Oikeusministeriö

oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntö OM 2/472/2016

lausunto komission direktiiviehdotuksesta maksukyvyttömyys-lainsäädäntöjen harmonisoinnista

Komissio antoi 22.11.2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, joka koskee yritysten varhaisen vaiheen uudelleenjärjestelyjä ja yrittäjien vapautumista velkavastuusta.

Ehdotus on osa startup- ja scaleup-yritysten toimintaympäristöä koskevaa aloitetta, jolla pyritään luomaan Euroopan lukuisille innovatiivisille yrittäjille parhaat mahdolliset edellytykset toimia. Aloitteessa kootaan yhteen mahdollisuudet, joita EU tarjoaa jo nyt esittäessään uudistuksia esimerkiksi riskipääomasijoituksiin, konkurssilainsäädäntöön ja verotukseen. Suomen Yrittäjät kannattaa aloitetta ja sen tavoitteita.

# Ehdotuksen tavoitteet

Komissio ehdottaa uutta lähestymistapaa eurooppalaisten yritysten maksukyvyttömyyteen. Maksukyvyttömyysdirektiivi menee pidemmälle kuin vuoden 2014 suositus (Recommendation on a new approach to business failure and insolvency, SWD (2014) 61 final, 12.3.2014), jota ei ole otettu merkittävässä määrin käyttöön EU:n jäsenmaissa. Direktiiviehdotuksella ei kuitenkaan tavoitella eräiden ydinalueiden, kuten insolvenssimenettelyjen aloittamisen edellytysten, maksukyvyttömyyden määritelmien, etuoikeuksien tai takaisinsaantikanteiden harmonisointia.

Komission tavoitteena on varhaisessa vaiheessa toteutettavien uudelleenjärjestelyjen edistäminen kasvun tukemiseksi ja työpaikkojen suojelemiseksi. Joka vuosi 200 000 EU:ssa toimivaa yritystä tekee konkurssin, mikä johtaa 1,7 miljoonan työpaikan menetykseen. Hyvin toimivilla maksukyvyttömyysjärjestelmillä on Euroopan laajuista tilausta, sillä niillä on merkittävä rooli talouskasvun ja työpaikkojen luomisessa ja tukemisessa.

Direktiivin yksi merkittävimmistä tavoitteista on saneerauskelpoisten yritysten varhainen pelastaminen. Jos yritys ei kuitenkaan ole saneerauskelpoinen, toissijaisena tavoitteena on tehostettu ja nopea konkurssimenettely. Esityksen sisällöllä on näin ollen merkitystä myös velkojien maksunsaannin tehostamisessa.

Toinen esityksen merkittävimmistä tavoitteista on rehellisen yrittäjän uusi mahdollisuus. Jos yrittäjä epäonnistuu liiketoiminnassaan, hänen tulee päästä kohtuullisessa ajassa vapaaksi veloista. Samalla taataan, että yrittäjällä on mahdollisuus jatkaa liiketoimintaa tai aloittaa uusi yritystoiminta epäonnistumisesta huolimatta.

**Suomen Yrittäjät pitää direktiivin tavoitteita hyvinä ja kannatettavina. Katsomme, että Suomen kannanotossa on tarkoituksenmukaista korostaa velallisen maksu- ja toimintakyvyn mahdollisimman nopeaa palauttamista. Tätä päämäärää varten on perusteltua kehittää toimintamalleja, jotka tukevat työllisyyttä, yrittäjyyttä ja talouskasvua.**

**Suomella tai muilla EU:n jäsenmailla ei ole varaa menettää yhtään yritystä ja työpaikkaa turhaan konkurssiin. Jos yrittäjä kuitenkin epäonnistuu, on sekä taloudellisesti tarkoituksenmukaista että inhimillisesti katsottuna oikeudenmukaista saada henkilö nopeasti takaisin yhteiskunnan aktiiviseksi ja tuottavaksi toimijaksi (fresh start).**

# I luku: Yleiset säännökset

Maksukyvyttömyysdirektiivin ehdotuksia sovellettaisiin yrityksiin sekä yksityisiin ammatin- ja elinkeinonharjoittajiin. Soveltamisalaan kuuluvat niin ikään esimerkiksi maanviljelijät ja kalastajat. Direktiivin soveltamisala on perusteltua pitää yritysmuotojen osalta mahdollisimman laajana.

