Valiokunnan lausunto LaVL 5/2017 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): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Mari Aalto, oikeusministeriö
- lainsäädäntösihteeri Tuukka Vähätalo, oikeusministeriö
- finanssisihteeri Milla Kouri, valtiovarainministeriö
- käräjätuomari Hannele Piisi, Helsingin käräjäoikeus
- konkurssiasiamies Helena Kontkanen, konkurssiasiamiehen toimisto
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lakimies Antti Laitila, Finanssialan Keskusliitto ry
- yhdistyksen sihteeri, asianajaja Mika Karppinen, Insolvenssioikeudellinen yhdistys ry
- yhdistyksen asiamies Olli Rantanen, Insolvenssioikeudellinen yhdistys ry
- asianajaja Salla Suominen, Suomen Asianajajaliitto
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät ry
- professori Tuula Linna

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Helsingin hovioikeus
- Valtakunnanvoudinvirasto
- Verohallinto
- professori Päivi Leino-Sandberg

Valmis
5.0

Viitetiedot

Asiaa on aiemmin käsitelty nimikkeellä E 46/2016 vp, jolloin valiokunta on antanut asiasta lausunnon LaVL 12/2016 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 22.11.2016 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ennaltaehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevista puitteista, uudesta mahdollisuudesta ja toimenpiteistä uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevien menettelyjen tehostamiseksi sekä direktiivin 2012/30/EU muuttamisesta (KOM(2016) 723 lopullinen). Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 53 ja 114 artiklaan.

Komissio antoi vuonna 2012 tiedonannon uudesta eurooppalaisesta lähestymistavasta yritystoiminnan epäonnistumiseen ja maksukyvyttömyyteen (KOM(2012) 742 lopullinen). Tiedonannossa pidettiin tärkeänä antaa rehellisesti toimineille yrittäjille uusi mahdollisuus ja korostettiin kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön merkitystä yritysten selviytymismahdollisuuksille. Vuonna 2014 komissio antoi saneerausmenettelyjä ja veloista vapauttamista koskevan suosituksen (C(2014) 1500 lopullinen).

Komissio arvioi vuosina 2015 ja 2016, että tietyistä myönteisistä vaikutuksista huolimatta suositus ei ollut riittänyt aikaansaamaan jäsenvaltioissa sellaisia yhdenmukaisia muutoksia, jotka olisivat edistäneet yritysten saneerausta ja toisen mahdollisuuden tarjoamista yrittäjille. Maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisointi mainitaan osana pääomamarkkinaunionin luomista koskevaa toimintasuunnitelmaa (KOM(2015) 468 lopullinen). Myös viiden puheenjohtajan kertomuksessa ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely” (22.6.2015) todetaan, että todellinen pääomamarkkinaunioni edellyttää pääomamarkkinoiden yhdentymistä muun muassa maksukyvyttömyyslainsäädännön osalta.

Direktiiviehdotus liittyy myös pankkiunionin syventämiseen ja pankkijärjestelmän riskien vähentämiseen. Direktiiviehdotus koskee pääasiassa velkojen ennaltaehkäisevää uudelleenjärjestelyä (4—18 artiklat), uuden mahdollisuuden antamista ylivelkaisille (konkurssin tehneille) yrittäjille poistamalla näiden henkilökohtainen velkavastuu (19—23 artiklat) sekä toimenpiteitä maksukyvyttömyysmenettelyjen tehostamiseksi (24—28 artiklat). Ehdotuksen sisältö ilmenee tarkemmin valtioneuvoston kirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksen tavoitteita ja pitää tärkeänä sitä, että kaikissa jäsenvaltioissa maksukyvyttömyysmenettelyt toimivat tehokkaasti ja mahdollistavat elinkelpoisten yritysten tervehdyttämisen sekä mahdollisimman korkean velkojen takaisinperintäasteen.

Suomen on neuvotteluissa pyrittävä siihen, että direktiivin säännökset olisivat yhteen sovitettavissa kansallisen yrityssaneeraus- ja velkajärjestelylainsäädännön kanssa eivätkä aiheuta tilannetta, joka heikentäisi kansallisen järjestelmän toimivuutta. Direktiivissä tulisi ottaa tasapainoisesti huomioon sekä yritysten mahdollisuudet saneeraukseen että velkojien oikeudet. Direktiivin ei tulisi sisältää Suomen maksukyvyttömyys- tai prosessilainsäädännön perusperiaatteista poikkeavia pakottavia säännöksiä. Kansallisen yrityssaneeraus- ja yhtiöoikeuden rajapinnan arviointiin ja kehittämiseen tulisi jättää riittävästi liikkumavaraa.

Valtioneuvoston aiempien kantojen mukaisesti maksukyvyttömyysmenettelyjen toimivuuden kehittäminen EU:ssa vahvistaa pääomamarkkina- ja pankkiunionin tavoitteita, mutta EU-lainsäädännön tarvetta, vaikutuksia ja kohdentumista on arvioitava huolellisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tavoitteet ja oikeusperusta

Maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevat säännökset vaihtelevat merkittävästi jäsenvaltioittain. Komission mukaan tämä haittaa yritysten rajat ylittävää laajentumista ja investointeja. Ehdotuksen mukaan epävarmuus maksukyvyttömyyssäännöistä tai riski toisessa maassa toteutettavista pitkistä ja monimutkaisista maksukyvyttömyysmenettelyistä on suurin syy siihen, etteivät monet sijoittajat tee sijoituksia tai solmi liikesuhteita oman maansa ulkopuolella. Komissio pitääkin maksukyvyttömyyssäännösten suurempaa yhdenmukaisuutta olennaisena toimivien sisämarkkinoiden ja todellisen pääomamarkkinaunionin varmistamiseksi.

Komission antaman 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 Euroopan unionissa edellyttämällä, että kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä tehokas ennalta ehkäisevä uudelleenjärjestely sekä uuden alun mahdollisuus. Lisäksi tavoitteena on tehostaa maksukyvyttömyysmenettelyjä siten, että menettelyjen kesto lyhenee ja niiden kustannukset vähenevät ja laatu paranee. Tavoitteiden toteuttamiseksi ehdotus sisältää sekä yleisiä periaatteita että yhdenmukaistavia yksityiskohtaisia säännöksiä.

Lakivaliokunta pitää ehdotuksen yleisiä tavoitteita kannatettavina. On tärkeää, että jäsenvaltioiden maksukyvyttömyysmenettelyt mahdollistavat taloudellisissa vaikeuksissa olevien elinkelpoisten yritysten tervehdyttämisen ja uuden alun mahdollisuuden. Niin ikään on tärkeää edistää rajat ylittävää toimintaa harjoittavien sijoittajien ja luotonantajien oikeusvarmuutta. Suomen kansallisia maksukyvyttömyysmenettelyjä pidetään toisaalta varsin toimivina ja tehokkaina. Tämän vuoksi on olennaista, ettei unionin tason yhdenmukaistava sääntely heikennä kansallisen järjestelmämme toimivuutta. Neuvotteluissa on tärkeää ottaa huomioon myös se, että kansalliset maksukyvyttömyyssäännökset ovat muotoutuneet vastaamaan kunkin jäsenvaltion vaatimuksia ja toimintaympäristöä ja että käytännössä usein on kyse puhtaasti kansallisten tilanteiden ratkaisemisesta. Tämän vuoksi ehdotetussa sääntelyssä tulee jättää jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa. Ehdotus kuitenkin harmonisoi kansallisia järjestelmiä paikoin hyvinkin laaja-alaisesti ja yksityis-

kohtaisesti. Valiokunta ei pidä tätä suhteellisuusperiaatteen mukaisena eikä ehdotuksen tavoitteiden kannalta tarpeellisena.

Komission ehdotus on jäsenvaltioiden kannalta periaatteellisesti merkityksellinen, sillä komissio ehdottaa ensimmäisen kerran jäsenvaltioiden maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevan kansallisen lainsäädännön minimiharmonisoimista tietyiltä osin. Komissio perustaa ehdotuksensa sijoittautumisvapautta koskevaan SEUT 53 artiklaan ja sisämarkkinoiden toimintaa koskevaan SEUT 114 artiklaan. Ehdotettu sääntely ei rajoitu rajat ylittäviin tilanteisiin, vaan koskee myös puhtaasti kansallisia tilanteita. Tässä suhteessa direktiiviehdotus merkitsee suurta muutosta, koska tähän mennessä unionin tason sääntelyä on annettu yksityisoikeudellista yhteistyötä koskevan SEUT 81 artiklan nojalla, joka koskee vain rajat ylittäviä tilanteita. Kyseisen oikeusperustan nojalla on annettu esimerkiksi maksukyvyttömyysmenettelyjä koskeva neuvoston asetus (1346/2000 ja uudelleenlaadittu asetus 2015/848), jossa säädetään rajat ylittäviä tapauksia varten toimivaltaisesta tuomioistuimesta, sovellettavasta laista sekä annettujen päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Tähän mennessä jäsenvaltioiden aineellisia maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevia säännöksiä ei siten ole unionin tasolla harmonisoitu. Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta pitää ehdottoman välttämättömänä, että ehdotuksen oikeusperustan oikeellisuus ja ulottuvuus selvitetään perinpohjaisesti neuvottelujen aikana. Tämä on tärkeää sen vuoksi, että sitä mukaa kun unioni antaa jaetun toimivallan alalla lainsäädäntöä, jäsenvaltioiden toimintamahdollisuudet tällaisella alalla kaventuvat. Jos nyt ehdotettu oikeusperusta katsotaan asianmukaiseksi, on myös oletettavaa, että unionin tason toimia tulee jatkossa enemmänkin maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevissa kysymyksissä.

Yksityiskohtaisia huomioita

Direktiiviehdotus vaikuttaa verraten laaja-alaisesti Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön, erityisesti yrityksen saneerauksesta annettuun lakiin ja yksityishenkilön velkajärjestelystä annettuun lakiin, mutta mahdollisesti myös muun muassa konkurssilakiin ja osakeyhtiölakiin. Suomen lainsäädännön voidaan pääpiirteissään katsoa täyttävän ehdotuksen vaatimukset, mutta ehdotukseen sisältyy kansallisen järjestelmämme kannalta myös vieraita elementtejä. Ehdotusta on siksi jatkoneuvotteluissa tarpeen arvioida huolellisesti. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin.

Varhaissaneeraus. Direktiiviehdotuksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee huolehtia, että saneerausohjelmasta neuvottelevat velalliset voivat saada yksittäisten täytäntöönpanotoimien keskeytyksen siltä osin kuin se on tarpeen neuvottelujen edistämiseksi. Keskeytys tulee voida määrätä suhteessa kaikkiin velkojiin, vakuusvelkojat mukaan lukien. Keskeytys voi olla yleinen tai sillä tavoin rajattu, että se koskee vain yhtä tai useampaa yksittäistä velkojaa.

Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly direktiivin tarkoittamaa yrityssaneerausmenettelystä erillistä täytäntöönpanon keskeytystä. Tältä osin lainsäädäntöä tulisi siten tarkistaa. Valiokunta suhtautuu ehdotukseen avoimesti, mutta katsoo, että se edellyttää vielä huolellista pohdintaa. Erityisesti täytäntöönpanon keskeytyksen edellytykset edellyttävät täsmentämistä, sillä ne ovat liian matalat. Valiokunta pitää keskeisenä sitä, että täytäntöönpanon keskeytys kohdennetaan vain elinkelpoiseen toimintaan ja mahdollisuudet väärinkäyttää järjestelmää estetään. Muutoin riskinä on, että täytäntöönpanon keskeytystä käytetään konkurssin viivyttämiseen sekä

velallisen omaisuuden piilottamiseen ja hävittämiseen velkojien ulottumattomiin. Velkojien oikeusturvan kannalta on myös perusteltua, että täytäntöönpanon keskeytys on kestoltaan suhteellisen lyhyt. Jäsenvaltioille tulee muutoinkin jättää riittävästi liikkumavaraa määritellä muun muassa sitä, mitä velkoja täytäntöönpanon keskeytys koskee.

Tuomioistuimen asema ja tuomioistuinmenettely yrityssaneerauksessa. Tuomioistuimella on kansallisessa yrityssaneerauksessa merkittävä rooli, sillä yrityssaneerauksen aloittamisesta ja saneerausohjelman vahvistamisesta päättää tuomioistuin. Direktiiviehdotuksessa tuomioistuimen asema ei ole yhtä vahva, vaan eräistä kysymyksistä päätettäisiin tuomioistuimen ulkopuolella (10 artikla). Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että kansallisen järjestelmämme mukainen tuomioistuimen vahva rooli on mahdollista säilyttää jatkossakin. Valiokunta katsoo myös, että ehdoton 30 päivän määräaika, jonka kuluessa saneerausohjelmaehdotus tulisi vahvistaa, on liian lyhyt. Muutoinkin olisi parempi, ettei ehdotukseen sisällytettäisi joustamattomia määräaikoja. Lisäksi direktiiviehdotuksessa säädetään asiantuntijoiden roolista yrityssaneerausmenettelyssä paitsi tarpeettoman yksityiskohtaisesti myös nykylainsäädännöstä poiketen (13 artikla). Valiokunnan mielestä ehdotuksen ei tulisi sisältää prosessilainsäädäntömme perusperiaatteista poikkeavia pakottavia säännöksiä.

Velkojien asema. Direktiivin mukaan tuomioistuin voisi myöntää valituksen johdosta rahallisia korvauksia ohjelmaehdotusta vastustaneille velkojille (15 artiklan 4 kohta). Valiokunta suhtautuu ehdotettuun säännökseen varauksellisesti, sillä se on ristiriidassa yrityssaneerauslain periaatteiden kanssa ja voi kannustaa velkojia vastustamaan saneerausohjelman vahvistamista ilman asianmukaisia perusteita. Myös direktiiviin sisältyvä nk. absolute priority rule (2 artiklan 10 kohta ja 11 artiklan 1 kohta) on kansallisen järjestelmämme kannalta vieras. Säännön mukaan eri mieltä olevan velkojaryhmän vaateet on täytettävä täysimääräisesti ennen kuin etuoikeusasemaltaan heikommalle ryhmälle voidaan jakaa varoja tai ennen kuin se voi säilyttää uudelleenjärjestelysuunnitelmaan sisältyviä etuja. Sääntö tarkoittaa käytännössä sitä, että vakuusvelkojat voivat pakottaa velallisen kohdistamaan täydet suoritukset tällaisille etuoikeutetuille velkojille ennen kuin etuoikeudettomat velkojat saavat mitään suorituksia. Valiokunta katsookin, että ehdotusta tulee pyrkiä muuttamaan siten, että siinä otetaan paremmin huomioon velkojien tasavertaisen kohtelun periaate, tai sen täytäntöönpanoon tulee muutoin pyrkiä saamaan enemmän liikkumavaraa.

Uuden rahoituksen ja muiden saneeraukseen liittyvien liiketoimien suojaamista koskevat direktiiviehdotuksen säännökset (16—17 artikla) ulottuvat maksunsaantijärjestyksen ja takaisinsaannin alueelle ja sisältävät jäsenvaltioita velvoittavia piirteitä. Valiokunnan mielestä maksunsaantijärjestykseen ja takaisinsaantiin liittyvät kysymykset tulisi jättää direktiiviehdotuksen ulkopuolelle, koska näitä kysymyksiä koskeva sääntely on perinteisesti ollut kansallista. Jos tämä ei ole mahdollista, neuvotteluissa on tärkeää pyrkiä lopputulokseen, joka on sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmämme kanssa.

Johtajien velvollisuudet. Ehdotuksessa säädetään varsin laaja-alaisesti ja epämääräisesti johtajien velvollisuuksista tilanteessa, jossa maksukyvyttömyyden toteutuminen on todennäköistä (18 artikla). Johtajien tulisi muun muassa toteuttaa välittömästi toimenpiteitä velkojien, työntekijöiden, osakkeenomistajien ja muiden sidosryhmien menetysten minimoimiseksi. Valiokunta pitää ehdotusta ongelmallisena, koska siinä asetetaan johdon velvollisuudeksi huolehtia useiden eri

tahojen intresseistä, vaikka ne voivat olla maksukyvyttömyystilanteessa keskenään ristiriitaisia. Valiokunta katsookin, että ehdotettu säännös vaatii vielä selkeyttämistä ja täsmentämistä.

Toinen mahdollisuus. Ehdotuksen mukaan ylivelkaisten yrittäjien tulisi voida vapautua veloistaan lähtökohtaisesti kolmen vuoden kuluessa joko konkurssiin asettamisesta tai maksuohjelman suorittamisen alkamisesta (19 ja 20 artikla). Valiokunta tukee ehdotettujen säännösten tavoitteita ja pitää hyvänä, että jäsenvaltio voi valita, toteuttaako se veloista vapautumisen konkurssimenettelyn yhteydessä vai perustuen erilliseen maksuohjelmaan. Neuvotteluissa on kuitenkin tärkeää varmistaa se, että ehdotus jättää jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa säännellä veloista vapautumista erilaisissa poikkeustilanteissa (22 artikla). Tärkeää on, että Suomi voi jatkossakin säilyttää järjestelmäämme sisältyviä erityispiirteitä, kuten velallisen lisäsuoritusvelvollisuuden, maksuohjelman keston jatkamisen yksityishenkilön hyväksi sekä maksuohjelman pidemmän keston silloin, kun velallisella ei ole maksuvaraa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 17.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Leena Meri ps
varajäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila