Valiokunnan lausunto LaVL 19/2018 vp– U 13/2017 vp

Lakivaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (varhaisen vaiheen saneeraus ja toinen mahdollisuus) (U 13/2017 vp): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 19/2018 vp — U 13/2017 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Mari Aalto, oikeusministeriö
- lainsäädäntösihteeri Tuukka Vähätalo, oikeusministeriö
- käräjätuomari Hannele Piisi, Helsingin käräjäoikeus
- lakimies Antti Laitila, Finanssiala ry
- asianajaja Salla Suominen, Suomen Asianajajaliitto
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- valtiovarainministeriö
- konkurssiasiamiehen toimisto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon LaVL 5/2017 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 22.11.2016 antanut direktiiviehdotuksen ennaltaehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevista puitteista, uudesta mahdollisuudesta ja toimenpiteistä uudelleenjärjestelyä, maksuky-

vyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevien menettelyjen tehostamiseksi sekä direktiivin 2012/30/EU muuttamisesta (KOM(2016) 723 lopullinen). Ehdotuksen pääkohdat koskevat yritysten saneeraamista konkurssien välttämiseksi (II luku), konkurssin tehneiden yrittäjien vapauttamista heille jääneestä velkavastuusta (III luku) sekä kaikkien maksukyvyttömyysmenettelyiden tehokkuutta edistäviä toimia (IV luku).

Tarkoituksena on saavuttaa koko direktiiviehdotuksesta poliittinen yhteisymmärrys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 11.—12.10.2018. Direktiiviehdotuksen III—V luvusta on saavutettu osittainen poliittinen yhteisymmärrys jo aiemmin 4.6.2018.

Trilogineuvottelut Euroopan parlamentin kanssa alkavat, kun neuvosto on saavuttanut direktiivistä poliittisen yhteisymmärryksen.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää puheenjohtajan kompromissiehdotusta hyvänä ja voi hyväksyä sen.

Saneerausmenettelyn pääpiirteet

Suomi kannattaa ehdotetun kaltaista varhaisen vaiheen saneerausta, johon pääsyn jäsenvaltiot voivat rajata elinkelpoisiin yrityksiin. Ehdotettu sääntely mahdollistaa tuomioistuimen ja selvittäjän aseman säilyttämisen vahvana. Kompromissiehdotus ei sisällä Suomen prosessilainsäädännön perusperiaatteista poikkeavia pakottavia säännöksiä eikä kohtuuttoman lyhyitä määräaikoja. Säännöksissä on saavutettu sopiva tasapaino velallisen ja velkojien oikeuksien välille.

Täytäntöönpanon keskeytys

Saneerauksen ajaksi myönnettävää täytäntöönpanon keskeytystä (rauhoitusaika, ”stay”) koskeva sääntely on säilynyt melko yksityiskohtaisena, mutta Suomi voi hyväksyä sääntelyn. Kompromissiehdotus oikeuttaa jäsenvaltiot riittävällä tavalla rajoittamaan keskeytyksen myöntämistä muun muassa väärinkäytön ehkäisemiseksi. Säännösehdotuksiin on neuvottelujen kuluessa lisätty riittävät mahdollisuudet rajata tiettyjä saatavia kokonaan keskeytyksen ulkopuolelle.

Täytäntöönpanon keskeytyksen ehdotonta enimmäiskestoa (12 kuukautta) koskeva sääntely osoittautui neuvottelujen kuluessa Suomelle hankalaksi. Kyse ei ole ainoastaan alkuvaiheen neuvottelujen kestosta, vaan tämän ajan sisään on sisällytettävä myös esimerkiksi saneerausohjelman vahvistamiseen kuluva aika eikä ajasta voida poiketa suurten yritysten saneerauksissakaan. Toisaalta jäsenvaltioilla on vapaus panna direktiivi täytäntöön soveltamalla sen vaatimuksia kokonaan uudessa menettelyssä, jolloin sääntely ei velvoita muuttamaan muita kansallisella tasolla käytettyjä yrityssaneerausmenettelyjä.

Suomi pitää ehdotettua määräaikasääntelyä joka tapauksessa hyväksyttävänä kompromissina, joka edistää joutuisan saneeraamisen tavoitetta. Jäsenvaltioille jää johdanto-osan kappaleisiin lisättyjen lausumien johdosta oikeus päättää siitä, lasketaanko saneeraushakemuksen käsittelyn aikana määrättävä ns. väliaikainen kielto mukaan määräaikaan, sekä vapaus lopettaa määräaikojen soveltaminen velallisen tullessa menettelyn aikana maksukyvyttömäksi.

Saneerausohjelman vahvistaminen ja muutoksenhaku

Suomi tukee ehdotettuja säännöksiä. Jäsenvaltiot saavat säätää siitä, että saneerausohjelman vahvistaminen tapahtuu aina tuomioistuimessa. Vahvistamista koskeva 30 päivän määräaika on neuvottelujen kuluessa poistettu direktiivistä. Saneerausohjelman vahvistamisesta silloin, kun yhdessä tai useammassa äänestysryhmässä ei ole saavutettu tarvittavaa enemmistöä (ns. ryhmäpakkovahvistaminen), käytiin neuvottelujen aikana runsaasti keskustelua. Kompromissiehdotus on joustava ja mahdollistaa muun muassa Suomen perusratkaisujen säilyttämisen. Absolute priority -sääntöä on täsmennetty vastaamaan paremmin Suomen järjestelmää, minkä lisäksi muiden maiden toiveesta säännön täytäntöönpanolle on sittemmin lisätty myös olennaisesti joustavampi vaihtoehto.

Arvonmäärityksiä ja muutoksenhakua koskevat säännökset voidaan hyväksyä, sillä ne eivät sisällä Suomen prosessioikeuden perusperiaatteista poikkeavia pakottavia säännöksiä. Alkuperäisen direktiiviehdotuksen mukaan tuomioistuimen olisi tullut voida myöntää valituksen johdosta rahallisia korvauksia ohjelmaehdotusta vastustaneille velkojille. Säännös on neuvottelujen kuluessa muutettu jäsenvaltioille vapaaehtoiseksi.

Takaisinsaantia koskeva sääntely

Suomi voi hyväksyä ehdotetun 16—17 artiklan sääntelyn, joka on neuvottelujen kuluessa tehtyjen muutosten johdosta sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmän kanssa.

Johdon velvollisuudet sekä yhtiö- ja maksukyvyttömyysoikeuden rajapinta muutoin

Komission direktiiviehdotus sisälsi laaja-alaisen ja epämääräisen säännöksen yrityksen johdon velvollisuuksista maksukyvyttömyyden uhatessa (18 artikla). Suomi tukee neuvottelujen kuluessa tehtyä ratkaisua poistaa säännös direktiivistä kokonaan.

Suomi katsoo kompromissiehdotuksen muutoinkin jättävän riittävästi liikkumavaraa yrityssaneeraus- ja yhtiöoikeuden rajapinnan arviointiin ja kehittämiseen. Jäsenvaltio voi esimerkiksi päättää jättää osakkeenomistajat ja muut oman pääoman haltijat niiden tahojen ulkopuolelle, joiden oikeuksiin saneerauksessa voidaan vaikuttaa. Jos näin ei menetellä, jäsenvaltioilla on kaksi vaihtoehtoa. Jäsenvaltio voi ensinnäkin sijoittaa osakkaat saneerausmenettelyssä omaksi äänestysryhmäkseen. Tällöin osakkaiden oikeuksia turvaisi viime kädessä se, että ryhmäpakkovahvistamisen käynnistäminen edellyttää velallisen suostumusta. Toisena vaihtoehtona on varmistaa muilla keinoin, etteivät osakkaat voi kohtuuttomasti estää saneerausohjelman hyväksymistä tai täytäntöönpanoa. Tämä periaate ilmenee 12 artiklasta, jonka soveltamisessa on riittävästi liikkumavaraa niin kohtuuttoman estämisen tulkinnan kuin säännöksen sallittujen täytäntöönpanokeinojen suhteen.

Maksukyvyttömien yrittäjien vapauttaminen velkavastuusta

Suomi tukee ehdotettuja säännöksiä. Kompromissiehdotus sisältää riittävästi liikkumavaraa säännellä veloista vapauttamista erilaisissa poikkeustilanteissa. Ehdotuksen 22 artiklaan sisältyviä, jäsenvaltioille vapaaehtoisia poikkeus- ja rajoittamisperusteita on laajennettu esimerkiksi ot-

tamaan paremmin huomioon tasapaino velallisen ja velkojan oikeuksien välillä (1 kohdan db alakohta).

Maksukyvyttömyysmenettelyjen tehokkuus ja tilastotietojen kerääminen

Säännöksiä on neuvottelujen kuluessa muutettu joustavammiksi ja Suomi voi hyväksyä ne.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

Komission direktiiviehdotuksen tavoitteena on vähentää sellaisia pääoman vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden käytön esteitä, jotka johtuvat jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyslainsäädännön ja -menettelyjen eroista, ja näin lisätä investointeja ja työpaikkoja sisämarkkinoilla. Tavoitteena on myös edistää yritysten pelastamiskulttuuria edellyttämällä, että kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä tehokas ennalta ehkäisevä uudelleenjärjestely sekä uuden alun mahdollisuus.

Lakivaliokunta on komission alkuperäisestä ehdotuksesta antamassaan lausunnossa (LaVL 5/2017 vp) pitänyt ehdotuksen yleisiä tavoitteita kannatettavina. Valiokunta suhtautui ehdotuksen yksityiskohtiin kuitenkin varsin kriittisesti, koska ehdotus harmonisoi kansallisia järjestelmiä paikoin hyvinkin laaja-alaisesti ja yksityiskohtaisesti sekä sisälsi kansallisen järjestelmämme kannalta vieraita elementtejä. Koska kansalliset maksukyvyttömyysmenettelymme toimivat hyvin ja tehokkaasti, valiokunta piti tärkeänä, että ehdotukseen pyritään jatkoneuvotteluissa saamaan riittävästi kansallista liikkumavaraa.

Neuvottelutilanne

Valtioneuvoston jatkokirjelmästä ilmenee, että direktiiviehdotusta koskevat jatkoneuvottelut ovat edenneet Suomen kannalta myönteisesti, ja puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa komission alkuperäistä ehdotusta on muutettu monin paikoin. Saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta katsoo, että neuvottelutilanteeseen voidaan olla varsin tyytyväisiä ottaen huomioon, että valiokunnalla on ollut komission alkuperäiseen direktiiviehdotukseen useita huolenaiheita liittyen muun muassa tuomioistuimen asemaan ja tuomioistuinmenettelyyn yrityssaneerauksessa, täytäntöönpanon keskeytykseen sekä velkojien asemaan ja johtajien velvollisuuksiin.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa myönteistä on muun muassa se, että se mahdollistaa sen, että tuomioistuimen asema voidaan jatkossakin säilyttää yrityssaneerauksessa vahvana. Ehdotuksesta on myös poistettu saneerausohjelman vahvistamiselle asetettu kohtuuttoman lyhyt 30 päivän määräaika.

Lisäksi puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa kannatettavaa on se, että jäsenvaltiot voivat rajoittaa saneerausmenettelyn aikana käytettävän täytäntöönpanon keskeytyksen myöntämistä. Täytäntöönpanon keskeytys merkitsee rauhoitusaikaa, jolloin velkojat eivät saa kohdistaa velalliseen perintätoimia. Täytäntöönpanon keskeytyksen rajoittamismahdollisuudet ovat tärkeitä jär-

jestelmän väärinkäytön estämiseksi, sillä on olennaista, että keskeytys voidaan kohdistaa taloudellisissa vaikeuksissa oleviin, elinkelpoisiin yrityksiin.

Täytäntöönpanon keskeytyksen 12 kuukauden enimmäiskesto on kuitenkin säilynyt ennallaan. Toisaalta neuvotteluissa on onnistuttu saamaan lisää joustavuutta määräajan laskemistapaan. Lisäksi ehdotus mahdollistaa sen, että enimmäiskestoa koskevia vaatimuksia ei ole pakko panna täytäntöön kansallisesti jo käytössä oleviin menettelyihin. Tämä merkitsee sitä, että yhtenä vaihtoehtona on, että nykyisten menettelyjen rinnalle luodaan direktiivin vaatimukset täyttävä uusi menettely.

Niin ikään puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa on joko kokonaan poistettu tai muutettu hyväksyttävään muotoon komission alkuperäisessä ehdotuksessa olleita Suomen kansallisen järjestelmän kannalta vieraita elementtejä, kuten nk. ”absolute priority rule” ja ohjelmaehdotusta vastustaneelle velkojalle tuleva rahallinen korvaus. Myös laaja-alainen ja epäselvä säännösehdotus johdon velvollisuuksista on poistettu.

Direktiiviehdotus jättää jäsenvaltioiden harkintaan myös sen, kuuluvatko osakkaat niiden tahojen joukkoon, joiden oikeuksiin saneerauksessa voidaan vaikuttaa. Ehdotuksessa ei siten edellytetä, että kansallisesti saneerauskeinona tulisi käyttää nk. velkakonversiota eli osakkeiden siirtämistä velkojille. Lisäksi direktiiviehdotukseen sisältyy liikkumavaraa siinä, miten ja millä edellytyksin osakkaiden asemaan saneerauksessa vaikutetaan, jos tällainen saneerauskeino kansallisessa lainsäädännössä mahdollistetaan. Valiokunta pitää mainittuja direktiiviehdotuksen linjauksia kannatettavina. Voimassa olevan lainsäädäntömme mukaan osakkaan oikeutta loukkaavaa saneerausohjelmaa ei voida vahvistaa (yrityksen saneerauksesta annetun lain 53 §). On siten tärkeää, että jäsenvaltio voi harkita, otetaanko saneerauskeinona käyttöön esimerkiksi velkakonversiota vai ei ja, jos otetaan, miten sen yksityiskohdat toteutetaan.

Saamansa selvityksen ja edellä olevan perusteella lakivaliokunta katsoo, että direktiiviehdotuksen säännöksiä on jatkoneuvottelujen kuluessa muutettu Suomen kansallisen järjestelmän kannalta myönteisesti ja niihin on lisätty riittävästi joustavuutta ja kansallista harkinnanvaraa. Valiokunta katsoo, että puheenjohtajan kompromissiehdotus voidaan hyväksyä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 19/2018 vp

Helsingissä 4.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila