ollessa tekemään suuria saatavien luovutusjärjestelyjä.

### *Kokoavia havaintoja*

Selvitystilan aikana Arsenal on tehnyt vapaaehtoisia, osapuolten väliseen sopimukseen perustuvia velkajärjestelyitä talousrikoksiin syyllistyneiden velallisten kanssa vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Vastaavasti yhtiö on vain harvoin tällaisten velallisten kysymyksessä ollessa tosiasiallisesti luopunut perintätoimista. Omaisuudenhoitoyhtiön toiminnassa selvittämisentressillä on siten ollut toimintaa ohjaavana periaatteena varsin vahva painoarvo.<sup>70</sup> Selvittämisentressin toteuttamisesta on luovuttu vain tarkoin rajatuissa tilanteissa.

Arsenalin sääntely-ympäristössä on selvitystila-aikana tapahtunut tiettyjä muutoksia. Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaisi siltä, etteivät itsekriminointisuoja, oikeudenkäyntien pitkittymistä tai ulosottoperusteen määräaikaaisuutta koskevat sääntelyuudistukset merkittäväällä tavalla ole vaikuttaneet Arsenalin perintätoiminnan tai selvittämisentressin toteuttamiseen. Osasyynä tähän on voinut olla se, että nämä sääntelyuudistukset on toteutettu tai niiden merkitys on oikeuskäytännössä noussut esiin vasta omaisuudenhoitoyhtiön elinkaaren loppupuolella. Jos omaisuudenhoitoyhtiötä tulevaisuudessa hyödynnetään pankkikriisin hallintakeinona, on ilmeistä, että tällaiset kysymyksenasettelut tulisi ottaa huomioon jo omaisuudenhoitoyhtiötä perustettaessa ja sen toimintaa suunniteltaessa. Vastaavasti tulevaisuudessa tulisi ottaa harkittavaksi se kysymys, olisiko tällaisessa tilanteessa epäselvyyksien selvittäminen tarkoituksenmukaista siirtää omaisuudenhoitoyhtiön vastuulta viranomaisvalvontaan perustuvaan julkisselvitysmenettelyyn.

### 3.3.3 Selvittämisentressin suhde omaisuudenhoitoyhtiön muihin tavoitteenasetteluihin

Arsenalia on pääomitettu sen olemassa olon aikana noin 3,8 miljardilla eurolla ja se on maksanut pääomaa takaisin noin 0,7 miljardia euroa.<sup>71</sup> Jo näiden – sinänsä varsin karkeiden – tunnuslukujen perusteella voidaan havaita, ettei omaisuudenhoitoyhtiön toiminta ole ollut liiketaloudellisesti kannattavaa. Päinvastoin yhtiön pääomittamiseen on kulunut huomattavan paljon valtion varoja.

On kuitenkin syytä havaita, ettei omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan tuloksellisuutta voida arvioida näin kapea-alaisesti. Omaisuudenhoitoyhtiö on eräs laaja-alaisen pankkikriisin hallinnointikeino. Tällaisen yhtiön toiminnan tarkoituksena ei ole ”voiton tuottaminen” vaan pareminkin valtiontaloudellisten (tai kansantaloudellisten) tappioiden ja vahinkojen rajoittaminen. Myös vakuusrahastolain esitöissä valtiontaloudellisen edun käsitteellä on viitattu ennen kaikkea valtiontaloudellisen rasitteen minimointiin.<sup>72</sup> Näin ollen myös selvittämisentressin ja valtiotalouden edun suhteen punninnassa kyse on ennen kaikkea siitä, onko selvittämisentressi sovitettu yhteen tarkoituksenmukaisella tavalla edellä mainittuun minimointitavoitteeseen.

Eräs selvittämisentressin ominaispiirre on se, että epäselvyyksien tutkiminen voidaan asettaa taloudellisen hyödyn edelle. Selvittämisentressistä on saattanut seurata, ettei yhtiön perintätoiminta ole perustunut kustannus-hyötynäkökohtiin samalla tavoin kuin markkinarationaalisesti toimivien (yksityisten) velkojien toiminta. Lähtökohtaisesti velallisten toimien tutkiminen aiheuttaa kustannuksia. Jos omaisuudenhoitoyhtiö ei kykene kattamaan kustannuksia perintätoiminnan tuotoilla, olisi periaatteessa mahdollista ajatella, että selvittämisentressi toimintaa ohjaavana

<sup>70</sup> Usein selvittämisentressin asemesta puhutaankin vahvasta selvittämisentressistä.

<sup>71</sup> Ks. Arsenalin valtiontaloudellisesta merkityksestä ja pääomittamisesta tarkemmin luku 1.

<sup>72</sup> Ks. vakuusrahastolain esitöissä esitetyistä kannanotoista lähemmin erityisesti alaluku 3.3.1.

periaatteena on ristiriidassa omaisuudenhoitoyhtiölle asetetun toisen tavoitteen, valtiontaloudellisen rasiitteen minimoinnin, kanssa.

Näin yksioikoisesti kysymyksenasettelua ei kuitenkaan voida arvioida. Selvittämisisntressin merkitystä arvioitaessa on taloudellisten hyötynäkökohtien ohella kiinnitettävä huomiota myös seikkoihin, joita ei ole mahdollista arvioida taloudellisten hyötynäkökohtien perusteella tai joiden arviointi tällaisten seikkojen perusteella on vaikeaa. Epäselvyyksien selvittämistä voidaan perustella esimerkiksi laillisuusvalvonnallisilla näkökohdilla. Tällaiset seikat, joihin liittyy selkeä moraalinen ulottuvuus, eivät välttämättä ole yhteismitallisia taloudellisluonteisten tavoitteiden (kuten valtiontaloudellisen rasiitteen minimoinnin) kanssa.

Toisaalta voidaan havaita, etteivät selvittämisisntressiin perustuvat perintätoimet taloudellisten kriteereiden perusteella arvioiden ole selvitystila-aikana olleet tuloksettomia. Voidaan ensinnäkin todeta, että selvitystilan aikana omistajille palautetun pääoman määrä on ollut alkuperäistä arviota suurempi.<sup>73</sup> Yhtiö on myös perintätuloksellaan pystynyt selvitystilan aikana (vuosina 2003–2013) kattamaan yhtiön operatiiviset liiketoimintakulut. Toisaalta viime vuosina (2009–2013) yhtiön liiketoimintakulut ovat olleet perintätulosta suurempia.<sup>74</sup> Edellä mainittujen tunnuslukujen perusteella arvioiden voitaisiin sanoa, että viime vuosina selvittämisisntressi on asetettu yhtiön toimintaa ohjaavana periaatteena taloudellisten näkökohtien edelle.

On kuitenkin huomattava, ettei yhtiön toiminnan operatiivisen tuloksellisuuden arviointi näin kategorisella tavalla ole ongelmatonta. Omaisuudenhoitoyhtiön perintätuloksissa on selvitystilan aikanakin ollut huomattavia vaihteluita. Vaikuttaisikin siltä, että perintätuloksiin ovat saattaneet vaikuttaa sattumanvaraiset, osin vaikeastikin ennakoitavat tekijät. On esimerkiksi mahdollista, että vuosikausia jatkuneesta, jatkuvasti kuluja aiheuttavasta perintäprosessista on saatu tuloja vasta vuosien kuluttua. Tällaisessa tilanteessa toiminnan kulut ovat jaksottuneet useille vuosille. Perintätoimien rahamääräinen tulos puolestaan on realisoitunut yhden vuoden ajanjaksoille.

Omaisuudenhoitoyhtiön perintätoiminnan tuloksellisuuden arviointiin liittyy tiettyjä epävarmuustekijöitä. Edellä mainitun tarkastelun perusteella voidaan kuitenkin todeta, ettei omaisuudenhoitoyhtiö ole selvitystila-aikana toteuttanut perintätoimintaa taloudelliset hyötynäkökohdat sivuuttaen. Kun otetaan lisäksi huomioon se, että selvittämisisntressiin perustuvaa velallisten toimien tutkimista on mahdollista perustella taloudellisten hyötynäkökohtien ohella myös muunlaisilla, mahdollisesti moraalisia ulottuvuuksia sisältävillä näkökohdilla, ei voida myöskään katsoa, että valtiontaloudelliset näkökohdat ja selvittämisisntressi olisi Arsenalin toiminnassa sovitettu yhteen epätarkoituksenmukaisella tavalla.<sup>75</sup>

Vaikka valtiontaloudellista etua ja selvittämisisntressiä ei sinänsä ole selvitystilan aikana sovitettu epätarkoituksenmukaisella tavalla yhteen, voidaan kuitenkin kysyä, tulisiko selvittämisisntressin sisältöä ja sen painoarvoa arvioida toisin, jos omaisuudenhoitoyhtiötä tulevaisuudessa päädyttäisiin hyödyntämään pankkikriisin hallintavälineenä. Huomiota voidaan tällöin kiinnittää ensinnäkin siihen, millä tavoin selvittämisisntressin merkitystä tulisi arvioida omaisuudenhoitoyhtiön elinkaaren alkupuolella, jolloin velallisten toimintaan liittyvät epäselvyydet saattavat olla luonteeltaan erilaisia kuin omaisuudenhoitoyhtiön elinkaaren loppupuolella. Toisaalta esiin nousee kysymys siitä, mikä merkitys julkis selvitysmenettelyllä voisi olla selvittämisisntressin toteuttamisessa.

Ensin mainitussa kysymyksessä huomionarvoista on se, että selvitystilan aikana omaisuudenhoitoyhtiön toiminnassa on korostunut ongelmallisten saatavien ja niihin mahdollisesti kytkey-

---

<sup>73</sup> Ks. tarkemmin alaluku 3.1.2.

<sup>74</sup> Ks. tarkemmin alaluku 3.1.3.

<sup>75</sup> Tämä johtopäätös perustuu yleisellä tasolla tapahtuvaan omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan arviointiin. Tämän arvion perusteella ei siten voida tehdä johtopäätöksiä esimerkiksi sen suhteen, miten omaisuudenhoitoyhtiö on arvioinut prosessuaalisia mahdollisuuksia tai kuluriskiä tietyssä yksittäisessä oikeudenkäyntimenettelyssä.

tyvien oikeudellisten epäselvyyksien selvittäminen ja tutkiminen. Tämä on samalla merkinnyt selvittämistä merkityksen painottumista. Voitaisiinkin ajatella, että selvitystilan aikana selvittämistä painoarvo suhteessa vakuusrahastolain esitöissä mainittuihin ”alkuperäisiin tavoitteenasetteluihin” on korostunut.

