

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisoinnista (maksukyvyttömyysdirektiivi II)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 7.12.2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eräiden maksukyvyttömyyslainsäädännön osa-alueiden harmonisoinnista sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 19.1.2023

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Erityisasiantuntija Katri Törnroth

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI MAKSUKYKYVYTTÖMYYSLAINSÄÄDÄNNÖN HARMONISOINNISTA**1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Komissio teki 7.12.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eräiden maksukyvyttömyyslainsäädännön osa-alueiden harmonisoinnista (COM(2022) 702 final, jäljempänä *direktiiviehdotus* tai *ehdotus*).

Ehdotus on yksi komission pääomamarkkinaunionin uudessa toimintasuunnitelmassa (COM(2020) 590 final, E 141/2020 vp, TaVL 3/2021 vp) nimetyistä aloitteista. Komissio arvioi toimintasuunnitelmassaan, että kansallisten maksukyvyttömyysjärjestelmien väliset erot ovat pitkäaikainen rakenteellinen este rajat ylittävälle sijoituksille ja että niiden yhdenmukaistaminen edistäisi oikeusvarmuutta ja riskien asianmukaista hinnoittelua. Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan muun muassa, että pääomamarkkinaunioni ei toteudu ilman sääntelyn ja valvonnan yhdenmukaistamista ja sääntelyinstrumenttien tulisi voida vastata jäsenvaltioiden tarpeisiin niiden omien järjestelmien toimiviksi koettujen elementtien säilyttämisestä (TaVL 3/2021 vp s. 6). Maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisointi mainittiin jo komission ensimmäisessä pääomamarkkinaunionin toimintasuunnitelmassa syyskuussa 2015 (COM(2015) 468 final). Maksukyvyttömyyslainsäädäntö on mainittu myös esimerkiksi eurohuippukokouksen julkilausumassa 25.6.2021 osana pääomamarkkinoiden yhdentymisen ja kehittämisen rakenteellisia haasteita. Edellinen pääomamarkkinaunionihankkeen edistämiseksi annettu erityisesti yritysten saneerausmenettelyitä ja yrittäjien velkajärjestelyitä sekä eräitä kaikkien maksukyvyttömyysmenettelyiden tehokkuuteen liittyviä seikkoja harmonisoinut direktiivi (EU) 2019/1023 uudelleenjärjestelystä ja maksukyvyttömyydestä¹ (jäljempänä *vuoden 2019 maksukyvyttömyysdirektiivi*) on pantu täytäntöön 1.7.2022 voimaan tulleilla laeilla.

Ehdotuksen tavoitteena on jäsenvaltioiden maksukyvyttömyysmenettelyitä yhdenmukaistamalla edistää rahoitusmarkkinoiden toimivuutta, pääoman vapaata liikkuvuutta, rajat ylittäviä sijoituksia ja eurooppalaisten yritysten tasavertaisia toiminta- ja kilpailuedellytyksiä. Ehdotuksen tavoitteena on myös tehostaa maksukyvyttömyysmenettelyitä EU:ssa ja erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa ne tällä hetkellä ovat tehottomia.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1023, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, ennaltaehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevista puitteista, veloista vapauttamisesta ja elinkeinotoiminnan harjoittamiskiellosta sekä toimenpiteistä uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevien menettelyjen tehostamiseksi ja direktiivin (EU) 2017/1132 muuttamisesta (direktiivi uudelleenjärjestelystä ja maksukyvyttömyydestä).

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Yleiset säännökset (1–3 artikla)

Direktiiviehdotus soveltuu oikeushenkilöitä ja yrittäjiä koskeviin maksukyvyttömyysmenettelyihin. Lisäksi ehdotus soveltuu velkajärjestelymenettelyiden osalta niihin perustajiin ja omistajiin, jotka ovat henkilökohtaisessa vastuussa velallisyrittäjien veloista. Direktiiviehdotus ei sovellu useiden rahoitusmarkkinatoimijoiden, kuten luottolaitosten, sijoituspalveluyritysten ja vakuutusyhtiöiden, maksukyvyttömyysmenettelyihin. Lisäksi direktiiviehdotus ei sovellu eläkelaitosten maksukyvyttömyysmenettelyihin, sillä niiden voidaan katsoa kuuluvan julkisyhteisöjä koskevan poikkeuksen piiriin.

2.2 Takaisinsaanti (4–12 artikla)

Direktiiviehdotus sisältää säännöksiä takaisinsaantiperusteista ja –ajasta sekä takaisinsaannin vaikutuksista ja menettelystä. Takaisinsaantiperusteiden ja –ajan osalta on nimenomaisesti todettu, että jäsenvaltiot voivat säätää tai säilyttää direktiiviehdotusta laajemman suojan yleiselle velkojatalolle takaavat takaisinsääntönsä (5 artikla). Direktiiviehdotuksessa on kolme takaisinsaantiperustetta: velkojan tai velkojaryhmän suosiminen (6 artikla), lahja tai muu lähes vastasuorituksen oikeustoimi (7 artikla) ja yleiselle velkojatalolle tarkoituksellisesti epäedulliset oikeustoimet (8 artikla).

Ehdotuksen 6 artiklan nojalla peräytyisi oikeustoimi, vakuus tai muu toimi, jolla on suosittu velkojaa tai velkojaryhmää ja joka on tapahtunut maksukyvyttömyysmenettelyyn hakeutumista edeltäneen kolmen kuukauden aikana, jos velallinen on ollut kykenemätön maksamaan erääntyneitä velkojaan, tai maksukyvyttömyysmenettelyyn hakeutumisen jälkeen. Jos velkojan erääntynyt saatava on täytetty tai sille on asetettu vakuus, takaisinsaanti edellyttäisi lisäksi, että velkoja tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää velallisen kyvyttömyydestä maksaa erääntyneitä velkojaan tai maksukyvyttömyysmenettelyhakemuksen jättämisestä. Takaisinsaannista kyseisen takaisinsaantiperusteen nojalla ehdotetaan kuitenkin myös poikkeuksia, esim. shekkien, selvitysjärjestelmien ja rahoitusvakuuksien osalta.

Lahjanluonteiset sopimukset voitaisiin peräyttää maksukyvyttömyysmenettelyhakemuksen jättämistä edeltävän vuoden tai hakemuksen jälkeiseltä ajalta (7 artikla). Yleiselle velkojatalolle tarkoituksellisesti epäedullisten oikeustoimien osalta takaisinsaantiaika olisi neljä vuotta (8 artikla). Takaisinsaannin edellytyksenä viimeksi mainittujen oikeustoimien osalta on myös, että toinen osapuoli tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää velallisen aikeesta aiheuttaa vahinkoa velkojille.

Lisäksi direktiiviehdotus sisältää säännöksiä takaisinsaannin vaikutuksista (9–11 artikla). Myös peräytettävän omaisuuden tuotto olisi lähtökohtaisesti palautettava konkurssipesään. Takaisinsaantikanne olisi pantava vireille kolmen vuoden sisällä maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamisesta. Konkurssipesän takaisinsääntäminen olisi voitava siirtää toiselle velkojalle tai kolmannelle osapuolelle. Konkurssipesän olisi palautettava peräytettävästä oikeustoimesta tai omaisuudesta velalliselle suoritettu vastike tai korvattava sen arvo. Peräytettävän oikeustoimen toinen osapuoli ei voisi käyttää takaisinsaannin johdosta palautettavaa omaisuutta muun konkurssipesältä olevan saatavansa kuittamiseen. Jos takaisinsaannin kohteena oleva omaisuus siirtyy perintönä tai muuna yleisseuraantona, kohdistuisi takaisinsaanti luovutuksensaajaan. Jos omaisuus on muutoin luovutettu edelleen, luovutuksensaajan tulisi palauttaa omaisuus, jos luovutuksensaaja on saanut omaisuuden ilmaiseksi tai ilmeisen riittämätöntä korvausta vastaan taikka hän tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää takaisinsaantiperusteesta.

