

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 22 päivänä marraskuuta 2016 tekemä ehdotus 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.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2017

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström

Lainsäädäntöjohtaja Lena Andersson

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
27.1.2017

EU/2016/1696

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI (ENNALTAEHKÄISEVÄ YRITYS-SANEERAUS JA UUSI MAHDOLLISUUS)**1 Yleistä**

Euroopan komissio on 22 päivänä marraskuuta 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.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

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). Direktiivi ei koskisi ehdotuksen 1 artiklan mukaan muita luonnollisia henkilöitä kuin yrittäjiä eikä sellaisia velallisia, jotka ovat muun muassa vakuutusyrityksiä tai luottolaitoksia. Jäsenvaltiot voisivat kuitenkin laajentaa velkavastuun poistamista koskevan menettelyn soveltamisalaa muihin ylivelkaisiin luonnollisiin henkilöihin kuin yrittäjiin.

Direktiiviehdotuksen 3 artiklan mukaan käytössä tulisi olla liiketoiminnan huonosta kehityksestä varoittavia mekanismeja (*early warning tools*) sekä niitä koskevaa tietoa.

Jäsenvaltioiden olisi ehdotuksen 4 artiklan mukaan varmistettava, että käytössä on yksi tai useampi yritysten maksukyvyttömyyden välttämiseen tähtäävä menettely, jossa velkoja voi-

daan järjestellä. Menettelyn aloittamista voisi hakea velallinen taikka velkojat velallisen suostumuksella. Tuomioistuinten tai hallintoviranomaisten mukanaoloa tulisi rajoittaa siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhtaista asianosaisten oikeusturvan kannalta. Ehdotuksen 5 artiklan mukaan velallisen tulisi menettelyn kuluessakin voida ainakin osittain säilyttää määräysvalta varoihinsa ja hoitaa yrityksen päivittäisiä asioita. Selvittäjän määräämisen ei tulisi olla pakollista kaikissa tapauksissa. Jäsenvaltiot saisivat kuitenkin vaatia selvittäjän määräämistä, jos velalliselle myönnetään täytäntöönpanotoimien keskeytys tai jos saneerausohjelma hyväksytään ilman kaikkien ryhmäenemmistöjen suostumusta.

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 kaikenlaisiin velkoihin, vakuusvelkojat mukaan lukien. Keskeytys voi olla yleinen tai sillä tavoin rajattu, että se koskee vain yhtä tai useampaa yksittäistä velkojaa. Keskeytystä ei sovelleta työntekijöiden saataviin, paitsi jos ne on muilla keinoin suojattu vähintään siten kuin direktiivin 2008/94/EY täytäntöönpanemiseksi annettu kansallinen lainsäädäntö edellyttää. Keskeytys saisi kestää enintään neljä kuukautta. Tuomioistuin voisi pidentää sitä tietyin edellytyksin, mutta kokonaiskesto ei saisi milloinkaan ylittää kahtatoista kuukautta. Keskeytys tulisi voida määrätä päättymään velallisen tai selvittäjän pyynnöstä taikka silloin, kun neuvottelujen jatkamista ei kannata sellainen määrä velkojia, joka riittäisi estämään saneerausohjelman hyväksymisen. Edelleen jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että kun keskeytys loukkaisi epäoikeudenmukaista yksittäisen velkojan tai velkojaryhmän etuja, keskeytys voidaan niiden osalta määrätä päättymään tai se voidaan niiden pyynnöstä jättää määräämättä.

Direktiiviehdotuksen 7 artiklassa säädettäisiin yksittäisten täytäntöönpanotoimien keskeyttämisen seurauksista. Velallisella ei tulisi keskeytyksen aikana olla velvollisuutta hakeutua konkurssiin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Kaikki velkojat kattavan keskeytyksen tulisi estää velallisen asettaminen konkurssiin velkojan hakemuksesta. Artiklan 4 kohdan mukaan velkojat eivät keskeytyksen aikana saisi päättää sopimuksia tai muuttaa niiden ehtoja velallisen vahingoksi sellaisten velkojen osalta, jotka ovat syntyneet ennen keskeytyksen määräämistä. Jäsenvaltiot saisivat kuitenkin rajata tämän säännön soveltamisen sellaisiin sopimuksiin, jotka ovat yrityksen päivittäisen liiketoiminnan jatkamisen kannalta välttämättömiä. Velkojen uudelleenjärjestelyn tai täytäntöönpanon keskeyttämisen varalta laaditut sopimusehdot, jotka estäisivät edellä olevan soveltamisen, olisivat artiklan 5 kohdan mukaan pätemättömiä. Velallisella tulisi kuitenkin kaikissa tilanteissa olla mahdollisuus maksaa sellaisia normaaliin liiketoimintaan kuuluvia saatavia, jotka syntyvät keskeytyksen määräämisen jälkeen. Sama koskisi syntyajankohdasta riippumatta sellaisia saatavia, joiden velkojat eivät kuulu saneerausmenettelyn piiriin. Artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saisi vaatia velallisia hakeutumaan konkurssiin, kun täytäntöönpanotoimien keskeytys päättyy ilman sovintoa saneerausohjelmasta, elleivät muut kansallisessa lainsäädännössä säädetyt edellytykset konkurssimenettelyn aloittamiseksi täyty.

Direktiivin 8 artiklaan sisältyisi säännökset saneerausohjelmien vähimmäissisällöstä ja niiden valmistelua helpottavien asiakirjamallien tarjoamisesta. Ehdotuksen 9 artiklan mukaan kaikilla velkojilla tulisi olla oikeus äänestää saneerausohjelmasta ja velkojat tulisi äänestystä varten jakaa ryhmiin. Saneerausohjelma hyväksyttäisiin, kun kunkin ryhmän määräinen enemmistö on kannattanut sitä. Saneerausohjelma voitaisiin ehdotuksen 11 artiklan mukaan kuitenkin hyväksyä myös ilman, että enemmistö on kaikissa velkojaryhmissä äänestänyt ehdotuksen puolesta. Tämä edellyttäisi, että ainakin yksi velkojaryhmä on kannattanut ehdotusta ja että mikään ehdotusta vastustanut velkojaryhmä huonommalla etuoikeussijalla oleva ryhmä ei saa suoritusta saatavalleen, ellei vastustanut velkojaryhmä saa ensin täyttä suoritusta (*absolute priority rule*). Lisäksi saneerausohjelman hyväksymisen yleisten edellytysten, joista säädettäi-

siin direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa, olisi täyttyvä. Yleisiin edellytyksiin olisi kuuluttava, että yksikään ohjelman vahvistamista vastustanut velkoja ei joutuisi ohjelman myötä huonompaan asemaan kuin likvidaatiomenettelyssä (*best interest of creditors test* eli konkurssivertailu) ja että jos uusi rahoitus on välttämätöntä saneerausohjelman toteuttamiseksi, se ei epäasiallisesti huononna velkojien etua.

Direktiiviehdotuksen 10 artiklan 1 ja 4 kohdan mukaan toimivalta tiettyjen saneerausohjelmien vahvistamiseen tulisi olla tuomioistuimella tai hallintoviranomaisella, jonka tulisi tehdä vahvistamispäätös 30 päivän kuluessa sitä koskevasta pyynnöstä. Ehdotuksen 12 artiklassa edellytettäisiin, etteivät velallisyriityksen osakkeenomistajat ja muut oman pääoman haltijat voisi kohtuuttomasti vaikeuttaa saneerausohjelman hyväksymistä tai täytäntöönpanoa. Ehdotuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan tuomioistuin tai hallintoviranomainen määrittäisi yrityksen likvidaatioarvon, jos saneerausohjelman väitetään loukkaavan konkurssivertailun periaatetta. Artiklan 2 kohta koskisi yritysarvon määrittämistä eräissä tapauksissa. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että lainkäyttö- tai hallintoviranomaisten avuksi nimitetään asianmukaisen pätevyyden omaavia asiantuntijoita arvon määrittämistä varten.

Direktiiviehdotuksen 14 artiklan mukaan lainkäyttö- tai hallintoviranomaisen vahvistaman saneerausohjelman tulisi sitoa kaikkia ohjelmassa mainittuja osapuolia. Sen ei tulisi sitoa velkojia, jotka eivät ole osallistuneet saneerausohjelman hyväksymiseen. Saneerausohjelman vahvistamista koskevasta päätöksestä olisi ehdotuksen 15 artiklan mukaan voitava valittaa ilman täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Muutoksenhakutuomioistuimen olisi käsiteltävä valitus kiireellisenä, ja sen olisi voitava joko kumota saneerausohjelma taikka vahvistaa se ja määrätä velallinen tai ohjelman puolesta äänestäneet velkojat maksamaan korvausta eri mieltä olleille velkojille.

Ehdotetun 16 artiklan mukaan uuden rahoituksen ja väliaikaisen rahoituksen myöntämiseen tulisi kannustaa ja sitä tulisi suojata. Tällaista rahoitusta ei voitaisi myöhemmässä konkurssissa katsoa pätemättömäksi, mitättömäksi tai täytäntöönpanokelvottomaksi, ellei sitä ole myönnetty vilpillisessä tarkoituksessa. Jäsenvaltiot saisivat myöntää tällaiselle rahoitukselle myöhemmässä konkurssissa etusijan suhteessa muutoin samalla tai paremmalla etusijalla oleviin saataviin. Tällöin rahoituksella olisi oltava vähintäänkin parempi etusija kuin tavallisilla vakuudettomilla saatavilla. Tällaista rahoitusta myöntäneet tulisi myöhemmässä konkurssissa vapauttaa hallinnollisesta sekä rikos- ja siviilioikeudellisesta vastuusta, ellei rahoitusta ole myönnetty vilpillisessä tarkoituksessa.

Ehdotetun 17 artiklan mukaan muitakaan neuvotteluiden edistämiseksi tehtyjä liiketoimia, joista on artiklassa esitetty esimerkkiluettelo, ei tulisi voida katsoa pätemättömiksi, mitättömiksi tai täytäntöönpanokelvottomiksi, ellei niihin ole ryhdytty vilpillisessä tarkoituksessa. Artiklan 4 kohdan mukaan sama koskee kaikkia vahvistetun saneerausohjelman täytäntöönpanoon liittyviä liiketoimia ja vakuuksia.

Ehdotuksen 18 artiklassa säädettäisiin yrityksen johdon yleisistä velvollisuuksista liittyen muun muassa maksukyvyttömyyden välttämiseen ja velkojien intressien huomioimiseen.

Ehdotuksen 19–23 artikkelit koskevat ylivelkaisille yrittäjille annettavaa uutta mahdollisuutta. Ylivelkaisten yrittäjien tulisi 20 artiklan mukaan voida vapautua veloistaan lähtökohtaisesti kolmen vuoden kuluessa joko konkurssiin asettamisesta tai maksuohjelman suorittamisen alkamisesta. Jäsenvaltio voisi valita, toteuttaako se veloista vapautumisen konkurssimenettelyn yhteydessä (1 kohdan a alakohhta) vai perustuen erilliseen maksuohjelmaan (1 kohdan b alakohhta). Ylivelkaisuudella tarkoitettaisiin sitä, että velallinen on muutoin kuin tilapäisesti kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä. Maksuvelvollisuus tulisi 19 artiklan

mukaan määrätä ottaen huomioon yrittäjän yksilöllinen tilanne ja hänen maksuvaransa. Jäsenvaltioilla olisi 22 artiklan 1 kohdan mukaan oikeus rajoittaa velkajärjestelyyn pääsyä tai pidentää maksuohjelman kestoa muun muassa tilanteissa, joissa velallinen on menetellyt vilpillisesti tai jättänyt noudattamatta sovittua maksuohjelmaa taikka päässyt jo aiemmin velkajärjestelyyn tietyn ajanjakson kuluessa. Artiklan 2 kohdan mukaan maksuohjelmaa voitaisiin pidentää myös velallisen säilyttäessä omistusasuntonsa. Tietyn tyyppiset saatavat, kuten vakuusvelat, voitaisiin sulkea pois velkajärjestelyn piiristä tai maksuohjelman kestoa voitaisiin niiden tapauksessa pidentää, jos yleinen etu puoltaa tätä.

Ehdotuksen 21 artiklan mukaan, kun velallinen vapautetaan direktiivin mukaisesti veloista, ylivelkaisuuteen liittyvä kielto harjoittaa ammattia tai liiketoimintaa olisi poistettava automaattisesti viimeistään maksuohjelman tultua suoritetuksi. Tästä saataisiin kuitenkin 22 artiklan 4 kohdan mukaan poiketa, jos kielto on määrätty rikosprosessissa tai jos velallisen ammatia koskevat erityiset eettiset vaatimukset.

Ehdotetun 23 artiklan mukaan yrittäjän liike- tai ammattitoiminnasta johtuvat velat ja siihen liittymättömät henkilökohtaiset velat tulisi käsitellä samassa menettelyssä tai ainakin niitä koskevia erillisiä menettelyjä tulisi koordinoida siten, että direktiivin edellyttämä veloista vapautuminen olisi mahdollista.

Direktiiviehdotuksen 24–28 artikloissa käsitellään toimenpiteitä, joiden tavoitteena on edistää maksukyvyttömyysmenettelyiden tehokkuutta. Ehdotuksen 24 artikla velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että tuomareille järjestetään riittävästi koulutusta ja että menettelyt ovat joutuisia ja tuomarit riittävän erikoistuneita. Direktiivin 25 artiklassa säädettäisiin maksukyvyttömyysmenettelyissä toimivien selvittäjien kouluttamisesta sekä siitä, että heitä kannustettaisiin kehittämään ja noudattamaan omaehtoisia käytännesääntöjä. Heidän nimittämisensä tulisi ehdotuksen 26 artiklan mukaan tapahtua selkeässä, ennustettavassa ja oikeudenmukaisessa menettelyssä sekä perustua selkeisiin ja läpinäkyviin kriteereihin. Asianmukaista huomiota olisi kiinnitettävä selvittäjän kokemukseen ja asiantuntemukseen, ja velkojia ja velallista olisi tarvittaessa kuultava valinnasta. Direktiivin 27 artikla sisältäisi yleispiirteiset säännökset selvittäjien valvonnasta ja sanktioinnista sekä palkkiosta ja muutoksenhakumahdollisuudesta siihen. Ehdotuksen 28 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi huolehdittava, että saneeraus- ja maksuohjelmien tuomioistuimeen jättäminen, saatavien ilmoittaminen, ilmoitukset velkojille, saneerausohjelmasta äänestäminen sekä valitukset voidaan tehdä sähköisesti.

Ehdotuksen 29 artikla sisältää yksityiskohtaiset säännökset maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevista tilastotiedoista, joita jäsenvaltioiden olisi kerättävä ja toimitettava komissiolle. Komissiota avustaisi 30 artiklassa tarkoitettu neuvoa-antava komitea.

Direktiiviehdotuksen 31 artiklassa säädettäisiin muusta EU-lainsäädännöstä, johon direktiivillä ei olisi vaikutusta. Tällaista lainsäädäntöä olisivat selvityksen lopullisuudesta maksujärjestelmissä ja arvopaperien selvitysjärjestelmissä annettu direktiivi 98/26/EY, rahoitusvakuusjärjestelyitä koskeva direktiivi 2002/47/EY ja asetus (EU) N:o 648/2012 OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppätietorekistereistä. Direktiivillä ei myöskään olisi vaikutuksia direktiivien 98/59/EY, 2001/23/EY, 2002/14/EY, 2008/94/EY ja 2009/38/EY mukaisiin työnteekijöiden oikeuksiin.

Ehdotuksen 32 artiklalla lisättäisiin yhtiöoikeudelliseen ns. pääomadirektiiviin 2012/30/EU säännös, jonka perusteella jäsenvaltioiden olisi poikettava tietyistä kyseisen direktiivin artikloista tehokkaan saneerausmenettelyn toteuttamisen edellyttämässä laajuudessa. Näitä olisivat velvollisuus kutsua yhtiökokous koolle arvioimaan tarvittavia toimenpiteitä oman pääoman menettämistilanteissa sekä säännökset osakepääoman korottamista, alentamista ja omien

osakkeiden hankintaa koskevasta yhtiökokouksen päätöksenteosta ja osakkeenomistajien merkintäetuoikeudesta osakeannissa.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevaan 53 artiklaan ja sisämarkkinoiden toimintaa koskevaan 114 artiklaan. Ensin mainitun artiklan nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen direktiivejä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. Jälkimmäisenä mainitun artiklan mukaan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

Aiempien maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevien EU-säädösten oikeusperusta on ollut Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 81 artikla, jonka mukaan unioni kehittää oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Nyt annetussa ehdotuksessa on kysymys maksukyvyttömyysmenettelyjen harmonisoinnista myös tilanteissa, joissa ei ole rajat ylittävää ulottuvuutta. Ehdotuksessa perustellaan maksukyvyttömyysmenettelyjen merkitystä sijoittautumisvapauden ja sisämarkkinoiden toiminnan kannalta muun muassa sillä, ettei etukäteen voida määrittää, ovatko velallisen tulevaisuudessa kohtaamat vaikeudet rajat ylittäviä ja että puhtaasti kansallisilla säännöksillä voi olla dominovaikutus rajat ylittäviin tilanteisiin. Siinä viitataan myös ylimääräisiin kustannuksiin, joita sijoittajille aiheutuu, kun ne joutuvat arvioimaan riskiä velallisen joutumisesta taloudellisiin vaikeuksiin yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, sekä kustannuksiin, joita velkojille aiheutuu sellaisten ylivelkaantuneiden yrittäjien lainaheitojen noudattamisen rajat ylittävistä valvonnasta, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon saadakseen nopeammin uuden mahdollisuuden.

Saneerausta ja velkajärjestelyä koskevat ehdotukset vastaavat perusrakenteeltaan Suomessa käytössä olevia järjestelmiä. Ehdotus sisältää kuitenkin paikoin sellaista tarpeettoman yksityiskohtaista säätelyä, joka voi olla ongelmallista etenkin yrityssaneerausta koskevan kansallisen lainsäädännön kannalta. Toisaalta siinä on pyritty sellaiseen osittaisharmonisointiin, joka koskisi vain ehdotuksen tarkoitusten kannalta välttämättömiä maksukyvyttömyysmenettelyjen osa-alueita. Eräät maksukyvyttömyyslainsäädännön ydinalueet, kuten menettelyjen aloittamisen aineelliset edellytykset sekä velkojien maksunsaantijärjestys, jäisivät pitkälti koskemattomiksi. Komissio katsoo, että toimenpiteiden tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla, koska jäsenvaltioiden saneerausta ja velkajärjestelyä koskevat lainsäädännöt poikkeavat merkittävästi toisistaan ja tämän asiantilan korjaantuminen ainoastaan jäsenvaltioiden omin toimin on erittäin epätodennäköistä.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua oikeusperustaa lähtökohtaisesti asianmukaisena mutta katsoo, että sen oikeellisuus on varmistettava neuvottelujen aikana. Ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Ehdotetun saneerausmenettelyn osalta ehdotus on kuitenkin tarpeettoman yksityiskohtainen ja saneerausmenettelyn sekä tuomioistuinten toiminnan ja roolin osalta kansallisiin järjestelmiin tarpeettoman laajasti puuttuva.

4 Ehdotuksen vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Velkojen ennaltaehkäisevästä uudelleenjärjestelystä säädetään Suomessa yrityksen saneerauslaista annetussa laissa (47/1993, jäljempänä *yrityssaneerauslaki*). Veloista vapauttamisesta säädetään yksityishenkilön velkajärjestelystä annetussa laissa (57/1993, jäljempänä *velkajärjestelylaki*). Direktiiviehdotuksesta seuraisi muutoksia molempiin, mutta erityisesti ensin mainittuun lakiin.

Suomen lainsäädäntö ei tunne ehdotuksen perusajatuksena olevaa saneeraushakemuksesta irrallista lyhyehköä täytäntöönpanokieltoa. Suomessa ulosmittauksen ja muiden täytäntöönpanotoimenpiteiden kieltä alkaa aina automaattisesti saneerausmenettelyn alkaessa ja pysyy voimassa, kunnes saneerausohjelma vahvistetaan tai menettely muusta syystä päättyy. Yrityssaneeraushakemuksen vireille tulon jälkeen tuomioistuin voi määrätä kiellon väliaikaisena. Direktiiviehdotuksen mukaan kieltä tulisi voida määrätä, vaikkei edes saneeraushakemusta olisi vireillä. Kiellon pidentäminen neljää kuukautta pidemmäksi ajaksi edellyttäisi erillistä päätöstä, ja kieltojen enimmäiskesto olisi rajoitettava yhteen vuoteen. Koska kysymyksessä on uudentyyppinen kieltä, edellyttäisi direktiivi yrityssaneerauslain muuttamista monilta osin.

Suomen lainsäädännössä ei ole 7 artiklan 5 kohdan edellyttämää säännöstä saneerausneuvotte-lujen tai saneerauksen varalle tehtyjen sopimusten pätemättömyydestä.

Direktiiviehdotuksen saneerausohjelman hyväksymistä koskevat menettelysäännökset ovat pääpiirteissään samantyyppisiä kuin suomalaisessa järjestelmässä. Direktiiviehdotuksen 9 ja 10 artikla tarkoittanee kuitenkin, että saneerausohjelma voisi tulla tietyissä tilanteissa hyväksytyksi ilman tuomioistuimen hyväksyntää. Yrityssaneerauksessa saneerausohjelman vahvistaa aina tuomioistuin. Lisäksi ehdotuksen erät hyvin yksityiskohtaiset säännökset aiheuttaisivat muutostarpeita lainsäädäntöön. Tällaisia ovat esimerkiksi 10 artiklan 4 kohdassa ohjelmaehdotuksen hyväksymiselle varattu 30 päivän määräaika sekä 13 artiklan 3 kohdan arvonnä-märittämisestä koskevat säännökset, jotka sisältävät muun muassa vaatimuksen mahdollisuudesta nimetä tuomioistuimen avuksi asiantuntijoita yrityksen arvonnä-määrittämistä varten. Myös edellytykset sille, että saneerausohjelma voidaan vahvistaa ilman kaikkien ryhmäenemmistöjen suostumusta, poikkeavat jossain määrin yrityssaneerauslaista.

Direktiiviehdotuksen ”*absolute priority rule*”, jonka mukaan ohjelmaehdotusta vastustaneelle velkojaryhmälle on tehtävä täysi maksu ennen kuin huonommalla etusijalla olevalle velkojaryhmälle voidaan tehdä mitään suorituksia, poikkeaa yrityssaneerauslaista. Ehdotus tarkoittanee, että etuoikeutta nauttivat velat olisi myös ajallisessa suhteessa maksettava kokonaisuudessaan ennen kuin muille velkojaryhmille voisi tulla mitään suorituksia.

Yrityssaneerauslain peruseriaa- teista poikkeaisi myös ehdotuksen 14 artiklan 2 kohta, jonka mukaan saneerausohjelma ei saa vaikuttaa niiden velkojien saataviin ja etuihin, jotka eivät osallistuneet sen hyväksymiseen. Yrityssaneerauslain pääsääntö on, että saneerausohjelma vaikuttaa kaikkien, myös tuntemattomien velkojien oikeuksiin. Suomen lainsäädännön vastainen on myös ehdotuksen 15 artiklan 4 kohdan säännös siitä, että tuomioistuin tulisi voida ohjelmaehdotusta vastaan äänestäneen velkojan valituksen johdosta vahvistaa saneerausohjelma ja määrätä velallinen tai ohjelmaehdotusta kannattaneet velkojat maksamaan korvausta valittajalle.

Uuden mahdollisuuden antamista koskevat säännökset vastaavat alustavan tarkastelun perusteella pitkälti Suomen lainsäädännön mukaista yksityishenkilön velkajärjestelyä. Ehdotus saattaisi kuitenkin aiheuttaa joitakin muutostarpeita velkajärjestelylakiin. Tällaisiin kuuluu muun

muassa se, että direktiiviehdotuksen mukaan aikaisempi veloista vapautuminen voi estää uuden veloista vapautumisen vain tietyn määräajan, kun taas Suomessa aiemmin myönnetty velkajärjestely on uuden velkajärjestelyn este kuluneen ajanjakson pituudesta riippumatta. Lisäksi sellainen maksuohjelma, jonka kesto on velalliselta poistetun maksuvelvollisuuden vuoksi viisi vuotta, sekä lisäsuoritusvelvollisuuden ulottuminen ajallisesti kolme vuotta kestäneen maksuohjelman jälkeiselle ajalle eivät näyttäisi suoraan kuuluvan minkään direktiivissä mainittuun poikkeusperusteen soveltamisalaan.

Maksukyvyttömyysmenettelyjen tehokkuutta koskevien artiklojen vaikutus kohdistuu sekä konkurssiin, yrityssaneeraukseen että yksityishenkilön velkajärjestelyyn, mutta merkittäviä muutostarpeita ei tältä osin arvioida olevan. Säännöksistä saattaa kuitenkin johtua joitain muutostarpeita lainsäädäntöön ja käytäntöihin esimerkiksi pesäinhoitajien sekä velkajärjestelyssä ja yrityssaneerauksessa toimivien selvittäjien valintaa koskevien vaatimusten osalta.

5 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Komissio arvioi ehdotuksessaan, että maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen harmonisoinnilla voidaan muun muassa vähentää rajat ylittävien investointien esteitä, pienentää riskiarviointien kustannuksia, edistää elinkelpoisen liiketoiminnan jatkumista, vähentää pienten ja keski suurten yritysten uudelleenjärjestelyn kustannuksia sekä edistää yritystoimintaa mahdollistamalla yrittäjien pääsy uuteen alkuun aiempaa useammin ja nopeammin. Lisäksi komissio arvioi ehdotuksen parantavan velkojen takaisinmaksuastetta ja pienentävän pankkitoiminnan järjestämättömien luottojen ongelmaa. Komissio on julkaissut ehdotuksensa yhteydessä erillisen vaikutusarvioinnin (SWD(2016) 358 lopullinen).

Komission mukaan Euroopan unionin alueella vuosittain 200 000 yritystä kohtaa maksukyvyttömyyden. Näistä yrityksistä ainakin neljänneksellä on jäsenvaltioiden rajat ylittäviä liittymiä. Lisäksi joka kuudennen yrityksen maksukyvyttömyysongelmat aiheutuvat toisen yrityksen maksukyvyttömyys tilasta. Yhden yrityksen maksukyvyttömyys ja konkurssi vaikuttavat sen velkojen asemaan. Täten yhden yrityksen maksukyvyttömyys voi aiheuttaa maksuvaikeuksia tai jopa maksukyvyttömyyden toiselle yritykselle. Tällaisen ketjureaktion ehkäiseminen on tärkeää, sillä yrityksen joutuessa konkurssiin ja yritystoiminnan täysin päättyessä myös yrityksen tarjoamat työpaikat katoavat.

Toimivilla maksukyvyttömyysjärjestelmillä on kansantaloudellista vaikutusta. Kun maksukyvyttömyysjärjestelmä on tehokas, sen taloudelliset vaikutukset ovat myönteisiä sekä julkisen sektorin voimavarojen käytön, investointihalukkuuden että taloudellisten voimavarojen kohdentumisen kannalta.

Toimivat maksukyvyttömyysjärjestelmät ovat tarpeellisia Euroopan unionin sisämarkkinoiden kehityksen kannalta. Jäsenvaltion maksukyvyttömyysjärjestelmän toimivuus ja luotettavuus ovat tärkeitä erityisesti rajat ylittävää toimintaa harjoittaville sijoittajille, rahoittajille ja yrityksille. Direktiiviehdotuksen mukaiset vähimmäisvaatimukset jäsenmaiden maksukyvyttömyysjärjestelmille lisäävät yhteismarkkinoiden houkuttelevuutta toimijoille sekä pienentävät rajat ylittävän sijoitus-, rahoitus- ja yritystoiminnan riskejä.

Suomen maksukyvyttömyyslainsäädäntö ja -järjestelmä on kansainvälisessä vertailussa todettu erittäin toimivaksi, eikä kansallisen lainsäädännön muuttamisesta sinänsä ole odotettavissa suoraa ja välitöntä taloudellista hyötyä suomalaisille yrityksille. Direktiiviehdotuksen hyödyt liittyvät Suomen osalta pääasiassa unionin yhteismarkkinoiden tehostumiseen ja hyödyttävät erityisesti rajat ylittävää sijoitus-, rahoitus- ja yritystoimintaa.

Ehdotuksella ei komission vaikutusarvion mukaan katsota olevan kokonaisuudessaan merkittäviä vaikutuksia jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallinnon tehtäviin. Direktiiviehdotuksen 29 artikla sisältää kuitenkin velvollisuuden kerätä runsaasti erilaista tilastotietoa maksukyvyttömyysmenettelyistä. Tilastotietojen perusteella voidaan verrata kansallisia maksukyvyttömyysjärjestelmiä ja vertailun kautta luoda vertaispainetta niille jäsenvaltioille, joiden maksukyvyttömyysjärjestelmät eivät ole tehokkaita. Ehdotettu laaja ja yksityiskohtainen velvoite tietojen keräämiseen aiheuttaisi tietojärjestelmäkustannuksia, koska vain osa artiklassa tarkoitetuista tiedoista voidaan kerätä nykyisen konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden tiedonhallintajärjestelmä Kostin avulla.

Ehdotus saattaa myös lisätä tuomioistuinten työmäärää, sillä tuomioistuimen tulisi päättää samaa saneerausta koskevista täytäntöönpanokielloista useaan kertaan.

Taloudelliset vaikutukset arvioidaan jatkovalmistelussa euromääräisesti. Lähtökohtaisesti mahdolliset muutokset toteutetaan valtiontalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa. Kansallisista resursseista päätetään julkisen talouden suunnitelman (JTS) ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Lainkäyttöön ja tuomioiden täytäntöönpanoon liittyvä sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Asiaa on käsitelty oikeudelliset kysymykset -jaostossa (EU-35) ja Rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaostossa (EU-10) kirjallisesti.

Ennen jaostokäsittelyä direktiiviehdotus on ollut lausuntokierroksella ja lausuntonsa siihen ovat toimittaneet valtiovarainministeriö, Espoon käräjäoikeus, Helsingin käräjäoikeus, Keski-Suomen käräjäoikeus, konkurssiasiamies, Verohallinto, Finnvera Oyj, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssialan Keskusliitto FK, Keskuskauppakamari, OP Osuuskunta, Suomen Yrittäjät ry, Suomen Asianajajaliitto, Insolvenssioikeudellinen Yhdistys ry, Velkaneuvonta ry, Yrityssaneerausyhdistys ry, Suomen Pääomasijoitusyhdistys ry ja Työeläkevakuuttajat TELA ry.

Direktiiviehdotusta koskevat neuvottelut on aloitettu neuvoston työryhmässä tammikuussa 2017.

Direktiiviehdotuksen valmisteluvaiheessa eduskunnalle on annettu E-kirjelmä E 46/2016 vp; LaVL 12/2016 vp, TaV 22.6.2016.

8 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.