Valiokunnan lausunto LaVL 12/2016 vp– E 46/2016 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU/OSA; julkinen kuuleminen; tehokkaan maksukyvyttömyyspuitteiston kehittäminen EU:lle

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EU/OSA; julkinen kuuleminen; tehokkaan maksukyvyttömyyspuitteiston kehittäminen EU:lle (E 46/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Mari Aalto, oikeusministeriö
- finanssineuvos Jyrki Knuutinen, valtiovarainministeriö
- toimistopäällikkö Pekka Pulkamo, Konkurssiasiamiehen toimisto
- johtaja Lea Mäntyniemi, Finanssialan Keskusliitto ry
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Atte Rytkönen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Euroopan komissio on 23.3.2016 käynnistänyt julkisen kuulemisen tehokkaan maksukyvyttömyyssäännöstön kehittämisestä EU:lle. Konsultaatio on avoin kaikille kansalaisille, yrityksille, järjestöille ja julkisyhteisöille. Sen tarkoituksena on kerätä tietoa jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyslainsäädännön lähentämistä koskevaan lainsäädäntöaloitteeseen sisällytettävistä asioista ja muista mahdollisesti täydentävistä toimista. Kyselyn keskeisinä teemoina ovat muun muassa velkojen uudelleejärjestely ja toisen mahdollisuuden antaminen ylivelkaantuneille henkilöille. Konsultaatio päättyy 14.6.2016. Komission on tarkoitus antaa konsultaatioon perustuva säädösehdotus vuoden 2016 lopulla.

Valmis
5.0

Aiemmin komissio on antanut 12.3.2014 suosituksen uudesta lähestymistavasta liiketoiminnan epäonnistumiseen ja yritysten maksukyvyttömyyteen (C(2014) 1500 final, E-kirje E 120/2013 vp + jatkokirje, joita tämä kirjelmä täydentää). Suositus taas on jatkoa komission 12 päivänä joulukuuta 2012 Euroopan parlamentille, neuvostolle ja talous- ja sosiaalikomitealle antamalle tiedonannolle uudesta eurooppalaisesta lähestymistavasta liiketoiminnan epäonnistumiseen ja maksukyvyttömyyteen (KOM(2012) 742 lopullinen).

Maksukyvyttömyysasioita on viime aikoina käsitelty EU:ssa erityisesti pääomamarkkinaunionin ja pankkiunionin valmistelun yhteydessä. Esimerkiksi viiden puheenjohtajan kertomuksessa "Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely" (22.6.2015) todetaan, että todellinen pääomamarkkinaunioni edellyttää pääomamarkkinoiden yhdentymistä mm. maksukyvyttömyyslainsäädännön osalta. Komission tiedonannossa "Pankkiunionin toteuttaminen" (24.11.2015) todetaan, että maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen tehottomuus ja erilaisuus vaikeuttavat luottoriskien arviointia ja hallintaa ja että komissio aikoo harkita tekevänsä ehdotuksia oikeusvarmuuden parantamiseksi ja rahoitusvaikeuksissa olevien lainanottajien oikea-aikaisiin uudelleenjärjestelyihin kannustamiseksi, mikä on erityisen tärkeää joissakin jäsenvaltioissa esiintyvän järjestämättömien lainojen ongelman onnistuneelle ratkaisemiselle. Myös euroryhmä on käynyt tänä vuonna kahdesti keskusteluja kansallisista maksukyvyttömyyskehikoista. Jäsenvaltioiden maksukyvyttömyysmenettelyjä pääomamarkkinaunionin ja pankkiunionin näkökulmasta on käsitelty E-kirjeissä E 72/2015 vp ja E 79/2015 vp.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää erittäin tärkeänä sitä, että kaikissa jäsenvaltioissa maksukyvyttömyysmenettelyt toimivat tehokkaasti ja mahdollistavat elinkelpoisten yritysten tervehdyttämisen sekä mahdollisimman korkean velkojen takaisinperintäasteen. Tähän tulisi pyrkiä keinoin, jotka ovat mahdollisimman tehokkaita. Unionin toimenpiteet ovat perusteltuja silloin, kun tavoitteita ei voida riittävästi saavuttaa jäsenvaltioiden toimin, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi paremmin saavuttaa unionin tasolla.

Toimivilla maksukyvyttömyysjärjestelmillä on kansantaloudellista merkitystä. Kyse on markkinoiden toiminnan tehokkuudesta, taloudellisten voimavarojen tehokkaasta käytöstä, julkisten menojen sitomisesta sekä investointi-ilmapiiristä. Kun järjestelmä on tehokas, ovat sen vaikutukset myönteisiä sekä julkisen sektorin voimavarojen käytön, investointihalukkuuden että taloudellisten voimavarojen kohdentumisen kannalta. Jäsenvaltioiden maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämisellä voidaan tukea pääomamarkkinaunionin luomista ja sen tavoitteita.

Kansallisten maksukyvyttömyysjärjestelmien vertaamisen avulla voidaan asettaa vertaispainetta niille jäsenvaltioille, joiden maksukyvyttömyysjärjestelmät eivät ole tehokkaita. Jäsenvaltiokohtaisten suositusten avulla pystytään puuttumaan kussakin järjestelmässä ilmeneviin ongelmiin. Tällaisia suosituksia on annettu ja tulee jatkossakin antaa talouspolitiikan ohjausjakson puitteissa. Tiettyjen maksukyvyttömyyslainsäädäntöä koskevien seikkojen harmonisoinnilla ei ole järjestelmän tehokkuuden kannalta merkittäviä vaikutuksia varsinkaan silloin, kun tehokkuusongelma johtuu oikeusjärjestelmän toimivuuteen liittyvistä tekijöistä.

Mahdolliset EU-tason lainsäädäntötoimenpiteet tulee toteuttaa perussopimusten asettamissa rajoissa. Maksukyvyttömyyslainsäädäntö kuuluu yksityisoikeudellisen yhteistyön alaan. Yksityisoikeudellisen yhteistyön oikeusperusta on SEUT 81 artikla, jonka mukaan unioni kehittää oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Olemassa oleva EU-lainsäädäntö insolvenssioikeuden alalla on annettu tämän oikeusperustan nojalla. On kuitenkin mahdollista, että komissio antaa ehdotuksensa SEUT 114 artiklan nojalla, jota on käytetty mm. luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehystä koskevassa direktiivissä 2014/59/EU.

Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleenlaadittua asetusta (EU) 2015/848 maksukyvyttömyysmenettelyistä aletaan soveltaa 26 päivästä kesäkuuta 2017 lukien. Asetus pyrkii mm. parantamaan velkojien oikeuksien toteutumista rajat ylittävissä tilanteissa. Kuten pääomamarkkinaunionin ja pankkiunionin valmistelun yhteydessä on todettu, maksukyvyttömyysmenettelyjen rajat ylittävän toimivuuden seuranta on tärkeää mm. rajat ylittävän pankkitoiminnan ja muun rahoitustoiminnan kannalta. Suomi pitää tärkeänä myös sitä, että tietoutta eri jäsenvaltioiden järjestelmistä lisätään.

Kansallinen maksukyvyttömyyslainsääntö muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden, joka on pitkälti sidoksissa muuhun kansalliseen lainsäädäntöön, yrityskulttuuriin, maksukäyttäytymiseen ja yleiseen asenneilmastoon. Yksittäisten seikkojen harmonisoinnin riskinä on tilanne, jossa harmonisoitu seikka ei enää toimi kansallisen lainsäädännön kokonaisuudessa. EU-tason harmonisoinnin riskit Suomelle ovat suuret siksi, että Suomen maksukyvyttömyysjärjestelmä toimii komission selvitysten mukaan lähes kaikkia muita jäsenvaltioita tehokkaammin. Maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämisen lähtökohdaksi pitäisi ottaa järjestelmät, jotka toimivat hyvin. Lopputuloksen ei missään tilanteessa tulisi olla sellainen, että jonkin jäsenvaltion hyvin toimivan järjestelmän toimivuus heikkenee.

Suomi katsoo, että kansallisten maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämiselle voidaan antaa suuntaviivoja yhteisillä yleisluontoisilla erityisesti nopeutta ja tehokkuutta tukevilla periaatteilla. Komission esittämät tavoitteet ovat hyviä ja oikeansuuntaisia, mutta niitä ei tulisi lähteä toteuttamaan raskaalla lainsäädännön harmonisoinnilla eikä sellaisella pistemäisellä harmonisoinnilla, joka heikentää kansallisen järjestelmän toimintaa kokonaisuutena. Maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämisessä on otettava huomioon järjestelmien toimivuus kokonaisuutena eri osapuolten — yritysten, eri asemassa olevien velkojien ja kuluttaja-asiakkaiden — näkökulmasta.

Suomi korostaa kattavan vaikutusarvioinnin tärkeyttä uusia toimia valmisteltaessa. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset maksukyvyttömyysmenettelyjen eri osapuolten asemaan sekä yritysrahoituksen toimivuuteen tulisi arvioida perusteellisesti.

1. Soveltamisala

On tärkeää, että jokaisessa jäsenvaltiossa on olemassa lainsäädäntöä, joka mahdollistaa vaikeuksiin joutuneiden elinkelpoisten yritysten tervehdyttämisen. Järjestelmän tehokkuuden kannalta velkojille tulevien jako-osuuksien suuruus on merkittävä tekijä, joka vaikuttaa mm. siihen, paljonko kyseiseen jäsenvaltioon ollaan valmiita sijoittamaan.

Näihin asioihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota pohdittaessa maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämistä. Keinoja tulisi kuitenkin selvittää perusteellisesti. Erityisen varovainen tulisi olla siinä, ettei sääntely ole tarpeettoman yksityiskohtaista ja johda vaikeisiin yhteensovittamisongelmiin hyvin toimivan kansallisen järjestelmän kanssa. Erityisesti menettelysäännösten yksityiskohtainen sääntely voi olla ongelmallista ja johtaa yhteensovittamisongelmiin kansallisessa järjestelmässä. Minkään sääntelyn ei tulisi johtaa siihen, ettei kansallisten järjestelmien kehittämiselle entistä tehokkaammiksi jää liikkumavaraa.

Suomi korostaa maksukyvyttömyysmenettelyjen hallinnon valvontajärjestelmän merkitystä ja tuo vastauksessaan esiin oman mallinsa konkurssi- ja yrityssaneerausmenettelyjen valvonnassa.

2. Vaikeuksissa olevien elinkelpoisten yritysten pelastaminen

Käytännössä yritystoiminnan onnistuneen saneerauksen esteenä on usein se, että yritys hakee maksuvaikeuksista selviytymiseen apua liian myöhään. Mitä pidemmälle tilanne kehittyy, sitä vähemmän ratkaisuvaihtoehtoja jää jäljelle. Ongelmana eivät siten ole lainsäädännölliset esteet, vaan se, ettei yrittäjä hae vaikeuksiin riittävän ajoissa apua. Neuvontapalvelujen kehittämisellä ja yritysten ohjaamisella neuvonnan piiriin on sen vuoksi keskeinen rooli siinä, missä määrin vaikeuksissa olevia elinkelpoisia yrityksiä pystytään pelastamaan. Uudelleenjärjestelymahdollisuuksia pohdittaessa on olennaista, että vain elinkelpoiset yritykset valikoituvat saneerauksen piiriin.

Suomi pitää erittäin tärkeänä sitä, ettei sitovalla lainsäädäntöinstrumentilla säädellä maksukyvyttömyysmenettelyjen yksityiskohtia. Komission antama suositus vuodelta 2014 uudesta lähestymistavasta liiketoiminnan epäonnistumiseen ja yritysten maksukyvyttömyyteen ei ole hyvä pohja lainsäädäntöehdotukselle. Sääntelyn tavoitteet ovat kannatettavia, mutta menettelyn yksityiskohtien säänteleminen EU:n tasolla tekee tavoitteiden saavuttamisen kansallisen järjestelmän puitteissa hyvin vaikeaksi.

Suomi katsoo, ettei ole tarpeellista säännellä sitä, missä määrin menettelyt ovat ns. vapaaehtoisia ja missä määrin muodollisia tai mikä on tuomioistuimen rooli menettelyssä. Kun kysymys on maksukyvyttömyysasetuksen piiriin kuuluvasta menettelystä, tulee sen olla asetuksen edellyttämällä tavalla julkinen ja ilmetä asetuksessa tarkoitetusta rekisteristä siitä lukien, kun menettely aloitetaan.

Yhteistä maksukyvyttömyyden määritelmää ei tulisi EU:n tasolla luoda. Tällaisen yhteisen määritelmän luominen olisi erittäin vaikeaa ja aiheuttaisi hankaluuksia ottaen huomioon, että määritelmät ovat kansallisella tasolla vakiintuneita. Toinen kysymys on, että asiaa voi olla tarpeen harkita sektorikohtaisesti, eikä tässä perusmuistiossa oteta kantaa sektorikohtaisten määritelmien tarpeellisuuteen.

Velallisen tulisi pystyä jatkamaan päivittäisen liiketoimintansa hallintaa uudelleenjärjestelytoimenpiteiden yhteydessä. EU:n tasolla ei tulisi säännellä sitä, mihin toimenpiteisiin velallinen tarvitsee selvittäjän/tuomioistuimen suostumuksen.

Täytäntöönpanotoimien keskeyttämisen tulisi olla mahdollista heti, kun velallinen hakee saneerausta. Ei kuitenkaan ole syytä estää sellaista kansallista ratkaisua, jossa keskeyttämistä voitaisiin hakea aikaisemmin ennen varsinaista maksukyvyttömyysmenettelyä.

Tuomioistuimen vahvistaman saneerausohjelman tulisi sitoa kaikkia velkojia. EU:n tasolla ei ole tarpeen säännellä ohjelman hyväksymiseen tarvittavasta enemmistöstä eikä menettelystä. Erittäin tärkeää on, ettei vakuusvelkojien asemaa heikennetä siitä, mikä se kansallisen lain mukaan nykyisin on. Vakuusvelkojan aseman heikentämisellä saattaisi olla rahoitusmarkkinoiden toiminnan kannalta yllättäviä seurauksia.

3. Toinen mahdollisuus

Veloista vapautumisen mahdollisuus ja uuden alun mahdollistaminen ovat tärkeitä periaatteita, joita ei Suomen näkökulmasta ole tarvetta lähteä toteuttamaan EU:n tasolla sitovan lainsäädäntöinstrumentin keinoin. On kuitenkin tärkeää, että velkajärjestelyn kaltainen menettely olisi käytettävissä kaikissa jäsenvaltioissa. Tämänsuuntaista kehitystä tulisi edistää talouspoliittisen koordinaation ja vertaispaineen avulla. Yksityiskohtaista EU-tason sääntelyä olisi vältettävä.

Velkojen järjestely ja uuden alun mahdollisuus tulisi antaa sekä rehellisesti toimineille yrittäjille että kuluttajille. Kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta olisi ongelmallista, jos veloista vapautumisen perusteet olisivat kovin erilaiset riippuen siitä, johtuuko luonnollisen henkilön velkavastuu yritystoiminnan aiheuttamista veloista vai jostain muusta syystä.

Konkurssien yhteydessä esiin tulevan talousrikollisuuden torjunnasta on huolehdittava, jotta järjestelmä voi antaa uskottavasti tukensa yrittäjien uudelle alulle. Muutoinkaan veloista vapautumisen ei tule kohdistua sellaisiin velallisiin, joiden velkaantumisen voidaan katsoa tapahtuneen moitittavalla tavalla. EU:n tasolla ei tule säätää siitä, minkälainen moitittavuus estää velkajärjestelyn.

EU:n tasolla ei pidä myöskään säätää velkavastuusta vapautumiseen kuluvan ajan enimmäispituudesta. Riittää, että yleiseksi tavoitteeksi asetetaan maksukyvyn käyttäminen velkojien hyväksi kolmen vuoden ajan. Tästä ajasta on kuitenkin voitava poiketa tapauksen olosuhteista riippuen.

EU:n tasolla ei pidä säädellä sitä, mitkä velat jäävät järjestelyn ulkopuolelle. Lähtökohtaisesti kaikkien velkojen olisi kuuluttava järjestelyn piiriin, jotta sen avulla voidaan taata velalliselle uusi alku. Vakuusvelkojan asemaa ei tule huonontaa verrattuna siihen, mikä se on kansallisen lain mukaan, eikä vakuusvelan pääomaan tule voida kohdistaa järjestelytoimenpiteitä.

Suomi pitää tärkeänä sitä, että ylivelkaantuneilla henkilöillä on oikeus maksuttomaan tai hyvin edulliseen velkaneuvontaan riippumatta velkaantumisen syystä.

4. Velkojen takaisinperinnän tehokkuuden ja tuloksellisuuden lisääminen

Suomi pitää tärkeänä sitä, että velkojen takaisinperinnän astetta nostetaan ja menettelyjen tehokkuutta parannetaan. Tältä osin olisi tarkemmin selvitettävä, millä keinoin tavoitteeseen päästään parhaiten.

Kansallisten maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämiselle voidaan antaa suuntaviivoja yhteisillä yleisluontoisilla erityisesti nopeutta ja tehokkuutta tukevilla periaatteilla. Takaisinperinnän tehostamiseen tulisi ensisijaisesti pyrkiä edellä mainituin keinoin eikä maksukyvyttömyyslainsäädännön yksityiskohtia harmonisoimalla. EU:n tasolla ei tule säätää velkojien maksunsaantijärjestyksestä. Maksunsaantijärjestys on vahvasti muuhun kansalliseen lainsäädäntöön ja kansalliseen järjestelmään kytkeytyvä kysymys, jota ei voida käsitellä irrallisena muusta lainsäädännöstä. Takaisinsaantikanteiden osalta kysymykset tulisi ensisijaisesti pyrkiä ratkaisemaan tuomioistuimen toimivaltaa ja lainvalintaa koskevalla sääntelyllä. Nykyisen sääntelyn toimivuutta olisi tarkasteltava ennen uusia lainsäädäntötoimenpiteitä. Takaisinsaantimahdollisuuksia ei tulisi vaikeuttaa nykyisestä.

Selvittäjien kelpoisuusehtoja ja tuomioistuinten erikoistumista koskevat kysymykset ovat vahvasti kansallisia, eikä niistä ole syytä antaa ainakaan sitovaa lainsäädäntöä EU-tasolla. Tärkeää kuitenkin on, että selvittäjien ja tuomioistuinten osaaminen on riittävän korkealla tasolla.

Liiketoimintakieltoa ei tulisi voida kiertää harjoittamalla toimintaa toisessa jäsenvaltiossa tai toisesta jäsenvaltiosta käsin. Tältä osin olisi tarpeen pohtia, miten liiketoimintakieltoja koskevaa tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä voitaisiin tehostaa, jotta liiketoimintakieltoon määrätty ei voisi siirtää liiketoimintaansa toiseen jäsenvaltioon. Kysymys ei kuitenkaan ole maksukyvyttömyysmenettelyyn liittyvästä asiasta, ja sitä tulisikin tarkastella erikseen myös tietosuojanäkökohdat huomioon ottaen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston kirjelmässä on kyse Euroopan komission käynnistämästä julkisesta kuulemisesta, joka koskee tehokkaan maksukyvyttömyyssäännöstön kehittämistä Euroopan unionille. Komission on tarkoitus antaa konsultaatioon perustuva säädösehdotus vuoden 2016 lopulla. Saadun selvityksen mukaan tavoitteena on antaa jäsenvaltioiden maksukyvyttömyysjärjestelmiä harmonisoivaa sääntelyä.

Lakivaliokunta toteaa, että Euroopan unionissa on jo tällä hetkellä voimassa maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevia säännöksiä. Keskeinen instrumentti tällä alalla on vuonna 2000 maksukyvyttömyysmenettelyistä annettu neuvoston asetus (1346/2000). Asetus ei kuitenkaan harmonisoi kansallisia maksukyvyttömyysmenettelyjä, vaan sisältää kansainvälisen yksityisoikeuden säännöksiä toimivaltaisesta tuomioistuimesta, sovellettavasta laista sekä annettujen päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta rajat ylittävissä tapauksissa. Asetusta on vastikään muutettu, ja uudelleenlaadittu asetus (EU) 2015/848 tulee voimaan kesäkuussa 2017.

Suomi on aiemmin valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoiminnassa ottanut kantaa komission suunnitelmiin lisätä maksukyvyttömyysmenettelyä koskevien kansallisten lainsäädäntöjen harmonisointia ja suhtautunut harmonisointiin varauksellisesti (E 120/2013 vp). Varauksellinen kanta on perustunut näkemykseen siitä, että kansallinen maksukyvyttömyyslainsäädäntö muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden, joka on vahvasti sidoksissa muun muassa muuhun kansalliseen lainsäädäntöön. Eräiden seikkojen harmonisointi voi johtaa tilanteisiin, joissa harmonisoitu seikka ei enää toimisi kansallisen lainsäädännön kokonaisuudessa. Lakivaliokunta on vastikään valtioneu-

voston EU-vaikuttamisstrategiaa vuodelle 2016 koskevassa lausunnossaan korostanut maksukyvyttömyyslainsäädännön kokonaisuuden huomioon ottamisen tärkeyttä (LaVL 5/2016 vp).

