Prof. Tuula Linna

24.2.2017

Lakivaliokunnalle

U 13/2017 vp

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ennaltaehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevista puitteista, uudesta mahdollisuudesta ja toimenpiteistä uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevien menettelyjen tehostamiseksi sekä direktiivin 2012/30/EU muuttamisesta (KOM(2016) 723 lopullinen)

(jälj. saneerausdirektiiviehdotus)

Kunnioittaen esitän lausuntonani seuraavaa:

1. Direktiiviehdotuksen tavoitteet

Saneerausdirektiiviehdotus perustuu useisiin aikaisempiin asiakirjoihin, joista voidaan mainita:

- vuoden 2014 saneeraussuositus C(2014) 1500 final + sitä koskevat arvioinnit
- Capital Market Union Action Plan COM(2015) 468 final
- The Single Market Strategy COM (2015) 550 final

Komissio järjesti asiasta laajan kuulemiskierroksen vuonna 2016 (260 lausuntoa 27 valtiosta). Tavoitteita kannatettiin lausunnoissa, mutta jäsenvaltiot vaativat, että harmonisaation tulee pysytellä periaatteiden tasolla. Eri intressiedustajat sen sijaan kannattivat minimiharmonisaatiota.

Saneerausdirektiiviehdotuksessa tavoitteena on hyvin toimiva maksukyvyttömyysjärjestelmä, jonka avulla pyritään:

1) yritystoiminnan ja investointien tukemiseen maksukyvyttömyysjärjestelmiin liittyvien esteiden poistamisella,

2) työpaikkojen synnyttämiseen ja säilyttämiseen sekä

3) nopeampaan palautumiseen taloudellisista suhdanteista.

Nämä ovat kolme komission päätavoitetta edistävät EU-alueen globaalia kilpailukykyä. Direktiivillä haetaan työllisyyden ja tuottavuuden kasvua, ”boostia”.

Tavoitteet ovat sinällään kannatettavia, ja taustalla olevat, selvittävässä muistiossa ilmaistut faktat ovat paljonpuhuvia: puolet eurooppalaisista yrityksistä selviää vähemmän kuin 5 vuotta. Joka vuosi EU:n alueella menee konkurssiin 200.000 yritystä (ts. 600 päivässä).

Seurauksena on 1,7 miljoonan työpaikan menetys. Komissio uskoo, että merkittävä prosenttiosuus yrityksistä ja työpaikoista voitaisiin pelastaa, jos ennalta ehkäisevä saneerausmahdollisuus olisi kaikissa EU-valtioissa. Uuden alun politiikalla komissio uskoo saavutettavan 3 miljoonaa työpakkaa Euroopassa.

Konkreettisten tavoitteiden lisäksi tavoitteena on yleisemminkin kehittää saneerauskulttuuria EU:n alueella. Useissa ehdotuksen artikloissa annetaan ”vihreää valoa” minimiä pidemmälle meneville pyrkimyksille.

2. Yleiskuvaus

Kyseessä on insolvenssioikeuden alaan kuuluva minimiharmonisaatiodirektiivi, jossa on kuitenkin yllättävänkin yksityiskohtaisia säännöksiä.

Selittävässä muistiossa (s. 7) komissio lupaa, että ehdotuksessa pysytään periaatteiden tasolla ja – vain siellä, missä se on välttämätöntä – annetaan kohdennettuja yksityiskohtaisia sääntöjä.

Lisäksi komissio lupaa, että yksityiskohtaiset säännöt annetaan joustavassa muodossa niin, että jäsenvaltiot voivat sovittaa ne kansalliseen järjestelmäänsä. Myös todetaan, että tämä on erityisen tärkeää niissä maissa, joissa jo on valmiiksi hyvin toimiva järjestelmä. Suomi lukeutunee tähän joukkoon.

Kyseessä on kansallisten lakien harmonisointi, ei siis asetus, jonka soveltamisala rajoittuisi rajat ylittäviin tilanteisiin (vrt. EU:n maksukyvyttömyysasetus[1]).

3. Soveltamisala

Direktiiviehdotus koskee kolmea aluetta: 1) varhaissaneeraus, 2) uusi alku rehellisille yrittäjille ja 3) insolvenssimenettelyjen tehostaminen.

Positiivista on, ettei harmonisointia ole ulotettu seuraaville ydinalueille:

- maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamisen edellytykset,
- maksukyvyttömyyden yleinen määritelmä,
- etuoikeusjärjestelmä (velkojien maksunsaantijärjestys) ja
- takaisinsaantikanteet ja -perusteet.

1 EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2015/848, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, maksukyvyttömyysmenettelyistä (uudelleenlaadittu).

4. Selvitettäviä kysymyksiä

Ehdotuksen oikeusperusta (SEUT 53 ja 114 artikla) tulee varmistaa, kuten valtioneuvoston U-kirjelmässä todetaan. Saneerausdirektiiviehdotus on ensimmäinen lajissaan insolvenssioikeudessa, ja on luultavaa, että jonkinlaista jatkoa asiassa seuraa.

Toissijaisuusperiaate (subsidiarity) näyttäisi olevan kunnossa, koska vuoden 2014 suositus osoitti, ettei vapaaehtoisuuden tietä edetä tai joka tapauksessa tulokset ovat monenkirjavia. Sen sijaan suhteellisuusperiaatetta (proportionality) koskeva edellytys täyttyy heikommin. Pitkälle meneviä ja turhan yksityiskohtaisia säännöksiä on suuri määrä. Komissio toteaa selittävässä muistiossa (s. 16), että ehdotuksessa käytetään yleisiä tavoitteita ja sääntöjä niin, että jäsenvaltioilla jätetään vapaus päättää se, millä tavalla tavoitteet saavutetaan. Tämä ei nähdäkseni aivan pidä paikkaansa.

Suhde EU:n maksukyvyttömyysasetukseen tulee perusteellisemmin selvittää. Direktiivi toisi mukanaan pitkälle menevää harmonisointia, jonka tulee olla sopusoinnussa maksukyvyttömyysasetuksen määrittelyjen kanssa. Muutoin harmonisoituja menettelyjä ei voida lisätä asetuksen liitteeseen A. Varhaissaneerauksen määrittely on myös maksukyvyttömyysasetuksessa.

Näyttää siltä, että yrityssaneerauslakiin tulee lisätä säännökset varhaissaneerauksesta (rahoitusneuvottelujen suojaaminen täytäntöönpanon keskeytyksellä) tai siitä tulee säätää oma laki. Saneerauslakiin tulee lisäksi koko joukko yksityiskohtia koskevia muutoksia.

Ilmeisesti myös konkurssilakiin tulee muutoksia (mm. pesänhoitajan nimeämistä koskevat vaatimukset - direktiiviehdotuksessa edellytetään ennakoitavaa ja läpinäkyvää nimeämisjärjestelmää).

Suomen palkkaturvalainsäädännön suhde direktiiviehdotukseen tulee myös selvittää. Alustavasti näyttää täyttävän vaatimukset.

Osakeyhtiölakiin joudutaan tekemään muutoksia ainakin johdon toimintavelvollisuuteen ja ehkä myös osakkeenomistajien asemaan.

On myös varmistettava, että liiketoimintakieltoa ja luottotietoja koskeva lainsäädäntö on sopusoinnussa direktiiviehdotuksen kanssa.

Velkajärjestelyn maksuohjelman kesto silloin, kun Suomessa määrätään 5 vuoden ohjelma (ns. nollaohjelma tai ns. esteohjelma) ei täyttäne ehdotuksen kriteerejä. Tämä kohta tulisi neuvotella joustavammaksi.

Epäselvää on, täyttääkö tuomareiden riittävän erikoistumisen vaatimuksen se, että saneerausasiat on keskitetty osaan käräjäoikeuksista.

5. Turhan yksityiskohtaista sääntelyä, mm.:

- lukuisat määritelmät (2 art.)
- selvittäjän tai muun toimijan määrääminen (5 art.)
- täytäntöönpanon keskeytyksen kesto (6 ja 7 art.)
- äänestysryhmien keskinäinen asema (11 art.)
- myynti- ja yritysarvon määrittelyt (13 art.)
- neuvotteluvaiheen toimien suojaaminen (17 art.)

Ongelmallinen on mm. 18 artikla, joka koskee johdon vastuuta. Artikla on samalla sekä velvoittava että epämääräinen ("- - directors - - to take immediate steps to minimise the loss for creditors, workers, shareholders and other stakeholders").

6. Lopputoteamus U-kirjelmästä

Valtioneuvoston U-kirjelmässä on otettu asiallinen, asiantunteva, kiihkoton, mutta kuitenkin terveen kriittinen alustava kanta saneerausdirektiiviehdotukseen. Olen samoilla linjoilla U-kirjelmässä esitetyn kanssa sen suhteen, miten Suomen kannattaa asiassa edetä.