Professori, akatemiatutkija
Päivi Leino-Sandberg
Itä-Suomen yliopisto

Ål, Norja 20.2.2017

Asia: U 13/2017 vp: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (varhaisen vaiheen saneeraus ja toinen mahdollisuus)

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa koskien valtioneuvoston kirjelmää asiassa U 13/2017 vp, joka koskee ehdotusta varhaisen vaiheen saneerausta ja toista mahdollisuutta koskevaksi direktiiviksi. Keskityn lausunnossani ehdotuksen oikeusperustaa, unionin toimivaltaa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskeviin kysymyksiin.

Oikeusperustan valinnasta

Sekä komission ehdotuksesta että valtioneuvoston sitä koskevasta kirjelmästä ilmenee, että keskeinen kysymys ehdotuksen kannalta liittyy sen oikeusperustan valintaan ja unionin toimivallan ulottuvuuteen. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusperustan valinnassa ratkaisevia ovat ehdotetun toimen pääasiallinen tavoite ja sisältö. Arviointi tehdään konkreettisen säädöstekstin (ml. perustelukappaleet) kokonaisarvioinnin perusteella (esim. asia C-440/05 *komissio v. neuvosto*). Lähtökohtaisesti käytetään vain yhtä oikeusperustaa. Oikeusperustamääräysten kumulaatio eli useamman oikeusperustan samanaikainen käyttö samassa säädöksessä edellyttää, että säädöksellä on useampia erilaisia tavoitteita, jotka eivät ole toisilleen alisteisia. Yhdistäminen edellyttää kuitenkin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, että päätöksentekomenettelyt ovat keskenään yhteensopivia.

Komission ehdotus perustuu sijoittautumisvapautta koskevaan SEUT 53 artiklaan ja sisämarkkinoiden toimintaa koskevaan SEUT 114 artiklaan. Valtioneuvoston kirjelmässä korostetaan, että aikaisemmat maksukyvyttömyyttä koskevat unionin säädökset on annettu yksityisoikeutta koskevaa yhteistyötä koskevan SEUT 81 artiklan nojalla. Edellisen direktiivin oikeusperustaa koskeneella valinnalla ei kuitenkaan sinänsä ole ennakkotapaus- tai muutakaan oikeudellisesti ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa uuden direktiivin oikeusperustaa. EU-tuomioistuimen mukaan, unionin

> *toimivaltajärjestelmässä on säädöksen oikeudellisen perustan valinnan perustuttava tuomioistuimen tutkittavissa oleviin objektiivisiin seikkoihin. Pelkkä neuvoston käytäntö ei voi olla perusteena perustamissopimuksen määräyksistä poikkeamiselle. Näin ollen tällainen käytäntö ei voi luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toimielimiä määritettäessä asianmukaista oikeudellista perustaa* (asia 68/86 *UK v neuvosto*, 24 kohta).

Ratkaisu oikeusperustan valinnan asianmukaisuudesta kuuluu viime kädessä unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi. Siltä osin kun se ei ole asiaan ottanut kantaa, se on muodollisesti ratkaisematta.

Kaikissa ehdotetuissa oikeusperustoissa päätöksentekomenettelynä on tavallinen lainsäätämisjärjestys, eli lähtökohtaisesti niiden yhdistäminen olisi tästä näkökulmasta mahdollista. Valinnalla ei vaikuttaisi olevan institutionaalisia vaikutuksia: riippumatta siitä mikä esitetyistä oikeusperustoista valitaan, sovelletaan samaa

neuvoston äänestyssääntöä ja parlamentti osallistuu säädöksen antamiseen yhdessä neuvoston kanssa. Sekä oikeus- ja sisäasioiden että sisämarkkinoiden alan yhteistyö kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.

Huomattava on kuitenkin, että jos säädös annettaisiin SEUT 81 artiklan nojalla, yhdenmukaistamisen (ja täten myös päätöksenteon) ulkopuolelle jää Tanska, joka ei osallistu oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön. UK:lla ja Irlannilla on opt-in mahdollisuus säädöksen soveltamiseen. Jos pohditaan tarvetta sisämarkkinoiden toimivuuden kehittämiseen ja varmistamiseen tavoiteltavana voidaan tietysti pitää sitä, että säädöksen soveltamisala olisi mahdollisimman laaja. Tämä ei kuitenkaan ole ratkaisevaa oikeusperustan valinnan kohdalla. EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut, että UK:n, Irlannin ja Tanskan erityisasemaa säätelevillä pöytäkirjoilla ei ole minkäänlaista vaikutusta oikeusperustan valintaa koskevaan kysymykseen. Toimen oikeusperusta määrittää sen, mitkä pöytäkirjat tulevat sovellettaviksi, eikä toisin päin (asia C-137/12 *komissio v neuvosto*). Poikkeusjärjestelyt ovat oikeusperustan valinnasta tuleva seuraus, eivät perustelu tietylle valinnalle. Tästä huolimatta toimielinten soveltamiskäytännössä voidaan havaita pyrkimys välttää oikeusperustoja jotka johtaisivat joitakin jäsenvaltioita koskevien poikkeusjärjestelyjen soveltamiseen. Komission ehdotuksessa tätä kysymystä ei erikseen käsitellä.

Vaihtoehtoisten oikeusperustojen (SEUT 53, 81 ja 114 artikla) arviointia

Keskeistä nyt käsillä olevassa asiassa ovat unionin toimivallan rajat, erityisesti yksityisoikeudellisen yhteistyön alalla. Seuraavassa arvioidaan kutakin mainituista oikeusperustoista erikseen.

SEUT 53 artikla koskee itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana ja sitä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamista. Komission ehdotuksessa artiklan valintaa ei perustella. Ehdotuksen perusteella ei ole selvää, mikä sen osa koskisi näitä kysymyksiä siinä määrin, että se muodostaisi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä määritellyllä tavalla ehdotuksen itsenäisen tavoitteen, joka ei ole muille tavoitteille alisteinen ja siksi edellyttäisi useamman oikeusperustan käyttöä. Artiklan lisääminen ehdotuksen oikeusperustoihin ei vaikuta tarpeelliselta eikä perustellulta.

Keskeisin valinta liittyy kysymykseen SEUT 81 ja 114 artiklasta ja kysymykseen siitä, tulisiko sääntely antaa sisämarkkinoita koskevan toimivaltaperusteen nojalla, vai onko oikea oikeusperusta yksityisoikeudelliseen yhteistyöhön liittyvä.

Sisämarkkinoita koskevan SEUT 26 artiklan 1 kohdan mukaan ”[u]nioni hyväksyy perussopimusten asiaa koskevien määräysten mukaisesti toimenpiteet, joiden tarkoituksena on toteuttaa sisämarkkinat tai varmistaa niiden toiminta.” Artiklan 2 kohdan mukaan ”[s]isämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan perussopimusten määräysten mukaisesti.” SEUT 26 artiklan perusteella on selvää, että sopimuksessa on useita vaihtoehtoisia oikeusperustoja, joita voidaan soveltaa 26 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös SEUT 114 artiklaan sisältyy viittaus muihin mahdollisiin oikeusperustoihin (”[j]ollei perussopimuksissa toisin määrätä, 26 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sovelletaan seuraavia määräyksiä”). SEUT 114 artiklan tavoitteet määrittyvät SEUT 26 artiklan kautta. SEUT 114 artiklan 1 kohtaa voidaan käyttää oikeusperustana, jos toimen tavoitteena on ”sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi”. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 114 artiklaa voidaan käyttää oikeudellisena perustana ainoastaan, jos säädöksestä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen (esim. asia C-217/04 *ENISA*). EU-tuomioistuimen mukaan

> *SEUT 114 artiklasta on muistutettava, että tällä oikeusperustalla toteutetun lainsäädäntötoimen on yhtäältä sisällettävä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseen liittyviä toimia ja toisaalta sen tavoitteena on oltava sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta. (Asia* C-270/12, 100 kohta*)*

Yksityisoikeuden alan oikeudellista yhteistyötä koskevan SEUT 81 artiklan 1 kohdan mukaan ”[u]nioni kehittää oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia; tämä yhteistyö perustuu tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Yhteistyöhön voi kuulua jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentämistä koskevien toimenpiteiden hyväksymistä”. Artiklan 2 kohdan mukaan voidaan hyväksyä toimenpiteitä, joilla pyritään

> *erityisesti sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan sitä edellyttäessä varmistamaan:*
> *a) jäsenvaltioiden tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroinen tunnustaminen ja täytäntöönpano;*
> *b) oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksianto jäsenvaltiosta toiseen;*
> *c) lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivaltaa koskevien jäsenvaltioiden sääntöjen yhteensopivuus;*
> *d) todisteiden vastaanottamista koskeva yhteistyö;*
> *e) tehokas oikeussuojan saatavuus;*
> *f) riita-asiain oikeudenkäyntien moitteetonta sujumista haittaavien esteiden poistaminen edistämällä tarvittaessa jäsenvaltioissa sovellettavien riita-asiain oikeudenkäyntiä koskevien sääntöjen yhteensopivuutta;*
> *g) vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien kehittäminen;*
> *h) tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutuksen tukeminen.*