2.3 Tiedonsaanti eräistä rekistereistä (13–18 artikla)

Direktiiviehdotuksella varmistettaisiin pesänhoitajan konkurssipesän omaisuutta koskevien tietojen saanti rahanpesun torjuntasääntelyn mukaisista pankkitilirekistereistä ja edunsaajarekistereistä sekä direktiiviehdotuksen liitteessä luetelluista kansallisista omaisuusrekistereistä. Liitteen lista sisältää mm. kiinteistörekisterit, irtainta omaisuutta koskevat rekisterit, arvo-osuuksia koskevat rekisterit ja immateriaalioikeuksia koskevat rekisterit.

Pankkitilirekisterien osalta jäsenvaltioiden olisi nimettävä tuomioistuimet, joilla on pääsy kansallisiin ja ulkomaisiin pankkitilitietoihin rahanpesusääntelyn mukaisessa pankkitilirekisterissä. Tietojen haku tapahtuisi pesänhoitajan tai selvittäjän pyynnöstä tapauskohtaisesti. Direktiiviehdotuksen johdanto-osan mukaan pesänhoitajille ei voisi antaa suoraa pääsyä pankkitilirekisteriin tietosuoja- ja yksityisyydensuojajäsenyksiä. Tuomioistuimissa olisi nimettävä henkilöt, jotka voivat hakuja tehdä, ja heille on direktiiviehdotuksessa asetettu tiettyjä vaatimuksia. Rekisterinpitäjien tulisi myös pitää kirjaa tuomioistuinten tekemistä hauista. Edunsaajarekisterien ja kansallisten omaisuusrekisterien osalta tiedonsaanti olisi varmistettava kotimaisille ja ulkomaisille pesänhoitajille ja selvittäjille.

2.4 Nk. pre pack –menettelyt (19–35 artikla)

Direktiiviehdotus sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä nk. pre pack -menettelyistä, joissa velallisen liiketoiminnan tai sen osan myyntiä valmistellaan velallisen, velkojen ja ostajaehdokkaiden kesken jo ennen virallisen maksukyvyyttömyysmenettelyn alkamista ja joissa tällainen myynti voidaan etukäteisvalmistelujen ansiosta toteuttaa nopeasti ja tehokkaasti virallisen maksukyvyyttömyysmenettelyn alkamisen jälkeen. Ehdotuksen mukaan sillä, että jäsenvaltioiden kansallisilta maksukyvyyttömyysjärjestelmiltä edellytettäisiin erillistä pre pack -menettelyä, voitaisiin edistää yhtiön varallisuuden tai sen osan myyntiä toiminnallisena kokonaisuutena yhtiön varallisuuden hajanaisen rahaksimuuton sijaan, minkä katsotaan useimmiten johtavan velkojen maksunsaannin kannalta parempaan lopputulokseen.

Ehdotuksen mukaan pre pack -menettelyn tulisi koostua kahdesta peräkkäisestä vaiheesta, joita kutsutaan ehdotuksessa valmisteluvaiheeksi (*'preparation phase'*) ja likvidaatiovaiheeksi (*'liquidation phase'*). Valmisteluvaiheen tarkoituksena olisi etsiä sopiva ostajaehdokka velallisen liiketoiminnalle tai sen osalle, minkä jälkeen likvidaatiovaiheen tarkoituksena olisi hyväksyä ja toteuttaa ennalta sovittu kauppa sopivan ostajaehdokkaan kanssa sekä jakaa kaupasta saatavat varat velkojille.

Ehdotuksen mukaan sopivien ostajaehdokkaiden etsiminen ja muut valmisteluvaiheeseen kuuluvat toimenpiteet annettaisiin tuomioistuimen määräämän valvojan (*'monitor'*) tehtäväksi. Valvojan tulisi myyntiä valmistellessaan ja sopivia ostajaehdokkaita etsiessään pyrkiä parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen velkojen maksunsaannin kannalta. Valmisteluvaiheen aikana määräysvalta velallisen omaisuuteen ja päivittäiseen liiketoimintaan säilyisi velallisella itsellään, minkä lisäksi uhkaavasti maksukyvyyttömään tai maksukyvyyttömään velalliseen kohdistuvat yksittäiset täytäntöönpanotoimet tulisi voida keskeyttää vuoden 2019 maksukyvyyttömyysdirektiivin 6 ja 7 artiklan mukaisella tavalla.

Valmisteluvaiheen jälkeen menettely etenisi likvidaatiovaiheeseen, jossa sopivan ostajan kanssa valmisteltu velallisen liiketoiminnan tai sen osan myynti saatettaisiin tuomioistuimen vahvistettavaksi. Valvojan tulisi ehdottaa parhaan valmisteluvaiheessa saamansa tarjouksen hyväksymistä ja tarvittaessa perustella, mihin kilpailevien tarjousten paremmuusjärjestys perustuu. Valvojan ehdottaman tarjouksen hyväksyminen tuomioistuimessa edellyttäisi muun mu-

assa sitä, että myynnin valmistelu ja sopivan ostajan etsiminen olisi toteutettu kilpailukykyisellä, läpinäkyvällä, reilulla ja markkinastandardien mukaisella tavalla. Jos direktiiviehdotuksen mukaiset edellytykset tarjouksen hyväksymiselle eivät täytyisi, myyntiä ei tulisi tuomioistuinmessä vahvistaa vaan maksukyvyttömyysmenettelyä tulisi jatkaa.

Näistä myynnin valmistelun läpinäkyvyyttä koskevista edellytyksistä voitaisiin direktiiviehdotuksen mukaan poiketa silloin, jos myynnin valmisteluvaihe halutaan pitää luottamuksellisena, mutta tällöin likvidaatiovaiheeseen etenemiseltä ja myynnin toteuttamiselta tulisi edellyttää julkisen huutokaupan järjestämistä. Parasta valmisteluvaiheessa saatua tarjousta pidettäisiin julkisen huutokaupan lähtötarjouksena. Julkinen huutokauppaprosessi tulisi aloittaa kahden viikon kuluessa likvidaatiovaiheen alkamisesta eikä sen kokonaiskesto saisi ylittää neljää viikkoa.

Likvidaatiovaihe olisi poikkeuksetta EU:n maksukyvyttömyysasetuksen (EU) 2015/848² (jäljempänä *maksukyvyttömyysasetus*) 2 artiklassa tarkoitettu julkinen maksukyvyttömyysmenettely. Kun menettely etenisi valmisteluvaiheesta likvidaatiovaiheeseen, menettelyn valvojaksi määrätty henkilö lähtökohtaisesti jatkaisi myös menettelyn selvittäjänä tai pesähoitajana. Tästä syystä valvojan tulisi jo valmisteluvaiheessa täyttää selvittäjälle tai pesähoitajalle asetetut kansalliset kelpoisuusvaatimukset. Ehdotuksessa edellytetään, että valvojana ja selvittäjänä tai pesähoitajana toimivalle henkilölle asetettaisiin henkilökohtainen korvausvelvollisuus hänelle asetettujen velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä velkojille ja kolmansille osapuolille aiheutuvasta vahingosta.

Lisäksi ehdotus sisältää säännökset myyntihetkellä täyttämättä olevien sopimusten siirtymisestä ostajalle (27 artikla), velvollisuudesta varmistaa kaupan toteuttaminen veloista ja muista vastuista vapaasti (28 artikla), myyntiä koskevalle muutoksenhauille asetettavista rajoituksista (29 artikla), velallisen läheisten tahojen asemasta myyntiprosessissa (32 artikla), keinoista maksimoida velallisen liiketoiminnan tai sen osan arvo (33 artikla), velkojien asemasta ja oikeudesta tulla kuulluksi myyntiprosessin aikana (34 artikla) sekä kilpailulainsäädännön vaikutuksesta myyntiprosessiin (35 artikla).

2.5 Johdon velvollisuus hakea maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamista ja vahingonkorvausvastuu (36 ja 37 artikla)

Direktiiviehdotus edellyttää, että yhtiön johdolle asetetaan velvollisuus hakea maksukyvyttömäksi tullut yhtiö maksukyvyttömyysmenettelyyn. Ehdotuksen mukaan hakemus olisi jätettävä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun yhtiön johto tuli tai sen voidaan kohtuudella odottaa tulleen tietoiseksi yhtiön maksukyvyttömyydestä. Lisäksi yhtiön johdon tulisi olla henkilökohtaisesti vastuussa vahingosta, joka yhtiön velkojille aiheutuu hakemuksen jättämistä koskevan velvollisuuden laiminlyönnistä.

2.6 Maksukyvyttömien mikroyritysten purkumenettely (38–57 artikla)

Direktiiviehdotus edellyttää, että jäsenvaltioissa on direktiivin edellytykset täyttävä maksukyvyttömille mikroyrityksille tarkoitettu purkumenettely, jossa toimivaltaisena viranomaisena voisi tuomioistuimen sijasta toimia esimerkiksi hallintoviranomainen. Jäljempänä tässä muistiossa on käytetty termiä ”viranomainen”, koska sitä on käytetty myös direktiivissä. Mikroyritys on direktiiviehdotuksen 2 artiklan j kohdassa määritelty viittauksella komission suositukseen

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/848, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, maksukyvyttömyysmenettelyistä.

2003/361/EY, mikä tarkoittaisi yrityksiä, joiden palveluksessa on alle 10 työntekijää ja joilla on enintään kahden miljoonan euron vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma.

Direktiiviehdotus määrittelee myös maksukyvyttömyyden tätä menettelyä varten: mikroyritys olisi maksukyvytön, kun se on yleisesti kykenemätön maksamaan erääntyviä velkojaan. Jäsenvaltioiden olisi säädettävä määritelmälle tarkempia ehtoja, joiden olisi oltava selkeitä, yksinkertaisia ja helposti yrityksen todennettavissa.

Pääsyä menettelyyn ei saisi evätä sillä perusteella, että velallisella ei ole lainkaan varoja tai ne eivät riitä menettelyn kustannusten kattamiseen. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tällöin menettelyn kustannukset kuitenkin katetaan. Menettelyyn saataisiin määrätä pesänhoitaja vain, jos velallinen, velkoja tai velkojaryhmä pyytää määräystä ja pesänhoitajan kustannukset voidaan kattaa konkurssipesän varoista tai sen tahon toimesta, joka määräystä pyysi.

Hakemuksen menettelyn aloittamisesta voisi tehdä velallinen tai velkoja. Komissio laatisi hakemukselle standardipohjan täytäntöönpanosäädöksellä. Jos hakemuksen tekisi velkoja, olisi velallisen toimitettava pohjassa vaaditut tiedot viranomaiselle viimeistään kahden viikon sisällä siitä, kun velallinen on saanut tiedon menettelyn aloittamisesta. Standardipohja sisältäisi ainakin tiedot yrityksestä tai yrittäjästä, listauksen yrityksen varoista ja veloista sekä tunnettujen velkojen yhteystiedot.

Päätös menettelyn aloittamisesta olisi tehtävä kahden viikon kuluessa hakemuksen saapumisesta. Menettelyn aloittaminen saataisiin evätä vain, jos yritys ei ole mikroyritys, se ei ole maksukyvytön taikka viranomaisella tai jäsenvaltiolla ei ole toimivaltaa. Velallisen tai velkojan olisi voitava valittaa päätöksestä tuomioistuimeen. Valitus ei kuitenkaan keskeyttäisi tai lykkäisi menettelyä. Velallisen omaisuus pysyisi velallisen hallinnassa ja yritys voisi jatkaa päivittäistä liiketoimintaansa (*'debtor in possession'*). Jäsenvaltiot voisivat kuitenkin kansallisesti määritellä poikkeukselliset mutta tapauskohtaisesti arvioitavat tilanteet, joissa viranomainen voisi päättää, että velallisella ei olisi määräysvaltaa omaisuuteensa. Jos velallisella ei olisi määräysvaltaa omaisuuteensa eikä pesänhoitajaakaan olisi määrätty, olisi viranomaisen joko hyväksyttävä kaikki velallisen omaisuutta koskevat toimenpiteet tai viranomainen voisi nimetä velkojan hoitamaan tehtävää.

Menettelyyn kuuluisi yksittäisten täytäntöönpanotoimenpiteiden kieltö. Jäsenvaltiot voisivat säätää, että viranomainen voisi velallisen tai velkojan pyynnöstä sallia tietyn velan maksun, jos maksu ei todennäköisesti vaarantaisi yleisen velkojatahon perusteltuja odotuksia ja maksukieltö olisi kyseisen velkojan kannalta epäoikeudenmukainen. Viranomaisen tulisi ilmoittaa velalliselle ja velkojille menettelyn aloittamisesta sekä pyytää saatavien ilmoittamista 30 päivän kuluessa. Viranomaisen tai tuomioistuimen olisi käsiteltävä saatavia koskevat riitaisuudet nopeasti ja viranomainen voisi päättää jatkaa menettelyä riidattomien saatavien osalta. Viranomainen voisi myös muuntaa menettelyn tavalliseksi maksukyvyttömyysmenettelyksi, jos takaisinsaantikanteiden määrä tai niitä koskevien menettelyiden kesto sitä vaatii.

Viranomainen määrittäisi menettelyn piiriin kuuluvan omaisuuden, joka käsittäisi sekä menettelyn alkaessa velallisella olleen omaisuuden että hakemuksen jättämisen jälkeen hankitut ja takaisinsaadut varat. Viranomainen joko myisi omaisuuden tai päättäisi menettelyn päättymisestä ilman omaisuuden myyntiä. Menettely voisi päättyä ilman myyntiä vain, jos pesässä ei ole omaisuutta, omaisuutta on niin vähän, että sen myynti ei kattaisi kustannuksia tai vakuusomaisuuden arvo on alempi kuin vakuudellisten velkojen määrä ja viranomainen pitää perusteltuna, että vakuusvelkojat ottavat omaisuuden haltuunsa.

Omaisuuksien myynnin tulisi ensisijaisesti tapahtua sähköisessä huutokauppajärjestelmässä. Komission tulisi täytäntöönpanosäädöksin yhdistää kansallisesti perustettavat huutokauppajärjestelmät Euroopan oikeusportaaliin (*European e-Justice Portal*), jossa olisi myös yhteinen hakutoiminto kansallisiin järjestelmiin. Yhteisen yhteyspisteen kustannukset katettaisiin EU:n budjetista, mutta kansallisesti tulisi kustantaa kansallisen järjestelmän luominen ja sen linkittäminen portaaliin, sekä järjestelmien ylläpito. Jos sähköisessä huutokaupassa tehdään tarjouksia sekä yrityksen liiketoiminnasta että sen yksittäisistä omaisuususeristä, velkojien tulisi päättää kumpaa vaihtoehtoa he kannattavat.

Menettely tulisi päättää kahden viikon kuluessa varojenjaosta. Päätöksestä tulisi ilmetä milloin yrittäjä tai yrityksen veloista henkilökohtaisesti vastaava luonnollinen henkilö vapautuu veloistaan. Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että menettelyssä yrittäjän tai yrityksen veloista henkilökohtaisesti vastuussa olevan luonnollisen henkilön velat järjestellään kuten yksityishenkilön velkajärjestelyssä. Direktiiviehdotuksen perusteluosassa on todettu, että esimerkiksi veloista vapautumisen edellytykset ja muut olosuhteet olisi säädettävä yhtenäisiksi vuoden 2019 maksukyvyttömyysdirektiivin III osastossa yksityishenkilön velkajärjestelystä säädetyn kanssa. Lisäksi liiketoimintaan kuuluvien velkojen takausta koskevat menettelyt tulisi koordinoita tai yhdistää purkumenettelyn kanssa.

2.7 Velkojatoimikunnat (58–67 artikla)

Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa velkojien asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia maksukyvyttömyysmenettelyissä myös silloin, kun se olisi esimerkiksi yksittäisten velkojien rajallisten resurssien tai maantieteellisen etäisyyden vuoksi muuten vaikeaa. Ehdotus sisältää minimiharmonisoivia säännöksiä mm. velkojatoimikuntien kokoonpanosta, tehtävistä ja työskentelytavoista.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että velkojatoimikunta perustetaan, jos velkojainkokous niin päättää. Tämän lisäksi jäsenvaltiot voisivat mahdollistaa myös sen, että yksi tai useampi velkoja pyytäisi velkojatoimikunnan perustamista maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamista koskevan hakemuksen yhteydessä jo ennen ensimmäisen velkojainkokouksen järjestämistä. Tällöin ensimmäisessä velkojainkokouksessa tulisi päättää ennen maksukyvyttömyysmenettelyn alkamista asetetun velkojatoimikunnan kokoonpanosta ja sen toiminnan jatkamisesta menettelyn aikana. Jäsenvaltioiden ei kuitenkaan tarvitsisi mahdollistaa velkojatoimikunnan perustamista silloin, jos toimikunnan perustamisesta aiheutuvia kuluja ei voitaisi pitää perusteltuina ottaen huomioon maksukyvyttömyysmenettelyn kohteena olevan velallisen omaisuuden vähäinen taloudellinen merkitys, velkojien pieni lukumäärä tai se, että velallinen on mikroyritys.

Ehdotuksen mukaan eri velkojien tai velkojaryhmien intressien olisi tultava asianmukaisesti edustetuiksi velkojatoimikunnan kokoonpanossa. Velkojatoimikunnassa tulisi olla vähintään kolme ja enintään seitsemän jäsentä ja velkojatoimikunnan jäsenet olisi nimitettävä viimeistään 30 päivän kuluessa maksukyvyttömyysmenettelyn alkamisesta. Jos velkojatoimikunnan jäsenet nimittää velkojainkokous, tuomioistuimen olisi vahvistettava nimitykset viiden päivän kuluessa siitä, kun velkojainkokouksessa tehdyistä nimityksistä on ilmoitettu tuomioistuimelle.

Velkojatoimikunnan jäsenten olisi sovittava velkojatoimikunnan toimintaan sovellettavista työskentelytavoista 15 arkipäivän kuluessa jäsenten nimittämisestä. Jos velkojatoimikunta ei onnistuisi tätä tekemään, tuomioistuin olisi oikeutettu määräämään asiasta velkojatoimikunnan puolesta 15 arkipäivän kuluessa ensimmäisen määräajan umpeutumisesta. Työskentelytavoista sopiminen tarkoittaisi kannan ottamista muun muassa siihen, miten velkojatoimikunnan ko-

kousten päätösvaltaisuus sekä velkojien osallistumis- ja äänioikeudet velkojatoimikunnan kokouksissa määräytyvät. Velkojatoimikunnan kokouksiin tulisi olla mahdollista osallistua joko henkilökohtaisesti tai sähköisesti ja tarvittaessa myös valtakirjalla.

Velkojatoimikunnan tarkoituksena olisi varmistaa velkojien etujen suojaaminen ja yksittäisten velkojien osallisuuden toteutuminen maksukyvyttömyysmenettelyissä. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi jäsenvaltioiden olisi turvattava velkojatoimikunnalle tietyt vähimmäisoikeudet ja -velvollisuudet, kuten oikeus saada velalliselta, tuomioistuimelta ja selvittäjältä tai pesähoitajalta kaikki tarpeelliset tiedot maksukyvyttömyysmenettelyn aikana. Lisäksi velkojatoimikunnan tehtävänä olisi valvoa selvittäjän tai pesähoitajan toimintaa maksukyvyttömyysmenettelyn kuluessa. Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että velkojatoimikunnalla on oikeus saada tieto ja tulla kuulluksi asioista, jotka koskevat velkojatoimikunnan edustamia velkojia, kuten muista kuin tavanomaiseen liiketoimintaan kuuluvista omaisuuserien myynneistä.

Lähtökohtaisesti velkojatoimikunnan jäsenillä ei olisi henkilökohtaista vahingonkorvausvastuuta toimistaan velkojatoimikunnan jäsenenä. Tämä ei kuitenkaan koskisi tilanteita, joissa velkojatoimikunnan jäsenet syyllistyisivät törkeän huolimattomiin tai tahallisiin laiminlyönteihin tai jos he toimisivat huolellisuusvelvoitteensa vastaisesti.

2.8 Kansallisten maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen läpinäkyvyyttä edistävät toimet (68 artikla)

Jäsenvaltioiden tulisi lisätä Euroopan oikeusportaaliin enintään viiden sivun pituinen informaatiolehti, joka sisältää tiedot maksukyvyttömyysmenettelyjen aloittamisen edellytyksistä, saatavien ilmoittamisesta, todentamisesta ja hyväksymisestä koskevista säännöksistä, velkojien maksusaantijärjestystä koskevista säännöksistä ja maksukyvyttömyysmenettelyiden keskimääräisestä pituudesta. Komissio käännettäisi lehden englanniksi, ranskaksi ja saksaksi.

2.9 Loppusäännökset (69–73 artikla)

Direktiivi olisi pantava täytäntöön kahden vuoden kuluessa siitä, kun se on tullut voimaan. Direktiiviä olisi tarkasteltava uudelleen viiden vuoden kuluttua sen täytäntöönpanosta.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 114 artiklaan. Artiklan mukaan Euroopan 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. Neuvoston päätöksenteko asiassa tapahtuu määräenemmistöllä. Komissio perustelee oikeusperustaa sillä, että suuret erot kansallisissa maksukyvyttömyysmenettelyissä luovat esteitä pääomien vapaalle liikkuvuudelle ja sisämarkkinoiden toiminnalle. Eurooppalaisten yritysten kilpailuedellytykset eivät ole tasavertoiset, koska sijoittamista niihin jäsenvaltioihin, joissa on tehokkaat maksukyvyttömyysmenettelyt, pidetään houkuttelevampana. Vuoden 2019 maksukyvyttömyysdirektiivillä on sama oikeusperusta. Komission mukaan rajat ylittävää yksityisoikeudellista yhteistyötä koskeva SEUT 81 artikla, johon maksukyvyttömyysasetuksen antaminen perustui, ei sovi uuden direktiiviehdotuksen oikeusperustaksi, koska ehdotus yhdenmukaistaisi myös täysin kansallisiin tilanteisiin soveltuvaa lainsäädäntöä.

Komissio katsoo, että toimenpiteiden tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla, koska jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyslainsäädännöt poikkeavat merkittävästi

toisistaan ja tämän asiantilan korjaantuminen ainoastaan jäsenvaltioiden omin toimin on erittäin epätodennäköistä johtuen esimerkiksi jäsenvaltioiden erilaisista lähtökohdista, oikeudellisista perinteistä ja politiikkavalinnoista. Komissio arvioi, että ne jäsenvaltiot, joiden maksukyvyttömyysmenettelyt toimivat hyvin, eivät ilman EU:n lainsäädäntöaloitetta muuttaisi lainsäädäntöään lähivuosina. Nekin jäsenvaltiot, joissa on tehokkuusongelmia, tekisivät muutoksia vain tehostaakseen menettelyitä, eivät yhdenmukaistaakseen niitä toisten jäsenvaltioiden menettelyiden kanssa. Komissio pitää ehdotusta suhteellisuusperiaatteen mukaisena, koska siinä on pyritty joustavaan minimi- ja osittaisharmonisointiin niillä maksukyvyttömyyslainsäädännön osa-alueilla, joiden komissio katsoo eniten tehostavan ja lyhentävän maksukyvyttömyysmenettelyitä.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua oikeusperustaa lähtökohtaisesti asianmukaisena mutta katsoo, että sen oikeellisuus on varmistettava neuvottelujen aikana ottaen huomioon, että kyseessä on ensimmäinen kansallisten konkurssimenettelyiden yksityiskohtia harmonisoiva ehdotus. Eri-tyistä huomiota on kiinnitettävä ehdotuksiin, joiden arvioidaan heikentävän kansallisten menettelyiden tehokkuutta.

Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotus on lähtökohdiltaan suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden mukainen, mutta siinä on myös ongelmallisia piirteitä erityisesti suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Ehdotus sisältää erityisesti ehdotettujen uusien menettelyiden ja menettelyn osien osalta erittäin yksityiskohtaista sääntelyä, joka puuttuu tarpeettoman laajasti toimiviin kansallisiin järjestelmiin tai jopa heikentää niitä ja joka voi muodostua ongelmalliseksi kansallisten menettelyiden kokonaisuuden kannalta.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutusarvio

Komissio on laatinut ehdotuksesta vaikutusarvion (SWD(2022) 395 final). Komission mukaan ehdotuksella harmonisoitavat seikat määräytyvät edellisen direktiivin neuvotteluiden, asiantuntijaryhmän suositusten ja konsultaatioiden perusteella. Komissio ei päätenyt ehdottamaan enempää harmonisointia (esim. maksukyvyttömyyden määritelmä tai velkojien maksunsaantijärjestys), koska vaikutusarvion perusteella sen yhteensovittaminen muuhun kansalliseen lainsäädäntöön olisi johtanut kustannuksiin, jotka olisivat ylittäneet ehdotuksen hyödyt. Komissio toteaa, että tuomioistuinjärjestelmällä ja sen kapasiteetilla ja tehokkuudella on olennainen merkitys maksukyvyttömyysmenettelyiden kokonaistehokkuuden kannalta. Tältä osin komissio kuitenkin tyytyy odottamaan vuoden 2019 maksukyvyttömyysdirektiivin täytäntöönpanon tuloksia.

Komission mukaan kaikki velkojat ja erityisesti toisesta jäsenvaltiosta saataviaan perivät velkojat hyötyisivät menettelyiden yleisestä nopeutumisesta ja tehostumisesta esim. takaisinsaantia ja varojen jäljittämistä, johdon velvollisuuksia ja vastuuta, velkojatoimikuntia ja pre pack –järjestelyitä koskevien ehdotusten johdosta. Vieraiden maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen selvityskustannukset EU:ssa laskisivat. Ehdotuksen huonona puolena velkojien kannalta komissio pitää sitä, että pre pack –menettelyssä velkojilla olisi rajatummalla osallistumismahdollisuudet kuin saneerausmenettelyissä yleensä. Yritysten osalta komissio katsoo ehdotuksen johtavan yleiseen oikeusvarmuuden parantumiseen sekä rahoituskustannusten laskuun erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa. Mikroyritykset pääsisivät likvidaatiomenettelyyn ja yrittäjät vapautuisivat veloistaan myös niissä jäsenvaltioissa, joissa kansallisia maksukyvyttömyysmenettelyitä ei aloiteta, jos yrityksen varat eivät kata menettelyn kustannuksia. Komissio perustelee erillisen menettelyn tehokkuusetuja sillä, että sen teettämässä kyselytutkimuksessa vastaajat arvioivat, että erillinen harmonisoitu purkumenettely mikroyrityksille lyhentäisi perintäaikaa ja kasvattaisi takaisinperintäastetta noin 12 prosenttia. On epäselvää, miltä osin ehdotetun menettelyn

yksityiskohdat ovat olleet vastaajilla tiedossa. Johdon uusi vahingonkorvausvastuuriski saattaisi komission mukaan johtaa johdon rekrytointivaikeuksiin ja korkeampiin palkkavaatimuksiin. Ehdotus ei komission mukaan muutoin johda yritysten hallinnollisten kustannusten nousuun. Komissio ei vaikutusarvion perusteella ole arvioinut ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia talousrikollisuuteen.

Komission arvion mukaan ehdotus kokonaisuutena nostaisi keskimääräistä takaisinperintäasetta EU:ssa 37,2 prosentista 38,7 prosenttiin. Komission mukaan ehdotukset laskisivat perinnän hintaa 40 prosenttia ja nopeuttaisivat perintää 50 prosenttia nykytilaan verrattuna. Komission mukaan ehdotus johtaisi 1,5 prosentin laskuun velkarahoituksen hinnassa ja 1,5 prosentin kasvuun EU:n sisäisissä sijoituksissa. Komission mukaan ehdotettu menettelyiden yksinkertaistuminen johtaisi 1,9 miljardin euron säästöihin kansallisissa tuomioistuinkustannuksissa, mutta samalla uusi mikroyritysten menettely johtaisi 900 miljoonan–kahden miljardin euron kasvuun tuomioistuinkustannuksissa. Velkojille ehdotuksista koituisi komission mukaan 4,9 miljardin euron kokonaishyöty, josta 1,9 miljardia euroa johtuisi menettelyiden yksinkertaistumisesta. Yritysten arvioidaan hyötyvän 1,6 miljardin euron rahoituskustannusten laskusta ja kokonaistaloudelle koituisi 7,2 miljardin euron tehokkuushyöty siitä, että ns. zombi-yritysten määrä vähenisi 10 prosenttia ja näin pääomat kohdentuisivat taloudessa tehokkaammin.

Komission arvion mukaan sähköisten huutokauppajärjestelmien yhteyspisteen luominen johtaisi 1,75 miljoonan euron uusiin kustannuksiin EU:n nykyisessä monivuotisessa rahoituskehityksessä. Lisäksi vuodelle 2028 kohdistuisi 1,6 miljoonan euron kustannus ja siitä eteenpäin vuosittain 600 000 euroa. Lisäkustannukset katettaisiin Oikeusalan ohjelmasta. Jäsenvaltiokohdattaiset kertakustannukset komissio arvioi 185 000–370 000 euron suuruisiksi ja vuosittaiset ylläpitokustannukset 324 000 euron suuruisiksi. Maksukyvyyttömyysmenettelyjä koskevan informaatiolehden laatimisen kertakustannukset komissio arvioi 67 000–90 000 euron suuruisiksi per jäsenvaltio.

Vaikutusarvion taloudellisen analyysin pohjana on käytetty Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) pankeilta niiden luotonannosta ja perinnästä keräämiä tietoja sekä Maailmanpankin kansallisista maksukyvyyttömyysmenettelyistä keräämiä tietoja. Lisäksi arvio pohjaa mm. Deloitte/Grimaldin vuonna 2022 komission toimeksiannosta alan toimijoille tekemään kyselyyn. Suomen osalta arvioita ei voida pitää kovin edustavina, koska suomalaiset pankit toimittivat EBA:lle niin vähän tietoja, ettei niitä ole monilta osin voitu hyödyntää, ja Deloitte/Grimaldin kyselyyn ei vaikutusarvion mukaan ole vastannut yksikään suomalainen taho. Lisäksi komission vaikutusarvion jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä kuvaileva osuus sisältää ainakin Suomen lainsäädännön osalta virheellisiä ja epätarkkoja tietoja. Mahdollisesti tästä syystä vaikutusarviossa vaikuttaa olevan väärintulkintoja ja näin ollen virheellisiä johtopäätöksiä esimerkiksi siitä, millaista sääntelyä jäsenvaltioissa pre-pack –myynneistä on vai onko yksinkertaisesti niin, ettei tällaisia myyntejä ole kielletty, ja millaisia vaikutuksia tällaisella sääntelyllä mahdollisesti on takaisinperintäasteisiin. Vaikutusarviosta käy myös ilmi, että konsultaatioiden vastaukset olivat hyvin vahvasti keskittyneitä Keski-Eurooppaan: esimerkiksi keväällä 2021 päättyneessä julkisessa konsultaatiossa lähes puolet vastaajista oli saksalaisia.

4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Suomessa konkurssimenettelystä säädetään konkurssilaissa (120/2004) ja maksukyvyyttömyiden yritysten saneerauksesta (perusmuotoinen saneerausmenettely) yrityksen saneerauksesta annettussa laissa (47/1993, jäljempänä *yrityssaneerauslaki*). Direktiiviehdotus koskee maksukyvyyttömyiden yritysten maksukyvyyttömyysmenettelyitä riippumatta siitä, onko niiden tavoitteena yrityksen tervehtyttäminen vai purkaminen, joten ehdotus aiheuttanee muutoksia molempiin me-

nettelyihin ja lakeihin. Direktiiviehdotuksen ei lähtökohtaisesti odoteta aiheuttavan välttämättömiä muutostarpeita varhaiseen saneerausmenettelyyn, jolla vuonna 2022 pantiin täytäntöön vuoden 2019 maksukyvyttömyysdirektiivin saneerausmenettelyä koskevat säännökset ja joka on tarkoitettu maksukyvyttömyyden uhkaamille yrityksille.

Ehdotettu takaisinsaantisääntely vastaa lähtökohdiltaan pitkälti Suomessa takaisinsaannista konkurssipesään annetussa laissa (758/1991, jäljempänä *takaisinsaantilaki*) ja yrityssaneerauksen osalta yrityssaneerauslaissa voimassa olevaa sääntelyä, eikä ehdotetuista minimiharmonisaatiosäännöksistä alustavan arvion perusteella johtuisi merkittäviä muutoksia voimassa oleviin säännöksiin takaisinsaantiperusteiden ja –aikojen osalta. Ehdotettu sääntely kuitenkin mm. pidentäisi takaisinsaantikanteen nostamisen määräaikaan vuodesta tai kuudesta kuukaudesta (yrityssaneerauksen osalta ks. HE 251/2022 vp) kolmeen vuoteen, mikä saattaisi viivästyttää konkurssipesien selvittämistä.

Konkurssilain 8 luvun 9 §:n nojalla pesänhoitajalla on salassapitosäännösten estämättä sama oikeus kuin velallisella saada konkurssipesän selvittämistä ja hoitamista varten tarpeelliset tiedot velallisen pankkitileistä, maksuliikenteestä, rahoitusta koskevista sopimuksista ja sitoumuksista, velallisen varallisuudesta, verotuksesta ja muista velallisen taloudellista asemaa tai velallisen harjoittamaa taloudellista toimintaa koskevista seikoista. Yrityssaneerauksen osalta vastaava säännös on yrityssaneerauslain 9 §:ssä. Ehdotuksessa tarkoitetuista rekistereistä säädetään edunsaajarekisterin osalta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 6 luvussa ja kyseisen luvun 4 §:ssä viitatuissa laeissa kuten kaupparekisterilaissa (129/1979) sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa (571/2019). Lisäksi Suomessa on joitakin direktiiviehdotuksen liitteessä mainittuja rekistereitä. Suomessa pesänhoitajan tiedonsaantioikeus on ratkaistu eri tavalla kuin direktiiviehdotuksessa. Ehdotettu pesänhoitajan ja selvittäjän tiedonsaantioikeus on osittain jopa kapeampi ja toteutustavaltaan monimutkaisempi kuin nykyinen, koska rekisteriin pääsyä ehdotetaan rajattavaksi tietyiltä osin vain tuomioistuimille, joissa hakutehtävät tulisi myös rajata tietyille henkilöille. Ehdotus todennäköisesti edellyttäisi, että nimenomaisesta tiedonsaantioikeudesta näihin rekistereihin ja sitä koskevista yksityiskohdista säädettäisiin kyseisiä rekistereitä koskevissa laeissa. Edunsaajarekisterin osalta ehdotus edellyttäisi myös tiedon käyttötarkoituksen laajentamista, sillä nykyisin tietojen saannin edellytyksenä on tietojen käyttäminen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen.

Suomessa ei ole ehdotuksen mukaista yksityiskohtaista sääntelyä velallisyrittäjien liiketoiminnan tai sen osan myyntiin sovellettavasta erillisestä maksukyvyttömyysmenettelystä. Velallisyrittäjien liiketoiminnan tai sen osan myynti toiminnallisena kokonaisuutena on kuitenkin mahdollista sekä konkurssi- että yrityssaneerausmenettelyssä jo voimassa olevan lainsäädännön puitteissa.

Voimassa olevan konkurssilain mukaan konkurssipesän on muutettava rahaksi pesään kuuluva omaisuus pesän kannalta edullisimmalla tavalla niin, että siitä saadaan mahdollisimman hyvä myyntitulo. Omaisuuden rahaksimuutto voi tapahtua vapaalla myynnillä, pesänhoitajan tai ulkopuolisen toimittamalla konkurssihuutokaupalla, ulosottolain mukaisessa järjestyksessä taikka muulla tavoin sen mukaan kuin kulloinkin katsotaan edullisimmaksi. Päätösvalta pesään kuuluvan omaisuuden hoitoa, käyttöä ja rahaksimuuttoa koskevissa asioissa on velkojilla, jotka päättävät muun muassa siitä, jatketaanko velallisen liiketoimintaa konkurssimenettelyn aikana ja pyritäänkö pesän liiketoiminta myymään toiminnallisena kokonaisuutena. (HE 26/2003 vp s. 133, 154)

Voimassa olevan yrityssaneerauslain mukaan saneerausohjelmassa tulee yksilöidä velallisen toiminnan tervehdyttämiseksi tarkoitetut toimenpiteet ja järjestelyt. Tällaisena toimenpiteenä

tai järjestelynä ohjelmaan voidaan sisällyttää myös yrityksen tai sen osan luovutus. Silloin, jos saneerausohjelman mukaan velallisyrittäjä, sen liiketoiminta tai varallisuus taikka osa näistä luovutetaan toiminnallisena kokonaisuutena, saneerausohjelmasta tulee ilmetä luovutustapa, luovutusehdot ja luovutuksensaaja, mikäli tämä on tiedossa. Velkojien suojaksi laissa säädetään myös siitä, että yrityksen tai sen osan luovutuksen sisältävää saneerausohjelmaa ei kuitenkaan voida vahvistaa, mikäli ohjelman hyväksymistä vastaan äänestänyt velkoja saattaa todennäköiseksi, että ohjelman mukainen luovutus johtaa tulokseen, joka on taloudellisesti epäedullisempi kuin mitä voitaisiin saavuttaa muulla tavoin. (HE 182/1992 vp s. 87, 95)

Ennen virallisen konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyn alkamista valmistellun myynnin nopeassa ja tehokkaassa toteuttamisessa voidaan lisäksi hyödyntää konkurssilain 21 luvun 1 §:n mukaista konkurssisovintomenettelyä tai yrityssaneerailain 92 §:n mukaista nopeutettua saneerausmenettelyä.

Pre pack –järjestelyitä koskevien ehdotusten tavoitteet olisivat pitkälti toteutettavissa voimassa olevan kansallisen lainsäädännön puitteissa, mutta ehdotus sisältää voimassa olevasta kansallisesta lainsäädännöstä osittain poikkeavia hyvin yksityiskohtaisia säännöksiä. Ehdotus saattaa edellyttää kokonaan uuden ja nimenomaan velallisyrittäjän liiketoiminnan tai sen osan myyntiin tarkoitetun maksukyvyttömyysmenettelyn luomista taikka tällaisen menettelyn sisällyttämistä voimassa olevaan konkurssi- tai yrityssaneerailakiin.

Suomen lainsäädäntö ei tunne ehdotettua yrityksen johdon velvollisuutta hakea yritys maksukyvyttömyysmenettelyyn kolmen kuukauden kuluessa yrityksen maksukyvyttömyydestä eikä velvollisuuden rikkomisesta seuraavaa vahingonkorvausvelvollisuutta. Suomessa on muuta sääntelyä, jolla on samoja tavoitteita kuin ehdotetulla säännöksellä, kuten osakeyhtiöiden osalta osakeyhtiölain (624/2006) mukainen johdon huolellisuusvelvollisuus (1:8) ja oman pääoman menettämistä koskeva rekisterimerkintä (20:23) sekä näiden rikkomista koskevat johdon vahingonkorvaussäännökset (22:1). Lisäksi samaa tavoitetta toteuttavat esimerkiksi takaisinsaanti-säännökset sekä velallisen epärehellisyttä koskevat rikoslain (39/1889) 39 luvun säännökset. Niin sanotut pakkoselvitystiläsäännökset, joiden nojalla yhtiön johdon oli ryhdyttävä tervehtytämistoimiin, jos yhtiön oma pääoma oli alle puolet osakepääomasta, poistettiin osakeyhtiölaista vuonna 2006. Säännöstä pidettiin ongelmallisena mm. sen vuoksi, että vahingonkorvausseuraukset muodostuivat johdon kannalta ankariksi. (HE 109/2005 vp s. 29) Velkojan konkurssihakemus on tietyissä tilanteissa sidottu kolmeen kuukauteen velallisen maksukyvyttömyysolettaman täyttymisestä: konkurssilain 2 luvun 3 §:n 3 momentin mukaan velkojan on tehtävä konkurssihakemus kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun konkurssiuhkaisen maksukehotuksen maksuaika on päättynyt.

Uudesta hakemus- ja vahingonkorvausvelvollisuudesta tulisi säätää osakeyhtiölaissa ja muita yhtiömuotoja koskien muissa laeissa. Ehdotus johtaisi sellaisenaan vaikeisiin tulkintatilanteisiin siitä, milloin yritys on tullut maksukyvyttömäksi ja onko tämä tapahtunut esimerkiksi ennen konkurssilain maksukyvyttömyysolettaman täyttymistä, ja milloin johdon olisi pitänyt tietää maksukyvyttömyydestä. Täytäntöönpanon yhteydessä arvioitavaksi tulisi useita liittymäpintoja kansalliseen yhtiö- ja vahingonkorvausoikeuteen, kuten esimerkiksi se, keitä johdon henkilöitä velvollisuus koskee ja miten se suhtautuu siihen, mitkä tahot pystyvät voimassa olevan lain mukaan hakemaan yhtiön konkurssiin tai yrityssaneeraukseen (osakeyhtiölain 20:24 ja 20:25) sekä mitkä tahot voisivat nostaa vahingonkorvauskanteen. Huomionarvoista on myös, että niissä jäsenvaltioissa, joissa on ehdotetun kaltainen velvollisuus (esim. Saksa), on jouduttu säättämään siitä poikkeuksia koronaviruspandemian aikana.

Direktiiviehdotus edellyttäisi mikroyrityksiä koskevan vaihtoehtoisen erityismenettelyn säätämistä. Suomessa konkurssimenettely on tarkoitettu kaikille yrityksille eikä mikroyrityksille ole

erillistä konkurssimenettelyä. Varojen vähyys ei estä konkurssimenettelyn aloittamista, koska konkurssi voi raueta konkurssilain 10 luvussa säädetyllä tavalla. Konkurssilain 10 luvun 4 §:ssä on säännökset sen varalta, etteivät konkurssipesän varat riitä pesänhoitajan palkkion maksamiseen konkurssin rautessa. Tuomioistuinn päättää, miltä osin korvaus maksetaan valtion varoista. Suomessa konkurssimenettelyssä määrätään aina pesänhoitaja. Myös yrityssaneerauksessa läh- tökohtaisesti määrätään selvittäjä yrityssaneerauslain 82 a ja 82 b §:ssä säädettyjä poikkeusti- lanteita lukuun ottamatta.

Suomessa yksityishenkilön veloista vapautuminen tapahtuu yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993, jäljempänä *velkajärjestelylaki*) mukaisessa velkajärjestelyssä. Velkajär- jestelylaki täyttää myös direktiiviehdotuksen 56 artiklassa viitatus vuoden 2019 maksukyvyttö- myysdirektiivin III osaston vaatimukset konkurssin jo tehneiden tai muuten toimintansa jo lo- pettaneiden yrittäjien veloista vapauttamisesta. Ehdotettuun mikroyritysten purkumenettelyyn pääsyyll ei olisi varsinaisia esteitä, kun taas yksityishenkilön velkajärjestelylle on useita velko- jien oikeusturvan kannalta olennaisina pidettyjä esteitä. On epäselvää, miten mikroyritysten purkumenettelyä ja siihen yhdistettyä veloista vapauttamisen mahdollisuutta koskevan ehdo- tuksen on tarkoitus suhtautua kansallisiin erillisiin velkajärjestelymenettelyihin sekä kansalli- siin velkajärjestelylle asetettuihin edellytyksiin ja esteisiin – ehdotuksen sanamuodon perus- teella vaikuttaisi alustavasti siltä, että vastaavista esteistä voitaisiin säätää kansallisesti.

Sekä konkurssi- että yrityssaneerausmenettelyssä asetetaan hakemuksesta velkojatoimikunta (konkurssilain 14 luvun 12 § ja yrityssaneerauslain 10 §). Laajassa konkurssipesässä velkoja- toimikunta on asetettava, jollei sen asettamatta jättämiseen ole erityistä syytä. Yrityssaneerauk- sessa velkojatoimikunta on asetettava, jollei sitä velkojien pienen lukumäärän tai muun syyn vuoksi ole pidettävä tarpeettomana. Voimassa olevan konkurssi- ja yrityssaneerauslainsäädän- nön voidaan katsoa täyttävän direktiiviehdotuksen mukaiset tavoitteet velkojien osallistumisoi- keuksien turvaamisesta maksukyvyttömyysmenettelyissä. Ehdotuksesta johtuisi kuitenkin yk- sityiskohtaisia muutostarpeita velkojatoimikuntia koskevaan sääntelyyn esimerkiksi velkojatoi- mikunnan koon ja asettamisen määräajan osalta. Lisäksi ehdotus vaikuttaisi johtavan siihen, että konkurssimenettelyssä päätöksentekevää roolia siirrettäisiin velkojainkokoukselta velkojatoi- mikunnalle, jonka rooli nykyisin on neuvoa-antava. Tällöin yksittäisten velkojien osallistumis- , vaikuttamis- ja tiedonsaantimahdollisuudet voisivat heikentyä nykyisestä.

4.3 Taloudelliset vaikutukset Suomessa

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

Takaisinsaanti konkurssipesään on Suomessa ollut yleisesti helpompaa ja turvannut velkojien yhdenvertaisuutta paremmin kuin joissain muissa jäsenvaltioissa. Takaisinsaantikanteiden vi- reillepanon määräajan pidentäminen lisäisi epävarmuutta kaikille osapuolille ja erityisesti kon- kurssin tehneiden yritysten kanssa oikeustoimia tehneille. Takaisinsaantia koskevien ehdotusten voidaan kuitenkin arvioida jossain määrin edistävän kotimaisten velkojien asemaa sellaisessa konkurssitilanteessa, jossa menettely on aloitettu Suomessa ja peräytettävään oikeustoimeen so- velletaan maksukyvyttömyysasetuksen 16 artiklan nojalla sellaisen EU-jäsenvaltion lakia, jossa takaisinsaannista ei ole aiemmin säädetty direktiivissä ehdotetulla minimitasolla. Tällöin omai- suus saataisiin palautettua konkurssipesään vähintään direktiivin edellyttämissä minimi- tilanteissa.

Yleensä hakemuksen yrityksen maksukyvyttömyysmenettelystä tekee velkoja. Johdon velvollisuus hakea yritys maksukyvyttömyysmenettelyyn saattaisi tehostaa yrityksen oma-aloitteista maksukyvyttömyysmenettelyyn hakeutumista. Johdon kannalta ehdotus voisi johtaa merkittäviinkin vahingonkorvauksiin ja kannustimiin hakea elinkelpoinen yritys maksukyvyttömyysmenettelyyn varmuuden vuoksi. Ehdotuksella voi olla negatiivisia vaikutuksia yrittäjyyteen erityisesti pienimmissä yhtiömuotoisissa yrityksissä, joissa johdon muodostaa yrittäjä tai yrittäjät itse ja lähtökohdat maksukyvyttömyyden arviointiin ovat haastavat. Ehdotus voi johtaa myös siihen, etteivät yrityksen johtohenkilöt hae apua esimerkiksi erilaisista talousneuvontapalveluista, koska he pelkäävät, että yritys on saattanut olla jo pidempään maksukyvytön.

Ehdotetun mikroyritysten purkumenettelyn ei arvioida tuovan varsinaista parannusta mikroyritysten asemaan Suomessa, mutta siihen liittyy merkittäviä huolia velkojen oikeuksien loukkamisen sekä väärinkäytösten ja talousrikollisuuden piiloon jäämisen näkökulmasta. Komission ehdottama mikroyrityksen määritelmä johtaisi siihen, että varsin merkittävä osa suomalaisista yrityksistä kuuluisi menettelyn piiriin. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan vuonna 2020 yhteensä 94 prosenttia Suomen yrityksistä työllisti alle 10 henkeä. Verohallinnon lukujen mukaan Suomessa toimi vuoden 2022 alussa 326 912 mikroyritystä direktiiviehdotuksessa käytetyn määritelmän mukaan. Ehdotetun menettelyn väitetty nopeus- ja kustannushyöty liittyy ilmeisesti lähinnä siihen, että menettelyyn ei määrittäisi pesänhoitajaa. On epäselvää, miten menettely toimisi käytännössä ja miten velkojen oikeudet turvattaisiin ilman pesänhoitajaa, kun velallinen saisi jatkaa toimintaansa ja menettelyn aloittamisellekaan ei olisi varsinaisia esteitä. Pesänhoitajalla on keskeinen rooli sen arvioimisessa, onko velallisen konkurssia edeltävässä toiminnassa erityistä selvitystarvetta. Jos näin on, Suomessa on järjestelmä varattoman konkurssimenettelyn jatkamiseksi valtion varoin (julkisselvitys). Muiden velkojen kannalta voidaan pitää myös ongelmallisena tilannetta, jossa päättävältä annettaisiin direktiiviehdotuksen mukaisesti yksittäiselle velkojalle.

Ehdotus lisäisi kokonaisuutena tuomioistuinten työmäärää ja edellyttäisi tuomioistuinten lisäresurssointia. Erityisesti mikroyritysten purkamismenettely sisältää paljon ehdotuksia, kuten pesänhoitajan puuttuminen, jotka lisäisivät tuomioistuinten työmäärää tai edellyttäisivät pesänhoitajan tehtävien siirtämistä uudelle viranomaiselle. Tuomioistuinten työmäärä voisi lisääntyä myös yrityksen johtoon kohdistuvien uusien vahingonkorvauskanteiden ja uusien pre pack –menettelyiden johdosta. Tiettyihin rekistereihin pääsy rajattaisiin vain tuomioistuimille, joissa tulisi myös nimetä tietyt henkilöt tekemään hakuja rekisterissä, mikä olisi tuomioistuimelle uudenlainen tehtävä. Toisaalta voimassa oleva lainsäädäntö takaa jo pesänhoitajille riittävän tiedonsaannin, joten on epäselvää, kuinka paljon hakumahdollisuutta käytännössä hyödynnettäisiin. Useisiin ehdotuksiin on myös liitetty varsin lyhyitä määräaikoja tuomioistuinten päätöksille. Suomessa ei ole odotettavissa komission arvioimia säästöjä menettelyiden yksinkertaistumisesta. Valtion budjetista kustannettavaksi tulisivat myös sähköiseen huutokauppajärjestelmään ja uuteen informaatiolehteen liittyvät kustannukset.

Taloudelliset vaikutukset ja niiden suuruusluokka arvioidaan jatkovalmistelussa tarkemmin.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Lainkäyttöön ja tuomioiden täytäntöönpanoon sekä yhtiöihin liittyvä sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 8 ja 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen käsittely aloitetaan neuvoston siviilioikeustyöryhmässä 18.1.2023. Komission on tarkoitus esitellä ehdotusta kokouksessa. Muiden jäsenvaltioiden kannat ehdotukseen eivät ole vielä tiedossa. Suomi lähetti 1.4.2021 yhdessä kuuden muun jäsenvaltion (Alankomaat, Viro, Ruotsi, Malta, Itävalta ja Italia) kanssa komissiolle ehdotuksen perusteluissakin mainitun kirjeen, jossa suhtauduttiin kriittisesti maksukyvyttömyyslainsäädännön harmonisointiin lainsäädäntöaloitteella.

Ehdotuksen vastuuvaliokunta Euroopan parlamentissa on oikeudellisten asioiden valiokunta (JURI). Lausuntoa pyydetään Talous- ja rahoitusasioiden valiokunnalta (ECON) ja Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalta (IMCO). Euroopan parlamentti ei ole vielä nimennyt esittelijää.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Asiaa on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaostossa (EU-35), rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet –jaostossa (EU-10) ja kilpailukykyjaostossa (EU-8) kirjallisesti.

Ennen jaostokäsittelyä direktiiviehdotus ja sen pääasiallista sisältöä koskeva muistio on ollut lausuntokierroksella ja lausuntonsa siihen ovat toimittaneet Uudenmaan ELY-keskus, Verohallinto, Helsingin käräjäoikeus, Verohallinto – harmaan talouden selvitysyksikkö, valtiovarainministeriö, Ulosottolaitos, Suomen Asianajajaliitto, Insolvenssioikeudellinen yhdistys ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Konkurssiasiamiehen toimisto, Finnvera Oyj, Suomen Yrittäjät ja Finanssiala ry.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksen tavoitteita ja pitää tärkeänä sitä, että kaikissa jäsenvaltioissa maksukyvyttömyysmenettelyt toimivat tehokkaasti ja mahdollistavat mahdollisimman korkean velkojen takaisinperintäasteen myös jäsenvaltioiden rajojen yli. Erityisesti pesähoitajien ja selvittäjien tiedonsaannin, velkojen osallistumismahdollisuuksien ja maksukyvyttömyysmenettelyistä saatavilla olevan tiedon parantaminen ovat hyviä tavoitteita. Valtioneuvosto pitää kuitenkin ehdotuksen tavoitteiden kannalta ongelmallisena, että ehdotus sellaisenaan saattaisi johtaa tehokkaimpien maksukyvyttömyysmenettelyiden heikentymiseen.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiivin säännösten tulisi olla yhteensovitettavissa kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön kanssa eikä niiden tulisi aiheuttaa tilannetta, joka heikentäisi kansallisen järjestelmän toimivuutta. Direktiivissä tulisi ottaa tasapainoisesti huomioon sekä yritysten että velkojen oikeudet. Direktiivin ei tulisi sisältää Suomen maksukyvyttömyys-, yhtiö- tai prosessilainsäädännön peruseriaa-asteista poikkeavia pakottavia säännöksiä tai suhteetoman lyhyitä määräaikoja. Direktiivissä ei tulisi säätää tuomioistuimen roolista maksukyvyttömyysmenettelyissä kansalliseen järjestelmään soveltumattomalla tavalla.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti ehdotettuun mikroyritysten menettelyyn ja ehdotettuun johdon velvollisuuteen hakea yritys maksukyvyttömyysmenettelyyn. Komission ehdotuksen tavoitteet siitä, että jokainen maksukyvytön yritys pystyy hakeutumaan maksukyvyttömyysmenettelyyn varallisuustilanteestaan riippumatta ja etteivät menettelyn kustannukset estä yrittäjien veloista vapautumista, ovat hyväksyttäviä. Kuitenkin mikroyrityksille ehdotettu maksukyvyttömyysmenettelyn malli olisi heikennys Suomen nykytilanteeseen ja herättää vakavia huolia vel-

kojen oikeusturvan ja talousrikollisuuden selvittämisen kannalta. Ehdotettu kaavamainen johdon velvollisuus hakea yritys maksukyvyttömyysmenettelyyn ei sovi Suomen maksukyvyttömyys- ja yhtiöoikeuden kokonaisuuteen. Kansallisen maksukyvyttömyys- ja yhtiöoikeuden rajapinnan arviointiin ja kehittämiseen tulisi jättää riittävästi liikkumavaraa.

Takaisinsaantikanteita koskeva ehdotus on pääpiirteissään hyväksyttävissä, mutta kanteiden vi-
reillepanon huomattavasti nykyistä pidempi kolmen vuoden määräaika ei ole maksukyvyttö-
myysmenettelyjen tehokkuusnäkökulmasta kannatettava. Vaikka pre pack –menettelyjä, pesän-
hoitajien ja selvittäjien tiedonsaantia ja velkojatoimikuntia koskevien ehdotusten tavoitteet ovat
kannatettavia, tulisi menettelyjen olla ehdotettua joustavampia ja mahdollistaa kansallisiin jär-
jestelmiin soveltuvat yksityiskohtaiset ratkaisut täytäntöönpanossa.