

Talousvaliokunta

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 talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Mari Aalto, oikeusministeriö
- lainsäädäntösihteeri Tuukka Vähätalo, oikeusministeriö
- finanssisihteeri Milla Kouri, valtiovarainministeriö
- osaston johtaja, käräjätuomari Matti Palojarvi, Helsingin käräjäoikeus
- konkurssiasiamies Helena Kontkanen, konkurssiasiamiehen toimisto
- lakimies Antti Laitila, Finanssialan Keskusliitto ry
- asianajaja Salla Suominen, Suomen Asianajajaliitto
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät ry
- professori Tuula Linna

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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).

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2017 vp

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 velkojen oikeudet. Direktiivin ei tulisi sisältää Suomen maksukyvyttömyys- tai prosessilainsäädännön peruseräpäätteistä 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

Ehdotettua sääntelyä puoltavia yleisiä näkökohtia. Komission direktiiviehdotus kytkeytyy EU:n pääomamarkkinaunionin toteuttamiseen ja sisämarkkinoiden syventämiseen. Talousvaliokunta katsoo, että pääoma- ja sisämarkkinoiden markkinaehtoinen kehittäminen edellyttäneen muiden toimien ohella myös kansallisten maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen harmonisointia: nykyiset eroavaisuudet jäsenvaltioiden insolvenssilainsäädännöissä haittaavat rajat ylittävän elinkeino- ja sijoitustoiminnan kehittymistä. Maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen paikallinen tehottomuus tai jäsenvaltiokohtaiset eroavaisuudet ylipäänsä vaikeuttavat muun muassa luottoriskien arviointia ja hallintaa. Talousvaliokunta viittaa aiempaan kannanottoonsa (TaVP 57/2016 vp — E 46/2016 vp), jonka mukaan maksukyvyttömyyden lainsäädännöllistä viitekehystä tulee kehittää muun muassa asettamalla vertaispaineita niille jäsenvaltioille, joiden maksukyvyttömyysjärjestelmät eivät toimi erityisen nopeasti tai tehokkaasti.

Talousvaliokunta katsoo kaikkien markkinaosapuolten hyötyvän selkeistä, yhtenäisistä insolvenssisäännöistä pitkällä aikavälillä. Elinkelpoiset, mutta väliaikaisesti vaikeuksiin ajautuneet yritykset kannattaa pelastaa yrityssaneerauksella, kun taas konkurssikelpoiset yritykset on ohjattava ripeään likvidaatioprosessiin, jos saneerausmenettelyyn ei ole edellytyksiä.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että lainsäädännön harmonisointi ei johda Suomessa toimiviksi havaittujen käytäntöjen heikentämiseen. Suomen insolvenssilainsäädäntö on erityisesti konkurssimenettelyn osalta kokonaisuudessaan varsin korkeatasoinen ja hyvin toimiva; puutteiden katsotaan liittyvän lähinnä yrityssaneerausmenettelyyn.

Varauksellisuutta herättäviä seikkoja. Talousvaliokunta pitää maksukyvyttömyysmenettelyjen yhdenmukaistamista pääpiirteissään oikeansuuntaisena, joskin direktiiviehdotukseen sisältyy kohtia, joihin talousvaliokunta suhtautuu varauksellisesti. Yleisenä huomiona valiokunta toteaa

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2017 vp

ehdotetun sääntelyn olevan varsin yksityiskohtaista ja siten luovan mahdollisia ristiriitatilanteita kansallisten järjestelmien kanssa. Yksittäisinä kansalliseen järjestelmäämme hankalasti yhteensovitettavina ehdotuksen osina talousvaliokunta nostaa esille Suomen insolvenssioikeuteen sopimattomina muun muassa saneerausmenettelyä vastustaneiden velkojien aseman suhteessa huomnommalla etusijalla oleviin velkoihin nähden (absolute priority rule) sekä eräät velallisyhtiön hallitukselle asetettavat velvoitteet ryhtyä maksukyvyttömyyttä ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin.

Varhainen puuttuminen ja rauhoitusaika. Voimassa olevan sääntelyn mukaan velkojen uudelleenjärjestelysuunnitelmaa koskevien neuvottelujen tukemiseksi voidaan käyttää välitilaa yksittäisten täytäntöönpanotoimien pysäyttämiseksi. Talousvaliokunta katsoo, että yleinen välitila siis estää insolvenssimenettelyjen käynnistämisen velkojien toimesta. Välitilan kestoksi voidaan määrätä lähtökohtaisesti neljä kuukautta, mutta sitä voidaan pyynnöstä pidentää enintään vuoden pituiseksi. Pidentymisen edellytys on neuvottelujen olennainen edistyminen ja se, ettei osapuolille aiheudu pidentymisestä epäoikeutettua haittaa.

Direktiiviehdotukseen sisältyvät, rauhoitusaikaa koskevat säännökset näyttäisivät olevan osittain varsin syvälle sopimusoikeuteen meneviä, minkä lisäksi ehdotuksen mukaiset rauhoitusajan raukeamisperusteet ovat suppeasti määritellyt. Talousvaliokunta korostaa, että uusi sääntely ei saa johtaa yritysrahoitusmuotojen monipuolisuuden ja joustavuuden vähenemiseen.

Velkakonversio. Direktiiviehdotuksen yhtenä tavoitteena on, että konkurssien sijaan käytettäisiin enemmän velkojen uudelleenjärjestelyjä, minkä katsotaan johtavan velkojienkin kannalta konkurssia parempaan lopputulokseen. Talousvaliokunta huomauttaa, että velkakonversio voidaan nykyisin asettaa saneerausmenettelyn ehdoksi.

Talousvaliokunta korostaa, että mahdollisissa velkakonversiotilanteissa alkuperäisille osakkeenomistajille — jotka usein ovat yrityksen perustaja-omistajia — tulee jättää konversion jälkeenkin kannustin liiketoiminnan jatkamiseen ja kehittämiseen. Velkakonversion yhteydessä tehtävän osakassopimuksen ehdoin voitaisiin mahdollistaa alkuperäisen perustaja-omistajan myöhempi mahdollisuus osakkeiden takaisinlunastukseen velkojalta liiketoiminnan tervehdyttyä tai velkojan halutessa luovuttaa osakkeet kolmannelle. Näin suojattaisiin perustaja-omistajan motivoituneisuutta liiketoiminnan ylläpitämiseksi ja edelleen kehittämiseksi.

Toinen mahdollisuus. Komission esityksen eräs merkittävimmistä tavoitteista on rehellisen yrittäjän uusi mahdollisuus. Tällä sääntelyllä halutaan taata, että yrittäjällä on mahdollisuus jatkaa liiketoimintaa tai aloittaa uusi yritystoiminta epäonnistumisesta huolimatta. Talousvaliokunta pitää näitä lähtökohtia erittäin kannatettavina. Myös saneerausdirektiivin esitöissä todetaan, että konkurssin kokeneet yrittäjät onnistuvat liiketoiminnassaan todennäköisemmin toisella kerralla. Kansantalouden kannalta on järkevää luoda säännöstö, jonka puitteissa velallinen saadaan takaisin aktiiviseksi toimijaksi. Lainsäädäntöä tulee kehittää yrittäjyyttä tukevaksi myös tältä osin.

Muita huomioita insolvenssioikeuden kehittämisestä. Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että voimassa olevan maksukyvyttömyysmenettelyä koskevan sääntelyn eräänä ongelmana on pesänselvittäjähallinnon modernisoinnin tarve. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että lainsäädännön jatkokehittämisessä arvioitaisiin pesänselvittäjän ja -hoitajan valvontamekanismien uudistamista ja viranomaisten roolin vahvistamista. Verrokkina tulisi käyttää esimerkiksi Ruotsin konkurssiasia-

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2017 vp

mies-mallia. Valiokunta kiinnittää huomiota myös maksujen saantijärjestykseen ja esittää selvittävän, onko edelleen perusteita säilyttää julkisoikeudellisten saatavien asema vai voitaisiinko sääntelyä tältä osin muuttaa. Talousvaliokunta huomauttaa julkisyhteisöjen tappioidensietokyvyn olevan huomattavasti parempi kuin yksityisten velkojien.

Lopuksi. Talousvaliokunta toteaa, että saneerausmenettelyissä on kysymys vaikeasta tasapainosta aloittamiskynnyksen ja menettelyn edellytysten määrittelyssä: elvytysmenettelyistä ei tule luoda liian helppoa väylää veloista vapautumiselle samalla, kun näiden mekanismien tulisi olla tosiasiallinen ja käyttökelpoinen väline elinkelpoisten yritysten uudelleenjärjestelyille.

Talousvaliokunta pitää selvitettyinä, että taloudellisissa vaikeuksissa olevien yritysten mahdollisuuden selvittää elinkelpoisina vaikuttaa kuitenkin merkittävästi se, kuinka varhaisessa vaiheessa yritys hakeutuu uudelleenjärjestelymekanismien piiriin; myöhäinen hakeutuminen on merkittävä ongelma yrityksen selviytymisen kannalta. Tämän kysymyksen ratkaisemiseksi tarvittaneen nyt ehdotetun lainsäädännön ohella muitakin ohjauskeinoja, muun muassa tiedottamista ja neuvontaa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 14.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps (osittain)
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd (osittain)
jäsen Arto Pirttilahti kesk (osittain)
jäsen Hanna Sarkkinen vas (osittain)
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r (osittain)
jäsen Antero Vartia vihr (osittain)

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2017 vp

varajäsen Jari Leppä kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller