Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö EK

Santeri Suominen 1(4)

Eduskunnan lakivaliokunta LAUSUNTO 24.2.2017

Asia: U 13/2017 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (varhaisen vaiheen saneeraus ja toinen mahdollisuus)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta lausuntoa otsikkoasiassa. EK esittää lausuntonaan seuraavan.

1 EK tukee direktiiviehdotuksen tavoitteita, mutta esittää varauksia eräiltä osin

- 1.1 Suomen on ryhdyttävä oma-aloitteisesti saattamaan yrityssaneerausmenettelyjään eurooppalaista valtavirtaa vastaaviksi direktiiviehdotuksen etenemisestä riippumatta (velkakonversion mahdollistaminen lainsäädännössä), ks. jäljempänä kohta 4.

- 1.2 EK kannattaa direktiivin tavoitteita tehokkaiden maksukyvyttömyysmenettelyjen ulottamisesta kaikkiin jäsenvaltioihin ja perusteettomien kansallisten erojen poistamisesta, jotta unionin pääomamarkkinat voisivat nykyistä paremmin katalysoida yritysten ja viime kädessä talouden kasvua.

- 1.3 EK tukee Suomen kantaa sen osalta, ettei direktiiviehdotus saisi johtaa Suomessa hyviksi ja toimiviksi todettujen käytäntöjen heikkenemiseen tai lakkaamiseen maksukyvyttömyysoikeuden millään alalla.

2 Miksi direktiiviehdotus on perusteltu

Komission direktiiviehdotus liittyy tiiviisti EU:n pääomamarkkinaunionin toteuttamiseen ja siten yleisten sisämarkkinoiden syventämiseen. EK:n näkemyksen mukaan on selvää, että merkittävät nykyiset eroavaisuudet jäsenvaltioiden insolvenssilainsäädännöissä haittaavat etenkin rajat ylittävän elinkeino- ja sijoitustoiminnan edellytyksiä EU:ssa. Maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen osittainen paikallinen tehottomuus ja jäsenvaltiokohtainen erilaisuus vaikeuttavat rajat ylittävien luottoriskien arviointia ja hallintaa.

EK kannattaa pääoma- ja sisämarkkinoiden markkinaehtoista kehittämistä, jonka tärkeänä osana on myös kansallisten maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen eroavaisuuksien tasoittaminen. EK katsoo, että harmonisaatio ei saisi kuitenkaan johtaa Suomessa hyviksi ja toimiviksi havaittujen käytäntöjen heikentämiseen. On perustellusti katsottu, että Suomen insolvenssilainsäädäntö ennen muuta

konkurssimenettelyn osalta on kokonaisuudessaan verrattain korkeatasoista ja hyvin toimivaa - puutteet puolestaan liittyvät yrityssaneerausmenettelyyn.

Kaikki markkinaosapuolet hyötyvät pidemmällä aikavälillä selkeistä yhtenäisistä insolvenssisäännöistä ja pääomamarkkinan suotuisa kehitys mahdollistuu. Elinkelpoiset, mutta väliaikaisiin vaikeuksiin ajautuneet yritykset kannattaa pelastaa yrityssaneerauksella, mutta konkurssikelpoiset yritykset on puolestaan ohjattava ripeään ja ennakoitavaan likvidaatioprosessiin. Yrityssaneerausmenettelyä käytetään joskus konkurssin aloittamisen keinotekoiseen lykkäämiseen, mitä EK pitää valitettavana. Jäsenvaltioiden välillä onkin ollut suuria eroja esimerkiksi maksukyvyttömyysmenettelyjen ajallisessa kestossa.

3 EK suhtautuu varauksella tiettyihin direktiiviehdotuksen kohtiin

3.1 Yhtiön johdon velvollisuuksiin puuttuminen

Direktiiviehdotukseen sisältyy eräitä velallisyhtiön hallitukselle asetettavia velvoitteita ryhtyä maksukyvyttömyyttä ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. EK:n näkemyksen mukaan yhtiöoikeudellisen sääntelyn muuttamiseen ei tältä osin ole perusteltua tarvetta, ts. Suomen yhtiöoikeus toimii tältä osin moitteetta yhtiöoikeudellisten kantavien periaatteiden sisältäessä jo entuudestaan osakeyhtiön johtoa sitovia velvoitteita ryhtyä maksukyvyttömyyttä ehkäiseviin toimenpiteisiin.

3.2 Rauhoitusaika

EK katsoo, että direktiiviehdotukseen sisältyvät ns. rauhoitusaikaa (stay) koskevat säännökset ovat kokonaisuudessaan liian syvälle sopimusoikeuden alueelle meneviä. Ehdotuksilla olisi mahdollisesti toteutuessaan laaja-alaisia vaikutuksia sopimusvapauteen ja sopimuskäytäntöihin. Esitetyillä säännöksillä saattaa mm. olla vaikutuksia laajasti käytettyjen kovenanttien soveltamisedellytyksiin. Sääntely ei missään tapauksessa saisi johtaa yritysrahoitusmuotojen monipuolisuuden ja joustavuuden vähenemiseen markkinoilla.

Lisäksi rauhoitusajan raukeamisperusteet ovat velkojanäkökulmasta suppeasti määritellyt. Direktiiviehdotuksen rauhoitusaikasäännösten ulottaminen takaajiin ja vierasvelkavakuudenantajiin voi johtaa pahimmillaan luotonantajien kiinnostuksen vähenemiseen rajat ylittävässä luototuksessa. Tämä olisi direktiivin tavoitteiden ja pääomamarkkinaunionin vastaista rahoituskustannusten kasvaessa riskin ja sitä seuraavien vakuusvaatimusten lisääntyessä.

3.3 Selvittäjää koskeva sääntely

EK kannattaa tuomioistuinkontrollin säilyttämistä saneerausprosessissa. Velkojien kuuleminen on syytä säilyttää pääsääntönä eikä ainoastaan kuulla velkojia "tarvittaessa". Selvittäjien ammattitaidon säilymisen edellytyksiä on syytä vaalia. Olisi perusteltua, jos direktiivin yhteydessä säädettäisiin selvittäjän nimenomaisesta velvollisuudesta hakea saneerausmenettelyn keskeyttämistä, jos käy ilmeiseksi, ettei saneerauksen kohteen taloudellinen tila ole korjattavissa saneerausmenettelyssä: tällöin ripeä konkurssimenettely on paras vaihtoehto.

3.4 "Toinen mahdollisuus" ja veloista vapautumisen aika

EK suhtautuu varauksellisesti EU-tasolla säätämiseen sitovista veloista vapautumisajoista. Ehdotuksen mukaan pääsääntöisesti ylivelkaantuneen yrittäjän tulisi voida vapautua veloistaan kolmen vuoden kuluessa järjestelyn käynnistymisestä, mitä on pidettävänä kireähkönä ai-karajana.

EK näkee vaarana, että liian tiukkarajainen vapautumisaika kasvattaa luotonantajan riskejä ja viime kädessä luoton hintaa.

3.5 Työntekijöiden asema ja saneeraussuunnitelma

EK suhtautuu hyvin varauksellisesti direktiiviehdotuksen mahdollisuuteen säätää työntekijöiden edustajien oikeudesta äänestää saneeraussuunnitelmasta (direktiiviehdotuksen artiklat 6(3), 9(2) ja jäsenvaltioille jätetty säädännöllinen liikkumavara).

4 Yrityssaneerausmenettelyn kiireelliset päivittämistarpeet (velkakonversio)

EK pitää erittäin tärkeänä sen varmistamista, että jo ennen lopullisen direktiivin kansallista toimeenpanoa ryhdytään poistamaan suomalaiseen yrityssaneerausmenettelyyn tällä hetkellä sisältyviä vakavia puutteita.

EK yhtyy valtioneuvoston kantaan sen osalta, että direktiiviehdotus on perustellusti luettavissa siten, että sekä yritysten mahdollisuudet saneeraukseen, että velkojien oikeudet tulisi ottaa tasapainoisesti huomioon menettelyssä.

EK pitää erittäin hyvänä valtioneuvoston kannassa esitettyä riittävän liikkumavaran jättämistä kansallisen yrityssaneeraus- ja yhtiöoikeuden rajapinnan arviointiin ja kehittämiseen. EK:n näkemyksen mukaan tällaista arviointitarvetta liittyy ennen muuta velkakonversion mahdollistamiseen jäljempänä esitetyin tavoin. EK kiirehtii tarvittavan arviointityön aloittamista.

Suomen voimassa olevaa yrityssaneerauslakia tulisi täsmentää tai muuttaa siten, että yrityksen saneerausohjelmassa voitaisiin määrätä velkojen muuttamisesta osakepääomaksi ilman nykyisten osakkeenomistajien suostumusta (velkakonversio, debt-to-equity swap), jos yrityksen taloudellisen tilanteen tervehdyttäminen sitä edellyttää. Kysymys ei ole velallisen yhtiön osakkeenomistajien sivuuttamisesta tai näiden omistajuuden kaappaamisesta, vaan elinkelpoisen yritystoiminnan jatkumisen mahdollistamisesta osallistamalla sekä osakkeenomistajat että velkojat nykyistä tasapuolisemmin yrityksen tervehdyttämiseen. Nykytila on siltä osin kestämätön, että käytännössä vain velkoja leikataan osakepääoman säilyessä koskemattomana. Erityisesti ongelma kärjistyy vakuudettomissa veloissa, kuten joukkolainavelkojien kohdalla.

Osakeyhtiöoikeuden kantaviin periaatteisiin lukeutuu osakkeenomistajan oikeus residuaaliin. Osakkeenomistajan asema maksunsaantijärjestyksessä on viimesijainen. Osakkeenomistaja on siis oikeutettu residuaalituottoon, jota ennen velkojat - vakuudelliset ja vakuudettomat - saavat suorituksensa. Osakkeenomistajan residuaaliasema voidaankin hahmottaa myös sijoittajanvastuun valossa.

Osakeyhtiön pääomarakennetta tulisikin kunnioittaa myös yrityssaneerausmenettelyssä. Jos saneerausmenettely aktualisoituu, yhtiön oman ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen uudelleenjärjestelyyn on oltava myös Suomessa käytettävissä kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla tunnetut ja yleisesti käytetyt keinot. Suomen kaltaisen pienen reuna-alueen markkinan ei ole kannattavaa erottautua tällä tavoin negatiivisesti eurooppalaisesta ja länsimaisesta valtavirrasta.

Yrityssaneerausmenettelyä tulisi ryhtyä pikaisesti saattamaan osakeyhtiön pääomarakenteen ja kantavien perusperiaatteiden edellyttämään tilaan. Suomalainen konkurssimenettely on jo pitkään edustanut maksunsaantijärjestyksen osalta osakeyhtiön pääomarakennetta ja perusperiaatteita

asianmukaisesti kunnioittavaa maksukyvyttömyysmenettelyä. Yrityssaneerauksen osalta vallitseva systeemivirhe tulisi poistaa oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön viitoittamalla tavalla[1].

Hiljattain työnsä päättänyt joukkolainamarkkinoiden kehittämistyöryhmä päätyi ehdottamaan velkakonversiomahdollisuudesta säätämistä ja asia olisikin otettava pikaisesti jatkovalmisteluun yrityssaneerauslaista vastaavassa ministeriössä. Kehittämistyöryhmän loppuraportti "Joukkolainamarkkinoiden sääntelyn kehittämisehdotukset" tarjoaa pohjaa jatkotyölle[2].

Kunnioittavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Hannu Rautiainen

johtaja

[1] Esim. Mähönen - Villa: Osakeyhtiö I, yleiset opit (2006), s. 237, Seppo Villa: Velkojan saatavan muuntaminen SVOP-rahastosijoitukseksi. Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Juhla-julkaisu Jarmo Tuomisto 1952 9/6 2012, s. 471 tai Lautjärvi, Kari: Välipääomarahoitusinstrumentit 2015. Ks. esim. KKO 2003:120.

[2] Jatkotyössä tulisi EK:n mukaan lähteä sen arvioimisesta, 1) onko joukkolainamarkkinoihin vaikuttavana mahdollisena ongelmana vain nykyisen lain virheellinen soveltamiskäytäntö (jolloin ongelman ratkaisemiseksi tarpeen olisi enintään nykyisen lain selventäminen, jossa KKO:n käytännössä edellytetty omistajien ja velkojien välisen asianmukaisen riskijaon huomioon ottaminen kävisi laista paremmin ilmi) vai 2) onko joukkolainamarkkinoihin vaikuttavan ongelman ratkaisemiseksi perusteltua tehdä pidemmälle meneviä muutoksia, kuten säätää viime kädessä vastoin yrityksen omistajien tahtoa tapahtuvasta omistuksen osittaisesta siirtämisestä velkojille muuntamalla velkaa osakkeiksi (ns. pakollinen velkakonversio).