Ensimmäisessä luvussa määritellään aikainen varoittaminen (early warning tools) seuraavasti: *Member states shall ensure that debtor and entrepreneurs have access to early warning tools which can detect a deteriorating business development and signal to the debtor or the entrepreneur the need to act as a matter of urgency*. Työkalu on tarkoitettu vain pk-yrityksille.

Ajatus eräänlaisista seurantatyökaluista on lähtökohtaisesti kannatettava sillä edellytyksellä, että niiden käyttö perustuu osapuolten vapaaehtoisuuteen, ja viesti häiriöistä välittyisi ainoastaan velallisen ja velkojan välillä. Ehdotuksen valossa jää kuitenkin vielä epäselväksi, kuka tällaisen varoitussignaalin olisi velvollinen antamaan, onko se vapaaehtoinen, ja kuinka julkinen varoitus olisi.

Suomen Yrittäjät pitää erittäin tärkeänä, ettei yrityksille säädetä resursseja edellyttäviä lisävelvoitteita. Lisäksi on velallisen tervehdyttämisen kannalta merkityksellistä, ettei yritysten maksuhäiriömerkintöjä koskevaa sääntelyä lähdetä laajentamaan nykyisestä. Häiriömerkintä vaikuttaa oleellisesti yritystoiminnan jatkamisen edellytyksiin, ja merkinnän tulee perustua vain virallisesti todettuihin maksuvaikeuksiin – ei lyhytaikaisiin viivästyksiin.

# II luku: Varhaissaneeraus (preventive restructuring)

Direktiiviehdotuksen toisessa luvussa määritellään niin kutsuttu varhaissaneeraus ja sen soveltamisala. Jos velallisen maksukyvyttömyyden vaara on todennäköinen, velallisella tulee olla pääsy tehokkaaseen saneeraukseen, mukaan lukien velkojen järjestely, toimintakyvyn palauttaminen ja maksukyvyttömyydeltä välttyminen. Jos ehdotusta verrataan voimassa olevaan kansalliseen yrityssaneerauslain 6.2 §:ään on melko selvää, että direktiivissä määritelty saneerauksen aloittamiskynnys on kansallista lakia matalampi.

Varhaissaneerauksessa viranomaistoimet rajoitettaisiin esityksen mukaan vain välttämättömiin toimiin. Alkuun kyse olisi rahoitusneuvottelutyyppisestä menettelystä, johon liittyy erilaisia keskeytystoimia, kuten ulosoton keskeytys (stay). Tuomioistuimelta tarvitaan erillistä vahvistamista sitovan oikeustilan aikaansaamiseksi vain, jos suunnitelmat vaikuttavat vähemmistön oikeusasemaan tai menettelyssä laaditaan määräyksiä uuden rahoituksen asemasta.

On tärkeää, että yrityksen ja yrittäjän oikeus saneeraukseen ja toiminnan uudelleenjärjestelyyn on mahdollisimman matala ja pääsy järjestelyyn taataan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. On esitetty, että yrityksillä olisi jo nykyään liian matala kynnys saneeraukseen, ja menettelyyn hakeuduttaisiin joissain tapauksissa vain velkojen perinnän katkaisemiseksi. Ongelmana on kuitenkin nimenomaan se, ettei pienemmillä yrityksillä ole tosiasiallisesti mahdollisuutta hakeutua ja päästä yrityssaneeraukseen järjestelmän kankeuden ja kalleuden vuoksi. Lainsäädäntöä on perusteltua muuttaa aloitteessa määritettyyn suuntaan.

On esitetty näkemyksiä, joiden mukaan direktiiviehdotuksen varhaissaneerausta koskevassa luvussa edellytetään velkakonversiota osakepääomaan (debt-to-equity swap) tai muuhun omaan pääomaan rinnastettavaan erään ilman velallisen suostumusta. Nähdäksemme mitään velvoittavuutta konversion osalta ei ole asetettu.

Suomen Yrittäjät vastustaa pakolliseen velkakonversioon johtavaa lainsäädäntökehitystä (liite 1). Muistutamme, että voimassa oleva yrityssaneerauslaki mahdollistaa sen, että saneerausohjelman ehdoksi asetetaan velkakonversio. Jos yrittäjä ei ehtoon suostu, vaihtoehtona on konkurssiin asettaminen. Emme näe perustelluksi, että asiasta säädettäisiin pakottavasti lain tasolla. On perusteltua, ettei asiasta säädetä myöskään maksukyvyttömyysdirektiivissä.

# III luku: Rehellisen yrittäjän uusi alku

Direktiiviehdotuksen kolmas luku käsittelee yrittäjän uutta alkua (second chance for entrepreneurs). Säännökset eivät koske yhtiöitä tai yhteisöjä. Esityksen mukaan yrittäjällä tulee olla mahdollisuus maksuvelvollisuuden lakkaamiseen kolmen vuoden kuluessa insolvenssimenettelyn aloittamisesta tai maksuohjelman alkamisesta.

Suomen Yrittäjät pitää ehdotusta oikeasuuntaisena, ja se tukee ajatusta yrittäjän uudesta mahdollisuudesta. Jos tarkkaa määräaikaa ei asetettaisi EU:n tasolla, on riskinä, ettei määräajoista päästä yhteisymmärrykseen myöskään kansallisilla tasoilla. Jos näin kävisi, rehellisen yrittäjän uusi alku jäisi todennäköisesti vain tavoitenormin tasolle. Katsomme, että sitovan määräajan asettamiselle on olemassa perusteita kun kyse on rehellisestä yrittäjästä.

Ehdotus uudesta alusta johtaa todennäköisesti siihen, että Suomessa tulisi muuttaa kansallisen velkajärjestelylain maksuohjelman pituutta, yrityssaneerauslain saneeraus- ja maksuohjelmaa sekä konkurssia koskevia säännöksiä. Viimeksi mainitussa menettelyssä ei ole tällä hetkellä veloista vapauttaa vaikutusta. Emme kuitenkaan näe asiaa ongelmallisena, vaan sääntelyä on syytä kehittää yritysten tarpeisiin.

Käsityksemme mukaan myös liiketoimintakiellon olisi päätyttävä direktiiviehdotuksen mukaan kolmessa vuodessa. Liiketoimintakieltolaissa (13.12.1985/1059) määritellään liiketoimintakiellon pituudeksi 3-7 vuotta. Liiketoimintakielto määrätään yleensä moitittavasta tai rikollisesta toiminnasta, minkä vuoksi rehellisen yrittäjän uusi alku –tyyppiset säännökset soveltuisivat näihin tapauksiin kohtalaisen huonosti. Katsomme, että liiketoimintakiellot on perusteltua jättää toisen mahdollisuuden ulkopuolelle.

Kolmen vuoden pääsäännöstä voidaan esityksen mukaan myös poiketa. Menettelyyn pääsylle voidaan asettaa tiettyjä rajoituksia tai asettaa kolmea vuotta pidempi maksuohjelma määritellyissä tapauksissa. Tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi yrittäjän epärehellisyys, maksuohjelman laiminlyönti, järjestelmän väärinkäyttö, uusintahakemus tai järjestely, jossa velallinen voi säilyttää vakituisen asuntonsa. Esteenä tai pidentämisperusteena ei kuitenkaan voida pitää liiketoiminnallista ratkaisua. Ehdotusta voidaan pitää tältä osin kannatettavana.

Direktiiviehdotus antaa kansallista liikkumavaraa sen suhteen, mitkä velat voidaan sulkea menettelyn ulkopuolelle tai asettaa tällaisille veloille pidemmät maksuohjelmat. Menettelyn ulkopuolelle sovellettavia velkoja voivat olla esimerkiksi panttivelat ja vahingonkorvaukset.

Haluamme muistuttaa, että erityisesti yksinyrittäjät ja mikroyritykset tarvitsevat yksityisvakuuksia yritystoiminnan rahoittamiseksi. Useissa tapauksissa joko yrittäjä itse tai joku hänen lähipiiristään asettaa velan pantiksi perheen käytössä olevan asunnon tai muuta yksityisomaisuutta. Jos poliittinen tahtotila on taata nimenomaan pienyrittäjän oikeus toiseen mahdollisuuteen, ei panttivelkoja voida käsitellä menettelystä irrallisena. Tästä syystä on perusteltua, että uusi mahdollisuus ulotetaan koskemaan myös panttivelkoja ja/tai yksityishenkilöitä. Aloite sallii molemmat edellä mainitut vaihtoehdot. Tämä pienyrittäjien rahoitusvakuutta koskeva tosiasia olisi perusteltua ottaa huomioon Suomen kannanmuodostuksessa.

# Luku IV: Saneeraus- ja insolvenssimenettelyjen tehostaminen

Direktiiviesityksen tarkoituksena on tehostaa, nopeuttaa ja yksinkertaistaa saneeraus- ja insolvenssimenettelyjä. Tavoite on yritysten kannalta kannatettava. Lyhyemmät prosessit sekä alemmat kustannukset hyödyttävät taloudellisesti niin velkojia kuin velallisiakin.

Suomessa on tällä hetkellä useita satoja pitkittyneitä konkursseja, mikä ei edistä velallisen työllistymistä tai uutta mahdollisuutta yrittäjänä. Samaan aikaan pesän varoja kuluu muuhun kuin velkojien saatavien maksuun. Oikeusministeriön alaisuuteen perustettiin lokakuussa 2015 työryhmä tarkastelemaan konkurssilain kehittämistarpeita, ja tässä työssä on perusteltua seurata direktiiviesityksen etenemistä ja sisältöjä.

Maksukyvyttömyysmenettelyjen kehittämisessä tulee tarkastella sitä, miten eri menettelyt ottavat huomioon erikokoisten yritysten tarpeet. Yrityssaneeraus on lain mukaan mahdollinen kaiken kokoisille yrityksille, mutta käytännössä se on liian raskas ja kallis pienimuotoisen yritystoiminnan tervehdyttämiseen. Lisäksi saneerausmenettely kestää liian pitkään. Saneeraushakemuksen vireille tulosta ohjelman vahvistamiseen kulunee usein miltei vuosi. Ottaen huomioon, että uudet työpaikat ovat syntyneet viime vuosina nimenomaan pk-yrityksiin, tulisi yrityssaneerauksen olla realistinen vaihtoehto myös pienille ja keskikokoisille yrityksille (liite 2).

Yksi erityisesti saneerausmenettelyä koskevan sääntelyn ongelma onkin tasapainoilu menettelyn aloittamiskynnyksen ja eri menettelyille asetettujen vaatimusten asettamisessa. Saneerausmenettelyn suojiin ei pidä päästä miten eikä milloin tahansa, mutta sinne tulisi päästä ilman niin raskaita muodollisuuksia, että elvytysmahdollisuudet vaarantuvat tai jopa menetetään menettelyn massiivisuuden vuoksi. Myös tätä kehittämistarvetta vasten tarkasteltuna komission direktiiviesitys on erittäin tervetullut.

Kunnioittavasti

**Suomen Yrittäjät ry**

Mikael Pentikäinen Tiina Toivonen

toimitusjohtaja lainsäädäntöasioiden päällikkö