Vaikka selvittämistä merkitys on korostunut selvitystilan aikana, on selvää, että periaate on ohjannut omaisuudenhoitoyhtiön (ja Valtion vakuusrahaston) toimintaa sen alkua ajoista lähtien. Vaikuttaisi myös siltä, että omaisuudenhoitoyhtiön elinkaaren aikana on tapahtunut tiettyjä muutoksia niiden velallisten toimien osalta, jotka ovat tulleet selvitettäviksi selvittämistä perusteella. On havaittavissa, että selvitystilan aikana perintä- ja oikeustoimet ovat useimmiten kohdistuneet velallisiin, joiden on havaittu syyllistyneen rikoksiin tai joihin on kohdistunut rikosepäilyjä. Sen sijaan 1990-luvulla julkisuudessa olivat varsin näkyvästi esillä pankin johtajiin kohdistuneet vahingonkorvauskanteet.

Selvittämistä sisältöä arvioitaessa huomiota voitaisiin kiinnittää siihen, että lainsäädännön esitöissä omaisuudenhoitoyhtiön tehtävät on määritelty varsin joustavasti ja laaja-alaisesti. Perintätoiminnan tuloksellisuuden ohella omaisuudenhoitoyhtiön toiminnassa merkitystä voi olla markkinoiden häiriöttömän toiminnan varmistamisen turvaamisella tai asiakkaiden toiminnan tervehdyttämisellä. Vaikuttaisi myös siltä, että omaisuudenhoitoyhtiön toimintaa ohjaavien periaatteiden on alun perinkin tarkoitettu olevan sillä tavoin joustavia, että yhtiö pystyy niiden puitteissa reagoimaan vaikeasti ennakoitaviin tilanteisiin. Voitaisiinkin kysyä, tulisiko myös selvittämistä olla ominaista tietynlainen joustavuus. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että periaate ei kategorisesti välttämättä kaikissa tilanteissa velvoittaisi epäselvyyksien tutkimiseen ja että periaate tulisi suhteuttaa muihin omaisuudenhoitoyhtiölle asetettuihin tavoitteisiin.

Jos omaisuudenhoitoyhtiötä päädytään käyttämään tulevaisuudessa kriisinhallintavälineenä, harkittavaksi tulisi ottaa se, pitäisikö jollakin tavoin rajata niiden velallisiin toimiin liittyvien epäselvyyksien piiriä, joihin selvittämistä perusteella puututaan. Voitaisiin esimerkiksi kysyä, tulisiko selvittämistoimet kohdistaa lähinnä niihin velallisiin, joiden menettelyyn liittyy rikosepäilyjä. Tällöin lähtökohta voisi olla se, että esimerkiksi kynnys siviilioikeudellisten kanteiden nostamiseen yksittäisistä luottopäätöksistä vastanneita pankinjohtajia vastaan olisi varsin korkea.<sup>76</sup> Tätä näkemystä voisi puoltaa ensinnäkin se, että luottopäätöksistä vastanneiden tahojen huolellisen toiminnan oikeudellinen arviointi ei välttämättä ole ongelmatonta ja kysymyksen arviointiin saattaa liittyä huomattavia tulkinvaraisia piirteitä. Lähtökohtaisesti esimerkiksi yhtiöoikeudellisen liiketoimintapäätösperiaatteen mukaan osakeyhtiön johdolle voi syntyä vahingonvastuu liiketoiminnallisista virheistä vain rajatuissa tilanteissa. Voidaan myös kysyä, tulisiko selvittämistä merkitystä harkittaessa huomioida tällaisissa tilanteissa yleiset kohtuuskäsitteet. Yksittäisiin henkilöihin kohdistetut korvausvaatimukset saattavat yleensä nämä ihmiset pitkällisiin oikeusprosesseihin, joiden lopputuloksena voi olla heidän taloudelliseen kantokykyynsä nähden raskas korvausvastuu. Omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan tuloksellisuuden kannalta tällaisilla oikeusprosesseilla ja niihin liittyvillä maksettavaksi tuomituilla korvauksilla sen sijaan saattaa olla vain vähäinen merkitys.

Voidaan myös kysyä, tulisiko tulevaisuudessa omaisuudenhoitoyhtiön toiminnassa ylipäänsäkin painottaa kehittämisluonteisia tavoitteenasetteluja, kuten markkinoiden häiriöttömän toiminnan varmistamista tai asiakkaiden toiminnan tervehdyttämistä, taikka omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan suhteellisen nopeaa alasajoa suhteessa velallisten toimintaan liittyvien epäselvyyksien tutkimiseen.<sup>77</sup> Tässä tilanteessa voi nousta esiin kysymys siitä, tulisiko velallisten toi-

---

<sup>76</sup> Esimerkiksi Ruotsissa pidättydyttiin 1990-luvulla nostamasta kanteita yksittäisiä pankinjohtajia vastaan.

<sup>77</sup> Kriisinhallintalain 11 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan ”omaisuudenhoitoyhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan on johdettava omaisuudenhoitoyhtiötä terveiden ja varovaisten liiketoimintaperiaatteiden sekä viraston hyväksymän toimintasuunnitelman ja siihen sisältyvien riskinottoa koskevien periaatteiden

miin liittyvien epäselvyyksien selvittäminen ”siirtää” pois omaisuudenhoitoyhtiön vastuulta. Edellä todetuin tavoin vaihtoehtoisena menettelynä voisi tällöin ehkä tulla kyseeseen julkisselvitysmenettely. Tätä vaihtoehtoa voisi puoltaa myös se, että selvittämistressin vuoksi omaisuudenhoitoyhtiön elinkaaresta voi tulla hyvinkin pitkä. Yhtiön toiminnan aikajänteen vaikean ennakoitavuuden voidaan katsoa olevan myös tietynlainen sääntelytekniinen – ja samalla myös kriisinhallintavälineiden keinovalikoiman arviointiin liittyvä – riski. Jos omaisuudenhoitoyhtiötä päädytään hyödyntämään kriisinhallintavälineenä, tällaisen yhtiön toiminta-aikaa ja sen vaatimia resursseja voi olla vaikea ennakoida.

### 3.4 Omaisuudenhoitoyhtiö pankkikriisin hallintavälineenä: näkökulmia tulevaisuuteen

Omaisuudenhoitoyhtiö on – siinä mielessä kun käsitettä tässä raportissa on käytetty – leimallisesti pankki- tai rahoituskriisiin hallinnointiin käytetty väline. Tällaisille kriiseille on ominaista se, että ne voivat levitä nopeastikin ympäri maailman. Se, missä ja milloin rahoitusmarkkinat kriisiytyvät, ei välttämättä ole helposti ennakoitavissa. Pankki- tai rahoituskriisiä voidaan tarkastella myös johtamisen näkökulmasta. Voidaan havaita, että kriisitilanteiden johtamiseen liittyy usein tiettyjä paradoksaalisia piirteitä. Yhtäältä kriisitilanteille on ominaista johtamisen tarve. Toisaalta kriisitilanteessa ollaan usein ”vastavoimien” armoilla, jolloin johtamisen keinovalikoima voi olla rajoitettu. Voidaan edelleenkin havaita, että syvän kriisin vallitessa muutoksen tarve on yleensä suuri. Muutoksiin ei juuri tällöin kuitenkaan välttämättä ole aikaa.<sup>78</sup> Nämä ongelmat olivat havaittavissa myös Suomen 1990-luvun pankkikriisissä. Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal, johon ongelmaluotot ja -omaisuus siirrettiin, on yksi keskeinen keino, jolla pankkikriisiä pyrittiin hallinnoimaan.

Jos pankki- tai rahoitusmarkkinakriisin mahdollisuus tulee ajankohtaiseksi tulevaisuudessa, tilanteessa voidaan ehkä nähdä tietynlaisena myönteisenä piirteenä se, että maassamme on olemassa kokemuksia tällaisesta kriisistä ja sen hallintatavoista. Vaikuttaisi myös siltä, että omaisuudenhoitoyhtiö on tälläkin hetkellä ja ilmeisesti myös tulevaisuudessa eräs keino hallinnoida laaja-alaisia systeemiä pankkikriisejä. Tähän viittaa osaltaan se, että 1.1.2015 voimaan tullessa kriisinhallintalain omiaisuudenhoitoyhtiö on huomioitu eräänä mahdollisena kriisinhallinta-

---

*mukaan”. Lainkohdassa mainittuja eräänlaisia yleisiä yhtiön toimintaa ohjaavia periaatteita ovat ”terveet ja varovaiset liiketoimintaperiaatteet”. Lain säännökset omaisuudenhoitoyhtiötä ohjaavien periaatteiden osalta ovat edellä mainituilta osin varsin avoimia ja tulkinnanvaraisia. Esimerkiksi lainkohdassa mainittu liiketoiminnallinen varovaisuus voidaan ymmärtää monin eri tavoin. On ensinnäkin mahdollista ajatella, että käsitteellä viitataan yleiseen varovaisuuteen liiketoiminnallisten riskien ottamisen osalta. Toisaalta varovaisuudella voitaisiin viitata kirjanpidolliseen tai yhtiöoikeudelliseen varovaisuuteen. Ensin mainitussa tilanteessa varovaisuus olisi ilmeisesti eräänlainen ”mittaamisperiaate” ja se voisi tarkoittaa esimerkiksi varojen ja velkojen arvostamiseen liittyvää varovaisuutta. Periaatteessa varovaisuus voisi viitata myös yhtiöoikeudellisessa varojen jakamisessa noudatettavaan varovaisuuteen. Esimerkiksi Ruotsin osakeyhtiölain (Aktiebolagslag 2005:551) 17 luvun 3 §:n 2 momentti sisältää nimenomaisen velvoitteen toimia tällaisessa tilanteessa varovaisuutta noudattaen (försiktighetsregeln). Edelleenkin varovaisuudella voitaisiin viitata samantapaisiin seikkoihin kuin Arsenalin toimintaa koskevan sääntelyn esitöissä. Käsite olisi tällöin mahdollista ymmärtää siten, että omaisuudenhoitoyhtiön tulisi toiminnassaan tietyissä suhteissa huomioida myös asiakkaiden etu tai yleinen markkinoiden häiriöttömän toiminnan varmistaminen. Voitaisiin edelleenkin kysyä, mikä on varovaisuuden suhde lain esitöissä mainittuun selvittämistressiin (ks. HE 175/2014 vp s. 115). Olisi esimerkiksi mahdollista ajatella, että varovaista toimintatapaa ei välttämättä ilmennä sitoutuminen pitkäaikaisten velallisten toimintaan liittyvien epäselvyyksien tutkimiseen ja sellaisten selvittämistoimien rahoittamiseen, joiden tuloksellisuudesta ei välttämättä ole varmuutta. Selvittämistressiä koskevaan kriisinhallintalain sääntelyyn palataan seuraavassa luvussa 3.4.*

<sup>78</sup> Ks. kriisijohtamisen paradokseista yleisesti Tainio 2011, s. 141–147.

välineenä ja että omaisuudenhoitoyhtiötä koskeva erillinen säädöskokonaisuus on sisällytetty lain 11 lukuun.

Hallituksen esityksessä on 11 luvun 1 §:n osalta todettu, että lakiehdotuksessa ”tarkoitettu omaisuudenhoitoyhtiö ei olennaisesti eroa esimerkiksi 1990-luvun pankkikriisin johdosta perustetusta ja edelleen toiminnassa, joskin selvitystilassa olevasta, Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:stä”.<sup>79</sup> Edelleen kriisinratkaisulain esitöissä on lain 11 luvun 2 §:n osalta todettu, että ”omaisuudenhoitoyhtiöllä olisi siihen siirrettävien varojen puolesta myös usein erityisiä tehtäviä kuten saatavien perintä ja tähän liittyvä selvittämisintressi”. Hallituksen esityksen mukaan kriisinratkaisun tavoitteiden kannalta saattaa olla perusteltua, että omaisuudenhoitoyhtiö voisi esimerkiksi ottaa vastuun muutoin varattomina raukeavien konkurssipesien kuluista, jotta se voi pyrkiä selvittämään sille siirrettyihin varoihin tai velkoihin mahdollisesti liittyvää moitittavaa tai rikollista toimintaa. Selvittämisen kautta velkojien ulottumattomiin siirrettyjä varoja voitaisiin palauttaa konkurssipesään. Hallituksen esityksen mukaan selvittämisintressillä olisi osaltaan myös väärinkäytöksiä ennalta ehkäisevä vaikutus.<sup>80</sup>

Lain esitöissä on myös todettu, että omaisuudenhoitoyhtiön toiminta tulisi lähtökohtaisesti lopettaa ”niin pian kuin se voi tapahtua ilman merkittäviä tappioita ja ilman, että siitä aiheutuu merkittäviä häiriöitä rahoitusmarkkinoilla”. Toisaalta hallituksen esityksessä todetaan, että omaisuudenhoitoyhtiön toiminta voi jatkua ajallisesti pitkään, koska yhtiön toiminnan kesto on sidottu toiminnan lopettamiselle asetettuihin tavoitteisiin ja sen vaikutuksiin.<sup>81</sup>

Sitä, että kriisinhallintaperiaatteista ja toimintamekanismeista säädetään laissa, voidaan pitää oikeustilan kannalta selkeänä ratkaisuna. Tältä osin huomiota voidaan kiinnittää myös rahoitusmarkkinakriisin hallinnan erityispiirteisiin. Tilanteessa, jossa rahoitusmarkkinat ovat jo päässeet kriisiytymään, pankkikriisin ratkaiseminen – edellä mainittuihin paradokseihin liittyen – on usein vaikeaa. Yleensä kriisitalanteiden ratkaiseminen lienee helpointa silloin, kun tilanne ei vielä ole edennyt syvälliseen kriisiin. Tämä korostaa ennakoivan toiminnan merkitystä kriisiratkaisuvälineenä. Voitaisiin ajatella, että kriisinhallintamekanismien lakiin perustuva sääntely on ennakoivaa kriisitalanteisiin varautumista. Toisaalta – edellä sanottuun liittyen – tilanteessa, jossa rahoitusmarkkinat ovat jo päässeet kriisiytymään, lakiin perustuva sääntely luo selkeät puitteet kriisinhallintatoimille.

Kriisinratkaisulain esitöiden perusteella vaikuttaisi myös siltä, että omaisuudenhoitoyhtiön tulisi toiminnassaan noudattaa samantapaisia periaatteita kuin mihin Arsenalin toiminta on perustunut. Tältä osin oikeustilaan ei ilmeisestikään ole ollut tarkoitus tehdä olennaisia muutoksia. On toisaalta huomattava, ettei lain esitöissä näitä periaatteita ole määritelty kovinkaan tarkkarajaisesti ja tältä osin sääntelyä on mahdollista tulkita joustavasti tilannesidonnaiset erityispiirteet huomioiden.

Vaikuttaisikin siltä, että kriisinratkaisulaissa tarkoitettun omaisuudenhoitoyhtiön toimintaperiaatteita jäsenettäessä ja täsmennettäessä tulisi kiinnittää huomiota samantapaisiin seikkoihin, joita on käsitelty tässä tarkastusraportissa. Tältä osin huomionarvoisia ovat ainakin seuraavat seikat.

Kriisinhallintalain esitöissä on omaisuudenhoitoyhtiön tavoitteiden osalta yhtäältä todettu lähtökohtana olevan yhtiön toiminnan nopea lopettaminen. Toisaalta hallituksen esityksessä on mainittu, edellä sanotusta poiketen, että yhtiön toiminta voi jatkua hyvinkin pitkään. Keskeisenä syynä toiminnan pitkäkestoisuuteen olisi ilmeisesti, vastaavalla tavoin kuin Arsenalin tapauksessa, selvittämisintressi yhtiön toimintaa ohjaavana periaatteena.

Tietynlaisena sääntelyteknisenä ongelmana voidaan pitää sitä, että omaisuudenhoitoyhtiön toiminnan tavoitteenasettelut on määritetty sen ennakoitun elinkaaren osalta kriisinratkaisulain esitöissä varsin tulkinnanvaraisella – tai jopa ristiriitaisella – tavalla. Ongelmatonta ei myöskään

---

<sup>79</sup> Ks. HE 175/2014 vp s. 115.

<sup>80</sup> Ks. HE 175/2014 vp s. 115.

<sup>81</sup> Ks. HE 175/2014 vp s. 115.

ole se, että kriisinratkaisulaissa tarkoitettuna omaisuudenhoitoyhtiön toiminta voisi ilmeisesti, vastaavalla tavoin kuin Arsenalin toiminta, jatkua hyvinkin pitkän ajan. Tästä puolestaan saattaa seurauksena olla se, että omaisuudenhoitoyhtiöstä tulee – erään pankkikriisitematiikkaan liittyvän teoksen nimeä lainaten – ”pankkikriisin pitkä varjo”.

Eräs tälle tarkastukselle ominainen piirre on tulevaisuuteen suuntautuva lähestymistapa. Tässä tarkastusraportissa ja sen taustamateriaalissa on hahmoteltu ja jäsennellyt selvittämistressin käsitteen erilaisia ulottuvuuksia. Edellä on kiinnitetty huomiota myös siihen kysymykseen, tulisiko omaisuudenhoitoyhtiötä tulevaisuudessa hyödynnettäessä – tällaisen yhtiön elinkaaren lyhentämiseksi – selvittämistressin soveltamisalaa rajata ja pitäisikö velallisen toimiin liittyvien epäselvyyksien tutkiminen siirtää julkisselvitysmenettelyyn.<sup>82</sup> Raportissa on tarkasteltu myös hyvän hallintotavan vaatimuksia ja niitä erityispiirteitä, joita omaisuudenhoitoyhtiön tältä osin tulisi toiminnassaan ottaa huomioon. Jos omaisuudenhoitoyhtiötä hyödynnetään tulevaisuudessa pankkikriisin hallintakeinona, tämän tarkastuksen tarkastushavaintojen perusteella kehitettyjä toimintaperiaatteita voidaan tulevaisuudessa hyödyntää kehitettäessä kriisinhallintavälineenä käytettävien omaisuudenhoitoyhtiöiden toimintakäytänteitä ja hallinnollisia rakenteita.

Jos omaisuudenhoitoyhtiön perustaminen tulee uudestaan ajankohtaiseksi, harkittavaksi tulisi ottaa myös se, tulisiko tällaisen yhtiön julkista etua palveleva luonne ottaa selvemmin esiin omaisuudenhoitoyhtiön hallintokäytänteitä kehitettäessä. Vaikka omaisuudenhoitoyhtiö on lähtökohtaisesti yksityisoikeudellinen yhteisö, kytkeytyy tällaisen yhtiön toiminta siinä määrin julkisen intressin toteuttamiseen, että yhtiön voitaisiin hyvin katsoa sijoittuvan yksityis- ja julkisoikeuden ”rajapinnalle”. Voitaisiinkin kysyä, pitäisikö julkishallinnon toiminnalle ominaisia avoimuuden ja läpinäkyvyyden piirteitä korostaa omaisuudenhoitoyhtiön toiminnassa. Esiin voitaisiin nostaa ajatus siitä, olisiko tarkoituksenmukaista laatia erityinen omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan suunniteltu corporate governance -ohjeistus, jossa huomioidaan tällaisen yhtiön erityispiirteet. Tällainen hyvän hallintotavan ohjeistus olisi julkinen asiakirja, toisin kuin liikesalaisuuden piiriin lähtökohtaisesti kuuluva Arsenalin sisäinen ohjeistus. Corporate governance -ohjeistuksessa voitaisiin mahdollisesti soveltuvin osin hyödyntää jo olemassa olevaa Arsenalin sisäistä ohjeistusta. Edelleenkin tällaisessa ohjeistuksessa voitaisiin huomioida ne velallisen/vastaajan oikeuksia korostavat muutokset (ks. kappale 3.3.2), joita Arsenalin toimintaympäristössä on sen elinkaaren aikana tapahtunut. Voitaisiin myös ajatella, että corporate governance -ohjeistus olisi eräänlainen soft law -tyyppinen kodifiointi, joka täydentäisi kriisinratkaisulain omaisuudenhoitoyhtiötä koskevaa yleisluonteista sääntelyä.<sup>83</sup>

Vaikka kriisinratkaisulakiin on sisällytetty säännökset omaisuudenhoitoyhtiöstä ja vaikka nämä säännökset sisällöllisiltä osin vaikuttaisivat vastaavan Arsenalin toiminnassa omaksuttuja toimintakäytänteitä, sisältyy ehdotettuun sääntelyyn myös periaatteellisia uudistuksia. On huomattava, että uusi kriisinhallintasääntely on EU-oikeutta, mikä heijastuu myös laissa tarkoitettujen kriisinhallintamekanismien toimintaan. Omaisuudenhoitoyhtiön hallinnosta vastaisi tulevaisuudessa rahoitusvakausvirasto. Tilanteessa, jossa kriisin selvittämiseksi olisi tarkoitus käyttää EU:n kriisinratkaisurahaston varoja, päätösvalta siirtyisi ylikansalliselle kriisinratkaisuneuvostolle. Voidaan olettaa, että viimeksi mainitussa tilanteessa omaisuudenhoitoyhtiön hallinnointi – samoin kuin rahoituskriisin hallinta yleisestikin – saattaa olla haasteellista.

---

<sup>82</sup> Ks. tarkemmin alaluku 3.3.3.

<sup>83</sup> *Kriisinratkaisulain 11 luvun 2 §:n 2 momentin osalta lain esitöissä on todettu, että omaisuudenhoitoyhtiössä noudatettavissa toiminnan periaatteissa tulisi määritellä varojen hoitamisen tavoitteet ja tavat sekä johdon toimivaltuudet. Samoin omaisuudenhoitoyhtiön toimintaa markkinoilla tulisi ohjeistaa periaattein (ks. HE 175/2014 vp s. 115). Voitaisiin ajatella, että erillinen corporate governance -ohjeistus voisi täydentää säännöksessä tarkoitettuja periaatteita tai että näistä periaatteista voitaisiin kehittää julkinen corporate governance -ohjeistus.*



# Liitteet

## Liite 1. Tarkastuskysymykset ja tarkastuskriteerit

Tarkastuskysymykset	Tarkastuskriteerit
<i>Onko valtiontaloudellisten kustannusten minimoiminen ja selvittämisintressi huomioitu tarkoituksenmukaisella tavalla omaisuudenhoito-yhtiö Arsenal Oy:n selvitystilassa?</i>	
1. Onko Arsenalin omistajaohjaus ollut riittävää? 1.1. Onko omistajaohjauksessa määritelty ja ilmaistu selkeästi eduskunnan tahto selvittämisintressin ja valtiontalouden edun välisestä tasapainosta? 1.2. Onko omistajaohjauksessa seurattu ja valvottu riittävästi selvitystilanhallintoa?	<ul style="list-style-type: none"><li>– Omistajat ovat ilmaisseet selvästi selvittämisintressin ja valtiontalouden edun välisen suhteen tasapainon.</li><li>– Omistajat ovat ohjanneet yhtiön toimintaa riittävästi.</li><li>– Omistajat ovat seuranneet, että selvitystilanhallinto toteuttaa annettuja toimintaperiaatteita asianmukaisesti.</li></ul>
2. Onko Arsenal huomionnut selvitystilanhallinnan aikana selvittämisintressin ja valtiontalouden edun tarkoituksenmukaisella ja tasapainoisella tavalla? 2.1. Onko Arsenal Oy toteuttanut selvittämisintressiä johdonmukaisesti ja omistajien tahtomalla tavalla? 2.2. Onko Arsenal perinyt saataviaan ja realisoitunut omaisuuttaan tehokkaasti ja tuottavasti selvittämisintressin huomioiden?	<ul style="list-style-type: none"><li>– Selvittämisintressiä on sovellettu omistajien kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.</li><li>– Selvittämisintressiä on sovellettu johdonmukaisesti asiakkaita kohtaan.</li><li>– Yhtiö on raportoinut riittävän tarkasti selvittämisintressin soveltamisesta.</li><li>– Yhtiö on pyrkinyt perimään saataviaan ja realisoimaan haltuunsa tulleen omaisuuden tehokkaasti ja tuottavasti niin pian kuin se on ollut tarkoituksenmukaisin ehdoin mahdollista.</li><li>– Yhtiön toiminnan alasajo ei ole viivästynyt tarpeettomasti.</li></ul>
3. Onko Arsenalin selvitystilaa hoidettu omistajien hyväksymien suunnitelmien ja ohjeistuksen mukaan? 3.1. Onko Arsenalin toiminta ollut avointa ja läpinäkyvää? 3.2. Onko Arsenal ratkaissut toimintaan liittyvät vastuukysymykset tarkoituksenmukaisella tavalla ja raportoinut niistä omistajille?	<ul style="list-style-type: none"><li>– Yhtiön toiminta on avointa ja läpinäkyvää omistajien näkökulmasta.</li><li>– Yhtiö raportoi vastuukysymyksistä riittävän täsmällisesti.</li></ul>
4. Onko Arsenalin operatiivinen toiminta ollut taloudellista? 4.1. Onko yhtiön toiminnan laajuus tarkoituksenmukaisella tasolla? 4.2. Ovatko yhtiön kulut asianmukaisella tasolla?	<ul style="list-style-type: none"><li>– Yhtiön oman pääoman rakennetta on pystytty sopeuttamaan selvitysmenettelyn edetessä, mutta samalla on kuitenkin säilytetty tulosvastuullisuuden kannalta riittävän vahva pääomarakenne.</li><li>– Yhtiön toimintaa on pystytty supistamaan kustannustehokkaasti.</li><li>– Yhtiön juoksevat kulut on ensisijaisesti pystytty kattamaan toiminnasta saaduilla tuotoilla.</li><li>– Yhtiön kulut ovat asianmukaisella tasolla ja vastaavat samankaltaisen toimialan yritystoiminnan kuluja.</li></ul>

# Lähteet

---

## 1. Säädökset

Hallintolaki (434/2003).

Konkurssilaki (120/2004).

Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisintarkaisusta (1194/2014).

Laki valtion vakuusrahosta (379/1992).

Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993).

Osakeyhtiölaki (624/2006).

Ulosottoaari (705/2004).

Valtiovarainministeriön asetus valtiovarainministeriön työjärjestyksestä (966/2005).

## 2. Kirjallisuus ja virallislähteet

Bergström, Clas – Englund, Peter – Thorell, Per 2003: Securum and the Way out of the Swedish Banking Crisis.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2010: Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2010.

Fujitsu 2014: Arsenalin järjestelmäkuvaus v. 1.2. 12.12.2014.

Dulleck, Uwe – Kerschbamer, Rudolf – Sutter, Matthias 2011: The Economics of Credence Goods: On the Role of Liability, Verifiability, Reputation and Competition. *American Economic Review* 101(2): 526-55.

Dulleck, Uwe – Kerschbamer, Rudolf 2006: On Doctors, Mechanics, and Computer Specialists: The Economics of Credence Goods. *Journal of Economic Literature* 44(1): 5-42.

HE 130/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion vakuusrahosta annetun lain muuttamisesta.

HE 6/1996 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtion vakuusrahosta annetun lain ja luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta.

HR 51/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion vakuusrahosta annetun lain muuttamisesta.

HE 26/2003 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle konkurssilain uudistamiseksi.

HE 175/2014 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinvratkaisusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakaussmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinvratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Kauppa- ja teollisuusministeriö 18.12.2003: Omistajaohjaustyöryhmän raportti. Helsinki.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 4/2001: Valtion omistajaohjaus – perusta ja välineet. Helsinki.

Klingebl, Daniela 2000: The Use of Asset Management Companies in the Resolution of Banking Crises: Cross-Country Experiences. Policy Research Working Paper. World Bank.

Konkurssiasiamiehen toimisto 2014. Toimintakertomus 2013.

Korkein oikeus 1/2009: Oikeudenkäynnin kesto talousrikosasioissa. Raportti korkeimmassa oikeudessa vuonna 2007 käsiteltyjen talousrikosten oikeudenkäyntien kestosta.

Könkkölä, Mikko – Linna, Tuula 2013: Konkurssioikeus.

Lehtiö, Sakari 2004: Suomen pankkikriisin taustatekijät, luonne ja kriisinhoito erityisesti säästöpankeissa.

Linna, Tuula – Leppänen, Tatu 2014: Ulosotto-oikeus I – Ulosottomenettely.

Linna, Tuula 2013: Oikeuspoliittisia silmäyksiä insolvenssioikeuteen. Oikeus 2013 (42 s. 92–101).

Mähönen, Jukka – Villa, Seppo 2010: Osakeyhtiö III – corporate governance.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 52/2014: Summaaristen riita-asioiden käsittelyn kehittäminen.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/20120: Oikeusprosessin pitkittymisen estäminen.

Omaisuußenhoitoyhtiö Arsenal Oy 16.9.2003: Arsenalin alasajon loppuunsaattaminen. Muistio.

Omaisuußenhoitoyhtiö Arsenal Oy 15.5.2012: Sulautumissuunnitelma.

Tainio, Risto 2011: Pankkikriisi- ja johtaminen/johtamattomuus. Teoksessa Pankkikriisin pitkä varjo.

TaVM 29/1993 vp: Talousvaliokunnan mietintö n:o 29 hallituksen esityksestä laiksi valtion vakuusrahostosta annetun lain muuttamisesta.

Valtioneuvoston kanslia 26.6.2013: Strategisten intressien määrittely – Erityistehtävät ja strategiset intressit.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011.

VaVM 35/1993 vp: Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 35 hallituksen esityksen johdosta vuoden 1993 neljänneksi lisätalousarvioksi.

VaVM 15/1996 vp – K 11, K 12/1995 vp: Valtiovarainvaliokunnan mietintö 15/1996 vp. Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1994.

VTV 1995: OHY ARSENAL Oy:n toimintaan kohdistunut tarkastus lähtökohtana IY-säätiön ja MT-yhtiöiden kantelu.

### 3. Haastattelut aikajärjestyksessä

Valtiovarainministeriö 28.5.2014, yksi henkilö.

Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy, selvitystilassa 12.6.2014, yksi henkilö.

Konkurssiasiamiehen toimisto 26.8.2014, kaksi henkilöä.

Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy, selvitystilassa 3.9.2014, kaksi henkilöä.

Valtiovarainministeriö 11.9.2014, kolme henkilöä.

Verohallinto 7.10.2014, yksi henkilö.

Verohallinto (puhelinhaastattelu) 15.10.2014, yksi henkilö.

### 4. Tarkastuskertomuksesta annetut lausunnot

Valtiovarainministeriö, 14.4.2015. VM/637/00.05.00/2015.

Arsenal Oy, 17.4.2015.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI  
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI)

ISBN 978-952-499-287-9 (PDF)