Lakivaliokunta

Lausunto

01.06.2016

Viite: E 46/2016; tehokkaan maksukyvyttömyyspuitteiston kehittäminen EU:lle

Kirjallinen lausuma lakivaliokuntaannto

Työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu varauksellisesti komission arvioon, jonka mukaan maksukyvyttömyyslainsäädännön erilaisuus edellyttäisi harmonisointia Euroopan unionin tasolla.

Maksukyvyttömyysmenettelyiden eroavaisuudet jäsenvaltioiden välillä ovat todennäköisimmin seurausta siitä, että maksukyvyttömyysmenettelyt ovat muotoutuneet vastaamaan paikallisen toimintaympäristön vaatimuksiin. Kysymys on siis viime kädessä niistä eroavaisuuksista, jotka koskevat siviilioikeutta, yritysrahoitusta, työelämää, yhtiölainsäädäntöä ja yritysten muita toimintaolosuhteita.

Näiden lisäksi maksukyvyttömyysmenettelyiden sisältöön vaikuttaa, minkälaisia ominaisuuksia saatavilla on kansallisessa lainsäädännössä (etuoikeusjärjestys, esineoikeudelliset säännökset yms.). Myös velkojansuoja, velkojien autonomia, työntekijöiden suoja ja julkinen etu (esim. rikosepäilyjen selvittäminen) on saanut eri jäsenvaltioissa erilaisia painotuksia. On epäselvää, koskisiko mahdollinen harmonisointi myös näitä kansallisia piirteitä ja suurelta osin myös maksukyvyttömyysoikeuden ulkopuolisia piirteitä. Niin kauan kun yritysten toimintaympäristöt eroavat jäsenvaltioiden välillä, on luonnollista, että nämä eroavaisuudet ilmentyvät myös maksukyvyttömyyslainsäädännössä.

Komission kyselyssä esitetyt yleisluontoiset päämäärät ovat sinänsä hyväksyttäviä ja niihin on Suomessa, ja luultavasti useissa muissakin maissa pyritty jo vuosia. Näitä ovat muun muassa maksukyvyttömyysmenettelyiden keston ja kustannusten minimoiminen, taloudellisissa vaikeuksissa olevien elinkelpoisten yritysten mahdollisuus pelastua, sekä rehellisen yrittäjän mahdollisuus uuteen alkuun.

Koska maksukyvyttömyysoikeus on syvästi sidoksissa yritysten paikallisiin toimintaolosuhteisiin ja muuhun säädösympäristöön, oikeusministeriö on perustellusti kiinnittänyt asian aiemmissa vaiheissa huomiota toissijaisuusperiaatteeseen, jonka arvioimisessa on olennaista, pystytäänkö tavoitteet saavuttamaan paremmin jäsenvaltioiden itsensä toimin.

Suomessa on kohtalaisen moderni ja toimiva maksukyvyttömyyslainsäädäntö. Maailmanpankin selvityksen (Doing Business Indicators) perusteella Suomi sijoittuu varsin hyvin kansainvälisessä vertailussa, kun arvioidaan maksukyvyttömyysmenettelyihin liittyviä kustannuksia ja menettelyiden kestoaikaa.

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
PL 32 (Aleksanterinkatu 4)
00023 Valtioneuvosto • Puh. 029 51 6001
Faksi 09 1606 2160 • www.tem.fi

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
PB 32 (Alexandersgatan 4)
00023 Statsrådet •Tfn 029 51 6001
Fax 09 1606 2160 • www.tem.fi

MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY
P.O. Box 32 (Aleksanterinkatu 4)
FI-00023 Government •Tel. +358 29 51 6001
Fax +358 9 1606 2160 • www.tem.fi

Tosin maksukyvyttömyysmenettelyn kestoaika ei yksiselitteisesti kuvaa tehokasta ja laadukasta menettelyä. Suomessa maksukyvyttömyysmenettelyn vireilläolo ei esimerkiksi estä yrittäjää aloittamasta uutta yritystoimintaa ja velkojien intressissä puolestaan yleensä on esimerkiksi takaisinsaantiperusteiden selvittäminen ja pyrkimys saamaan realisoitavalle omaisuudelle mahdollisimman hyvä hinta, vaikka menettelyn kesto näiden vuoksi pitkittyisi. Suomessa vallitsee vahva velkoja-autonomia ja velkojilla on luonnollinen intressi mahdollisimman tehokkaaseen pesänhoitoon ja hyvään maksunsaantiin.

Vuodesta 1993 lukien voimassa olleen yrityssaneerauslain puitteissa on mahdollista tervehdyttää taloudellisissa vaikeuksissa oleva elinkelpoinen yritystoiminta. Laissa säädetään suhteellisen joustavistakin keinoista yritystoiminnan pelastamiseksi, joista esimerkkinä on nopeutettu yrityssaneerausmenettely. Olemassa on jo esimerkki, jossa saneerauksen aloittamispäätös ja saneerausohjelma vahvistettiin tuomioistuimessa yhdessä päivässä. Lisäksi yrityssaneerauslainsäädäntö mahdollistaa kokonaan tuomioistuinprosessin ulkopuolella tapahtuvan velkajärjestelyn, johon myös julkisoikeudellisella velkojalla on oikeus osallistua. Tällaisessa menettelyssä yrityksen imagohaitta voi jäädä vähäisemmäksi kuin virallisessa yrityssaneerausmenettelyssä ja tästä on hyviä kokemuksia.

Vaikka luonnollinen henkilö ei voi vapautua konkurssissa lopullisesti yritystoiminnassa syntyneistä henkilökohtaisista velkavastuistaan, on hänellä kuitenkin mahdollisuus hakeutua velkajärjestelyyn. Tämän myötä yrittäjän vastuut on mahdollista järjestellä, ja hallita veloista vapautumiseen liittyviä yleisluontoisia maksumoraaliin liittyviä haasteita.

Suomessa keskeisin este yrittäjän mahdollisuudelle aloittaa yritystoiminta uudelleen konkurssin jälkeen ei välttämättä liity säädösympäristöön. Haasteena voi pikemminkin olla, ettei konkurssin läpikäyneeseen yrittäjään enää luoteta liikekumppanina. Kysymys on tällöin enemmänkin yrittäjyyskulttuuriin ja asenteisiin liittyvistä asioista. Käytännössä nämä seikat voivat olla suurempi este uudelle yrittäjyydelle kuin säädösympäristö.

Komission mahdollisesta päämäärästä harmonisoida lainsäädäntöä nousee huoli, että harmonisointi veisi Suomen maksukyvyttömyyslainsäädäntöä epäedulliseen suuntaan. Tästä antoi jo viitteitä komission direktiivin muotoon kirjoitettu suositus C(2014)-1500 uudesta lähestymistavasta liiketoiminnan epäonnistumiseen ja yritysten maksukyvyttömyyteen, jossa suositetut muutokset eivät kaikilta osin vaikuttaneet Suomen ympäristöön soveltuvilta.

Komission käsityksen mukaan lainsäädäntöjen erilaisuudesta aiheutuu runsaasti ongelmia. On totta, että velkojatoiminnassa rajat ylittävät tilanteet koetaan monimutkaisiksi, hankaliksi ja ennen kaikkea kalliiksi. Jos saatavat eivät ole suuria, velkojaetujen laajempi valvominen ulkomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä voi olla kannattamatonta.

On lisäksi hyvinkin mahdollista, että eroavaisuudet lainsäädännöissä vaikuttavat rahoittajien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin toimia kotimaan rajojen ulkopuolella, sillä toiminta yleensä edellyttää kohdevaltion sääntelyn syvällistä tuntemista. Myös jonkin verran komission mainitsemia ongelmia voi esiintyä siinä, että liiketoimintakiellossa olevia henkilöitä jatkaa haitallista liiketoimintaa toiseen jäsenvaltioon perustetun yrityksen turvin

Ongelman ratkaiseminen yksinomaan maksukyvyttömyysoikeutta harmonisoimalla ei kuitenkaan vaikuta olevan edellä esitettyjen syiden johdosta yksinkertaista, koska lainsäädäntöjen erilaisuus maksukyvyttömyysoikeuden alueella on seurausta muusta säädösympäristöstä.

On lisäksi huomioitava, että suurimpaan osaan suomalaisista maksukyvyttömyysmenettelyistä ei liity rajat ylittävää ulottuvuutta. Yllä kuvattuja yleisiä päämääriä puolestaan pystytään parhaiten edistämään kansallisin toimenpitein, josta nopeutettu yrityssaneerausmenettely on hyvä esimerkki.

Rajat ylittävissä tilanteissa, joissa siis yritys on sijoittunut yhteen jäsenvaltioon ja velkoja toiseen, olennaisinta sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta lienee, että velkojalla on käytettävissä riittävät oikeudelliset keinot, joilla saatavan maksunsaanti voidaan varmistaa. Jos velallista kohtaan on puolestaan aloitettu maksukyvyttömyysmenettely, toiseen jäsenvaltioon sijoittuneen velkojan kannalta on oleellista, että hänellä on mahdollisuus ilmoittaa saatavansa maksukyvyttömyysmenettelyssä sellaisella tavalla, että hänellä on kotimaisten velkojien tapaan mahdollisuus saada velalliselta suorituksia. Juuri näillä alueilla Euroopan unioni onkin aiheellisesti toiminut antamalla asetuksia saatavien täytäntöönpanosta ja maksukyvyttömyysmenettelyistä.

Sikäli kun Euroopan unioni aloittaa sääntelyn harmonisointiin tähtäävän menettelyn, olisi tärkeää, että toimenpiteet kohdistuisivat tarkkarajaisesti sellaisille alueille, joilla kohdataan tosiasiallisia ongelmia. Samalla tulisi ottaa huomioon, että kansalliset eroavaisuudet maksukyvyttömyysoikeuden saralla voivat olla seurausta jäsenvaltion muusta säädösympäristöstä (esim. siviilioikeudellisista säännöksistä).

Euroopan komissio on EU:n valtiontukisääntelyn alalla toteuttamissaan valvontamenettelyissä joissakin tilanteissa katsonut, että kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaiset prosessit täyttävät SEUT 107 artiklan 1 kohdan valtiotuen kriteerit. On tärkeää, että Euroopan unioni säännellessään maksukyvyttömyysoikeuden piirissä asioista, joiden tarkoituksena on yritystoiminnan tervehdyttäminen, yhteensovittaa politiikkansa EU:n valtiontukisääntelyn kanssa. Tämä on oleellista, koska julkisoikeudelliset velkojat muodostavat varmasti kaikkialla Euroopassa merkittävän velkojaryhmän maksukyvyttömyysmenettelyissä.

Laatinut:
vanhempi hallitussihteeri Nico Steiner