SEUT 81 rajautuu selkeästi rajat ylittäviin tilanteisiin. Kyseinen artikla on pyritty kirjoittamaan tarkkarajaisesti ja määrittelemään unionin toimivalta yksityiskohtaisesti. Yhteistyön perustana on tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroinen tunnustaminen, ja sen puitteissa voidaan hyväksyä myös jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentämistä koskevia toimenpiteitä. Velvollisuutta tähän ei lainsäätäjällä kuitenkaan ole. Maksukyvyttömyyslainsäädäntö liittynee 2 kohdan alakohdista lähinnä a-alakohtaan, mutta sen nojalla on tuskin mahdollista antaa kattavasti maksukyvyttömyysmenettelyä koskevaa sääntelyä. EU:n maksukyvyttömyysasetus (EU) 2015/848 käsittelee tuomioistuimen toimivaltaa, sovellettavaa lakia, maksukyvyttömyyttä koskevien päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanoa sekä rajat ylittävien maksukyvyttömyysmenettelyjen koordinointia. Asetus on annettu SEUT 81 artiklan nojalla erittelemättä mistä alakohdasta on kyse. UK ja Irlanti tekivät asetusta koskevan ilmoituksen osallistumisestaan, mutta Tanska on sen soveltamisen ulkopuolella.

Komission nyt tekemässä ehdotuksessa ei ole kysymys niinkään tuomioiden tunnustamisesta vaan saneerausmenettelyn tiettyjen vaiheiden harmonisoinnista. Direktiivin tavoitteena on vahvistaa säännöt, jotka koskevat ennaltaehkäiseviä uudelleenjärjestelymenettelyjä, menettelyjä joiden avulla ylivelkaantuneet yrittäjät voivat vapautua veloista ja aloittaa uuden liiketoiminnan sekä näiden menettelyjen ja maksukyvyttömyysmenettelyjen tehokkuuden parantamista. Tältä osin tulee kysyä, olisiko SEUT 81 artikla sisältämänsä rajaukset huomioiden itse asiassa laisinkaan mahdollinen oikeusperusta direktiivin antamiselle. Hankkeessa ei vaikuttaisi olevan kyse vastavuoroisesta tunnustamisesta vaan jäsenvaltioiden lakien harmonisoinnista, mikä tavoitteiltaan viittaisi enemmän SEUT 114 artiklaan.

SEUT 81 artiklaa on käytetty kansainvälisyksityisoikeudellisten säännösten lähentämiseen. Jäsenvaltiot ovat perinteisesti suhtautuneet kielteisesti siihen, että oikeusperustaa käytettäisiin kansallisia tilanteita koskevan lainsäädännön lähentämiseen. Toisaalta keskeinen kysymys on myös, onko nykymaailmassa mahdollista tai edes tavoiteltavaa sääntelyn selkeyden näkökulmasta erotella rajat ylittäviin tilanteisiin sovellettavaa sääntelyä edellyttäviä tilanteita sellaisista puhtaasti kansallisista tilanteista, joihin sovellettaisiin kansallista sääntelyä. EU:n perussopimuksiin sisältyvä toimivallanrajaus perustuu kuitenkin tälle logiikalle. Toisaalta siviilioikeuden alan rajojen vetämisessä on myös kansallisia eroja. Esimerkiksi Suomessa maksukyvyttömyyttä koskevat kysymykset on mielletty lähemmäksi prosessioikeutta kuin materiaalista siviilioikeutta. Myös tästä syystä ehdotus tulee hyvin lähelle SEUT 81 artiklan rajoja.

SEUT 81 artiklasta on niukasti oikeuskäytäntöä. Haku tuomioistuimen tietokannasta antaa kuusi ratkaisua, joista yksikään ei suoranaisesti koske nyt esillä olevaa kysymystä SEUT 81 artiklan suhteesta muihin sopimuksiin sisältyviin oikeusperustoihin, erityisesti SEUT 114 artiklaan. Kysymys niiden soveltamisesta ja keskinäisestä suhteesta on siis muodollisesti ratkaisematta. Valtioneuvoston kirjelmässä ei asiaan oteta varsinaisesti kantaa, vaikka siinä esitetäänkin epäilyjä esitetyn oikeusperustan asianmukaisuudesta ja viitataan SEUT 81 artiklaan aikaisemman asiaa koskevan sääntelyn oikeusperustana.

Keskeistä nyt tehdyn komission ehdotuksen arvioimisessa on, että se edellyttää kansallisen lainsäädännön harmonisointia riippumatta siitä, onko tapaus rajat ylittävä vai ei. Tavoitteena on komission perustelumuistion mukaan ”laatia yhteiset EU:n laajuiset puitteet, joilla varmistetaan tehokkaat uudelleenjärjestelyä ja uutta mahdollisuutta koskevat menettelyt sekä kansallisella että rajat ylittävällä tasolla.” Täten on selvää että ehdotus ylittää sen yksityisoikeudellisen yhteistyön alan toimivallan, joka unionille on SEUT 81 artiklan nojalla annettu. Huomioiden SEUT 81 artiklan rajat käytännössä joudutaan arvioimaan, onko estettä toteuttaa hanke SEUT 114 artiklan nojalla. Huomioiden perussopimusten nimenomainen pyrkimys yksityisoikeudellisen toimivallan selkeärajaisuuteen, ehdotuksesta kieltämättä syntyy vaikutelma toimivaltarajojen venyttämisestä. Toisaalta ei ole selvää, missä määrin EU:n toimivallan osalta tyhjentävää on se, mitä yksityisoikeudesta on SEUT 81 artiklaan kirjattu.

Komission ehdotuksessa SEUT 81 artiklaa ei pidetä asianmukaisena oikeusperustana, koska ehdotukseen sisältyy myös muita kuin yksityisoikeudellisia elementtejä. Merkille pantavaa on, ettei komissio esitä SEUT 81 ja 114 artiklan yhdistämistä oikeusperustoina. Yksi perustelu komission haluttomuudelle antaa ehdotus SEUT 81 artiklan nojalla tai yhdistämällä SEUT 81 ja 114 artikla on todennäköisesti paitsi SEUT 81 artiklaan sisältyvät toimivaltarajat, myös sen mukanaan tuomat maantieteelliset rajoitteet soveltamisalasta sekä oikeudelliset hankaluudet, joita seuraisi yhdistettäessä jäsenvaltiokohtaisia poikkeusjärjestelyjä edellyttävä oikeusperusta ”tavalliseen” sisämarkkinaoikeusperustaan. Säädöksen jakaminen oikeusperustan mukaan olisi myös hankalaa.

Onko SEUT 114 artiklan soveltamiselle estettä?

Perussopimuksiin sen enempää kuin oikeuskäytäntöönkään ei sisälly nimenomaista kieltoa soveltaa SEUT 114 artiklaa yksityisoikeudellisiin toimiin olettaen, että ne tosiasiallisesti edistävät sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantamista siten kun oikeuskäytännössä on edellytetty. Tältä osin kysymys on siis tulkinnanvarainen. Samalla tarkoitushakuinen toimivaltarajojen ymmärtäminen ei ole unionissa mitenkään epätavallista etenkin tilanteissa, joissa tulkinnalle on esittää objektiiviset perusteet ja toimella on jäsenvaltioiden joukossa laaja tuki.

SEUT 114 artiklaa on käytetty laajasti erilaisten hankkeiden oikeusperustana. Sillä on viime aikoina perustettu esimerkiksi Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen ESMA, ja artiklaa on käytetty pääasiallisena oikeusperustana pankkiunionin luomiseen. Nämä toimet eroavat nyt esillä olevasta hankkeesta sikäli, ettei niille ole nimenomaista oikeusperustaa perustamissopimuksissa. Viime aikoina SEUT 114 artiklan nojalla on toisaalta annettu myös nk. muovipussidirektiivi 2015/720, jolle olisi ollut osoitettavissa myös hankkeen tavoitteisiin nivoutuva, ympäristöpolitiikkaan liittyvä oikeusperusta. Asian sisämarkkinakytkökset nähtiin kuitenkin näitä vahvempina. Arvioidessaan ESMAn perustamispäätöstä EU-tuomioistuin nojautui käytännössä lainsäätäjän esittämiin, sisämarkkinatavoitteisiin liittyneisiin perusteluihin siten kun ne ilmenivät asetuksen perustelukappaleista ja totesi tämän nojalla, että asetus täytti SEUT 114 artiklan soveltamiselle oikeuskäytännössä asetetut kaksi edellytystä (em. asia C-270/12). Lainsäätäjän harkintavalta SEUT 114 artiklan käytössä oli täten sangen laaja, mikäli se oli perustellut ratkaisunsa asianmukaisesti.

Huomioiden ettei komission ehdotuksessa esitetyn laista tulkintaa ole varsinaisesti perussopimuksissa suoraan kielletty, se saanee neuvotteluissa myös tukea. Tällöin kysymys oikeusperustan rajoista ei ratkea ellei asia päädy säädöksen hyväksymisen jälkeen EU-tuomioistuimen arvioitavaksi. Näin tapahtuu käytännössä harvoin. Siksi keskeiseksi nousee säädöstä koskeva poliittinen neuvotteluratkaisu. Tähän sisältyy myös kompromissi siitä miten unionin toimivalta asiassa halutaan ymmärtää.

Kuten sekä komission ehdotuksesta että valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, erot jäsenvaltioiden maksukyvyttömyysmenettelyissä sekä useiden jäsenvaltioiden maksukyvyttömyysmenettelyjen tehottomuus ovat viime vuosina nousseet toistuvasti esiin paitsi Maailmanpankin indikaattoreissa myös pääomamarkkinaunionia koskevassa keskustelussa. Sisämarkkinoihin liittyen VN:n kirjelmässä arviointi on tehty sangen kansallisista näkökohdista korostaen Suomen lainsäädännön toimivuutta. On kuitenkin vaikea kiistää, ettei kysymyksellä olisi huomattavaa merkitystä sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan kannalta. Siksi voidaan katsoa, että myös SEUT 114 artiklan soveltamisen edellytykset täyttyvät. Täten ehdotettu sääntely on mahdollista antaa kyseisen oikeusperustan nojalla siltä osin, kun siinä on kyse jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä ja toimien tavoitteena on objektiivisesti arvioituna sisämarkkinoiden toteuttaminen ja sen toimintaedellytysten parantaminen.

Sitä mukaa kun unionin antaa jaetun toimivallan aloilla lainsäädäntöä, se syrjäyttää jäsenvaltioiden mahdollisuudet toimia näissä kysymyksissä. Tältä osin tulee huomioida, että kansallisen lainsäädännön lisäksi maksukyvyttömyyttä on käsitelty myös pohjoismaisissa sopimuksissa, jotka ovat jo nykyisin osin päällekkäisiä EU-lainsäädännön kanssa. Pohjoismaiden ministerineuvosto on viime aikoina selvittänyt mahdollisuuksia yhteispohjoismaisen lainsäädännön käytön laajentamiseen.[1] On selvää, että sitä mukaa kun EU-lainsäädännön soveltamisala laajenee, katoavat myös mahdollisuudet asian sääntelyyn pohjoismaisella tasolla.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

SEU 5 artiklan mukaan annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Artiklan 3 kohdan mukaan

> *Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.*

Artiklan 4 kohdan mukaan ”[s]uhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi”.

Koska nyt tehty ehdotus sijoittuu unionin ja sen jäsenvaltioiden väliseen jaetun toimivallan alaan, periaatteet tulevat lähtökohtaisesti sovellettaviksi. Niitä sovelletaan kuitenkin vain niihin kysymyksiin, joissa unionilla on toimivaltaa, eivätkä siksi ratkaise kysymystä unionin toimivallan kattavuudesta. Toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskeva arviointi toteutetaan suunnitellun toimen tavoitteiden nojalla. Huomioiden ehdotuksen nimenomaisen tavoitteen purkaa jäsenvaltioiden lainsäädännön eroista aiheutuvia esteitä sisämarkkinoiden toimivuudelta vaikuttaa jokseenkin selvältä, ettei tavoitetta ole mahdollista saavuttaa jäsenvaltioiden tason toimilla. Kansallisen tason toimet ovat jääneet vaatimattomiksi.

Relevantimmalta arvioinnin kannalta vaikuttaisi suhteellisuusperiaate. Valtioneuvoston kirjelmässä katsotaan, että ehdotus on osin tarpeettoman yksityiskohtainen. Perustelu tälle ei kuitenkaan niinkään ole mahdollinen tarve muuttaa juuri Suomen kansallista lainsäädäntöä, vaan arviointi tulisi suorittaa yleisemmin, arvioiden sisämarkkinoiden toiminnan tarpeita jäsenvaltioissa laajemmin, huomioiden myös ne jäsenvaltiot joiden maksukyvyttömyyslainsäädäntö nykyisin toimii heikosti ja jonka tehokkuuden kehittäminen todennäköisesti edellyttäisi unionin tason toimia.

[1] Ulrik Rammeskow Bang-Pedersen: Nordisk gældssanering (TemaNord 2010:598).