OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Muistio

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto

Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys 14.6.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys: Pääomamarkkinaunionin tulevaisuus (E 44/2024 vp)

Oikeusministeriö suhtautuu myönteisesti pääomamarkkinaunionia edistävään harmonisaatioon. Oikein kohdennettu maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisaatio voisi edistää rajat ylittäviä sijoituksia EU:ssa ja EU:hun. Lisäharmonisaatiolle on kuitenkin asetettava tietyt tavoitteet ja reunaehdot jo ennakkovaikuttamisvaiheessa. Kaikki maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisointi ei nimittäin edistä pääomamarkkinaunionia eikä EU:n kilpailukykyä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan E-selvityksen E 44/2024 vp kannassa on maksukyvyttömyyslainsäädännön osalta tuotu esiin pääomamarkkinaunionin edistämisen kannalta olennaisia seikkoja. Tässä muistiossa on lyhyesti kuvattu näiden seikkojen ja edellytysten taustatekijöitä.

Sijoittajien kannalta olennaista on, että maksukyvyttömyystilanteissa sijoitukset saadaan mahdollisimman tehokkaasti perittyä takaisin myös rajojen yli. Sen vuoksi maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisoinnin tulee perustua tehokkaisiin ja läpinäkyviin standardeihin eikä matalimpaan yhteiseen nimittäjään. Tämä on olennaista myös EU:n kilpailukyvyn kannalta. Kilpailijamaissa, kuten Englannissa, on tunnetusti tehokkaat maksukyvyttömyysmenettelyt.

Harmonisoinnin tulee kohdistua aidosti rajat ylittäviin tilanteisiin ja rajat ylittävän sijoittamisen madaltamisen kannalta olennaisiin seikkoihin. Tämä tarkoittaa sitä, että toimenpiteiden tulisi keskittyä kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta rahoitusta hankkivia yrityksiä tukeviin toimiin, eikä esimerkiksi mikroyrityksiin.

Pistemäisen ja tavoitteettoman harmonisoinnin ongelmat ovat varsin näkyviä parhaillaan neuvoteltavana olevan direktiivin kohdalla (U 101/2022 vp, U-jatkoselvitys valmisteilla), jossa komissio ehdottaa kokonaan uutta maksukyvyttömyysmenettelyä mikroyrityksille, joihin kuuluisi määritelmän mukaan noin 95 % suomalaisista yrityksistä. Komission

ehdottama menettely olisi tehoton, koska menettelyssä ei ole lainkaan pesänhoitajaa, vaan kaikki menettelyyn liittyvät tehtävät olisi annettava tuomioistuimille. Suomessa kustannukset nousisivat vuositasolla arviolta useisiin miljooniin euroihin. Lisäksi komission ehdottamaan menettelyyn sisältyy merkittäviä väärinkäytösmahdollisuuksia. Muiltakin osin direktiiviehdotuksella heikennettäisiin velkojien oikeuksia, mikä heikentäisi rajat ylittävän pääomamarkkinan toimintaa. Lisäksi komissio on ehdottanut säädettäväksi kaavamaisesta johdon velvollisuudesta hakea yritys maksukyvyttömyysmenettelyyn, minkä on arvioitu vaikuttavan haitallisesti yrittäjyyteen ja vaikeuttavan erityisesti start up –yritysten alkutaivalta. Olennaisissa verrokkimaissa kuten Englannissa ja Yhdysvalloissa ei ole vastaavaa kaavamaista vaatimusta.

Tutkimuksen mukaan pelkällä maksukyvyttömyyslainsäädännön muuttamisella ei saada tehostettua maksukyvyttömyysmenettelyitä niissä maissa, joissa tuomioistuinmenettelyt ovat muutenkin tehottomia ja kalliita.[1] Myös tämän vuoksi on todella tärkeää, että maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisointi perustuu tehokkaisiin ja läpinäkyviin standardeihin. Muutoin riskinä on se, että tehokkaimmat järjestelmät monimutkaistuvat ja heikentyvät, mutta tehottomimpien osalta muutosta ei tapahdu. Lisäksi yksittäisten seikkojen harmonisoinnilla harvoin on toivottuja vaikutuksia kaikissa jäsenvaltioissa, kun taustalla on runsaasti harmonisoimatonta lainsäädäntöä (esim. yhtiöoikeus, sopimusoikeus, esineoikeus).

Oikeusministeriö katsoo, että juuri tämän vuoksi maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisoinnilla tulee olla selkeät tavoitteet. Harmonisointiehdotusten tulee perustua kattaviin vaikutusarvioihin ja sidosryhmien kuulemisiin kaikista jäsenvaltioista. Vain näin voidaan varmistua siitä, että ehdotukset johtavat niille asetettujen tavoitteiden toteutumiseen myös pääomamarkkinaunionin kehittämisen näkökulmasta.

Pääomamarkkinaunionin kannalta hyviä tavoitteita ovat esimerkiksi pesänhoitajien tiedonsaannin, velkojien osallistumismahdollisuuksien ja maksukyvyttömyysmenettelyistä saatavilla olevan tiedon parantaminen. Maksukyvyttömyysmenettelyiden tehokkuuden kannalta olennaisia periaatteita ovat esimerkiksi velkojien yhdenvertaisuus ja vakuusvelkojien suoja. Pesänhoitajien ja selvittäjien rooli on maksukyvyttömyysmenettelyiden tehokkuuden kannalta ratkaiseva. Byrokraattiset ja täysin tuomioistuinvetoiset mallit olisivat erityisen tehottomia juuri niissä maissa, joissa menettelyt ovat jo nyt tehottomia hitaan tuomioistuinjärjestelmän vuoksi.

Lisäksi olennaista olisi keskittyä olemassa olevan ja neuvoteltavana olevan EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon. On esimerkiksi tiedossa, että kaikissa jäsenvaltioissa ulkomaiset velkojat eivät pysty valvomaan saataviaan EU:n maksukyvyttömyysasetuksessa (EU) 2015/848 edellytetyllä tavalla. Tämä käytännössä estää ulkomaisten velkojien osallistumisen maksukyvyttömyysmenettelyihin näissä jäsenvaltioissa.

[1] Fien van Solinge, Beau Soederhuizen: European Insolvency Law and Firm Leverage, CPB Discussion paper (heinäkuu 2023) s. 33–34.