Lakivaliokunta pitää komission kyselystä ilmeneviä yleisiä tavoitteita maksukyvyttömyysmenettelyjen tehokkuudesta, taloudellisissa vaikeuksissa olevien elinkelpoisten yritysten tervehdyttämisestä ja uuden mahdollisuuden antamisesta yritystoiminnassaan epäonnistuneelle rehelliselle yrittäjälle sinällään kannatettavina. Komission mukaan erot kansallisissa maksukyvyttömyyssäännöksissä edellyttävät kuitenkin EU-tason harmonisointia. Lakivaliokunta katsoo, että EU-sääntelyn tarvetta on arvioitava huolella. On otettava huomioon, että kansalliset järjestelmät ovat muotoutuneet vastaamaan kansallisia vaatimuksia ja toimintaympäristöä. Maksukyvyttömyysmenettelyissä on käytännössä usein kyse myös puhtaasti kansallisten tilanteiden ratkaisemisesta ilman rajat ylittävää ulottuvuutta. Tällöin asioiden ratkaiseminen kansallisin toimin tulisi olla riittävää. Ongelmat eivät välttämättä myöskään johdu lainsäädännöstä tai sen eroavaisuuksista, jolloin niitä tulisi ratkaista muilla keinoin. Edellä esitetyn vuoksi on tärkeää, että mahdollisen EU-tason sääntelyn tarvetta ja kohdistumista samoin kuin sääntelyn vaikutuksia selvitetään ja arvioidaan valmistelussa huolellisesti.

Edellä olevan valossa lakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että Suomi pyrkii vaikuttamaan ennakolta komissioon ja sen valmisteltavana olevan säädösehdotuksen sisältöön. Tällä on Suomen kannalta huomattavaa merkitystä, koska kansalliset maksukyvyttömyysmenettelymme ovat tehokkaita ja toimivia. Niitä on siten mahdollista käyttää esikuvina kehitettäessä muiden jäsenvaltioiden järjestelmiä. Tällaisessa tilanteessa olisi erittäin ongelmallista, jos hyvin toimivaa kansallista järjestelmää jouduttaisiin heikentämään unionin harmonisoivan sääntelyn vuoksi. Valiokunta kantaa sen vuoksi huolta komission tulevan säädösehdotuksen sisällöstä ja katsoo, että ennakkovaikuttamisella tulee pyrkiä siihen, että mahdollinen unionin tason uusi sääntely on hyvin sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmämme kanssa. Vertaispaineen asettaminen niille jäsenvaltioille, joiden maksukyvyttömyysjärjestelmät eivät ole tehokkaita, on kuitenkin tärkeää.

Koska kansalliset maksukyvyttömyysmenettelysäännökset ovat läheisesti kytköksissä muuhun kansalliseen sääntelyyn ja niiden taustalla on kansallisia erityispiirteitä liittyen muun muassa yritystoimintaan ja -kulttuuriin sekä velkojien ja velallisen aseman ja oikeuksien tasapainottamiseen, on lakivaliokunnan mukaan tärkeää, ettei mahdollinen EU-sääntely ole liian laaja-alaista ja menettelyjä yksityiskohtaisesti harmonisoivaa. Perustellumpaa on, että kyse on lähinnä yleisen tason säännöksistä ja periaatteista.

Mahdollisen EU-sääntelyn tulee olla myös unionin toissijaisuusperiaatteen mukaista. Kyseisen periaatteen mukaan unionin tason toimet ovat perusteltuja vain, jos niiden tavoitteita ei voida riittävästi saavuttaa jäsenvaltioiden toimin.

Maksukyvyttömyysmenettelyjen harmonisoiminen edellyttää myös oikeusperustaa. Tähän mennessä EU:n maksukyvyttömyyssääntelyä on annettu SEUT 81 artiklan nojalla. Tämä mahdollistaa oikeudellisen yhteistyön yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Saadun selvityksen mukaan on kuitenkin mahdollista, että komissio perustaa ehdotuksensa sisämarkkinoiden toimintaa koskevaan SEUT 114 artiklaan. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan on epäselvää, antavatko mainitut oikeusperustat mahdollisuuden harmonisoida kansallisia mak-

sukyvyttömyysmenettelyjä koskevia säännöksiä ja kuinka laajasti. Siksi on tärkeää, että oikeusperustan asianmukaisuutta ja riittävyyttä arvioidaan tarkasti.

Komission kysely jakaantuu tarkemmin neljään osaan, jotka koskevat unionin tason sääntelyn soveltamisalaa, vaikeuksissa olevien elinkelpoisten yritysten pelastamista, toisen mahdollisuuden antamista yritystoiminnassa epäonnistuneille ja yksityishenkilöille sekä velkojen takaisinperinnän tehokkuuden ja tuloksellisuuden lisäämistä. Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa mainittuihin kysymyksiin perusteltuna.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomioin.

Helsingissä 7.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Eeva-Maria Maijala kesk
varajäsen Leena Meri ps
varajäsen Joona Räsänen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila