

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2014 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (maksukyvyttömyysasetuksen muuttaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 28 päivänä toukokuuta 2014 lähettänyt lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten jatkokirjelmän 1. OM 22.05.2014 asiassa (U 1/2013 vp) eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (maksukyvyttömyysasetuksen muuttaminen).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Mari Aalto, oikeusministeriö

- konkurssiasiamies Helena Laine, Konkurssi-asiamiehen toimisto
- lakimies Eeva Jokineva, Finanssialan Keskusliitto
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Janne Makkula, Suomen Yrittäjät ry
- asianajaja Ville Ahtola, Suomen Asianajajaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— tietosuojavaltuutettu.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon LaVL 4/2013 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 12.12.2012 tehnyt ehdotuksen neuvoston maksukyvyttömyysmenettelyistä antaman asetuksen (EY) N:o 1346/2000 muuttamisesta. Vuodesta 2002 sovellettu asetukset koskee rajat ylittäviä maksukyvyttömyysmenettelyjä ja sisältää säännökset tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä menettelyjen koordinoinnista. Komission muutosehdo-

tukset koskevat muun muassa asetuksen soveltamisalaa, tuomioistuimen toimivaltaa sekä maksukyvyttömyysrekisterin perustamista. Ehdotuksen tarkempi sisältö ilmenee valtioneuvoston jatkokirjelmästä.

Puheenjohtajavaltion tarkoituksena on saavuttaa asetusehdotuksen artikloista poliittinen yhteisymmärrys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 5.—6.6.2014.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää puheenjohtajan kompromissiehdotusta hyvänä ja voi hyväksyä sen.

Asetuksen soveltamisala

Suomi kannattaa soveltamisalan laajentamista ehdotetulla tavalla. Suomen osalta soveltamisalan laajentaminen tarkoittaisi sitä, että asetus voitaisiin soveltaa konkurssin ja yrityssaneerauksen lisäksi myös yksityishenkilön velkajärjestelyyn. Tämä parantaisi velkajärjestelyvelallisten asemaa ja mahdollisuuksia liikkua rajojen yli esimerkiksi työn vuoksi. Suomi pitää hyvänä myös sitä, että jäsenvaltioille jätetään harkintavalta sen suhteen, mihin kansallisiin menettelyihin asetusta sovelletaan.

Tuomioistuimen toimivalta

Suomi kannattaa toimivallan määräytymisen selkeyttämistä asetuksessa. Ehdotetut keinot forum shopping -ilmiön torjumiseksi ovat myös kannatettavia.

Olettama siitä, missä yksityishenkilön pääintressien keskus sijaitsee, on kovin monimutkainen ja käytännössä vaikea soveltaa. Ottaen huomioon sen, että osa jäsenvaltioista vastusti soveltamisalan laajentamista yksityishenkilön taloudellisen tilanteen korjaamiseen tähtääviin menettelyihin, on ehdotus kompromissina hyväksyttävissä.

Esinevakuuksia koskeva sääntely

Esinevakuuksia koskevien säännösten muuttamisesta käytiin neuvottelujen aikana keskustelua, mutta asetuksessa ei muuteta voimassa olevia säännöksiä. Suomi tukee ratkaisua.

Päämenettely ja paikallinen menettely

Suomi voi hyväksyä ehdotetut säännökset.

Ulkomaisten velkojen asema

Suomi tukee ehdotettuja säännöksiä.

Maksukyvyttömyysrekisteri

Suomi voi hyväksyä ehdotetut säännökset. Asetuksen tavoitteita ei voida saavuttaa muulla kei-

noin kuin luomalla maksukyvyttömyysrekistrit, joihin on pääsy rajojen yli. Ehdotuksessa on parannettu tietosuojan tasoa ja sen voidaan katsoa täyttävän suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Ehdotuksen mukainen järjestelmä aiheuttaa kuitenkin kansallisella tasolla lisäkustannuksia, mikä on ongelmallista. Ottaen huomioon maksuttomien internetin kautta saatavissa olevien rekistereiden laajan kannatuksen neuvostossa sekä sen, että säännökset ovat tietosuojan osalta muuttuneet parempaan suuntaan, on ehdotus kokonaisuutena tarkasteltuna hyväksyttävissä.

Asetukseen on otettu uusi IVB luku tietosuojasta. Rekistereitä koskevia säännöksiä on muutettu luonnollisten henkilöiden tietosuojan tasoa parantavasti. Rekistereihin sisältyvien pakollisten tietojen luettelo on melko suppea eikä sisällä arkaluonteista tietoa. Jäsenvaltioilla ei myöskään ole velvollisuutta julkaista yksityishenkilöitä koskevia tietoja internetissä. Internetissä olisi kuitenkin julkaistava luonnollista henkilöitä koskevat maksukyvyttömyystiedot silloin, kun menettelyssä järjestellään elinkeinotoiminnan velkoja. Sen sijaan silloin, kun kysymys on vain yksityistaloudesta, ei tätä velvoitetta olisi. Tältä osin Suomi voisi siten jatkossa edellyttää, että vain yksityistaloutta koskevan velkajärjestelyn tietoja pyydetään rekisterinpitäjältä oikeusportaalin välityksellä.

Oikeushenkilöiden maksukyvyttömyysmenettelyjä ja yksityisten elinkeinon- ja ammatinharjoittajien elinkeinotoimintaa koskevia maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevat asetuksessa säädetyt tiedot tulisi olla internetissä kaikkien saatavilla. Ehdotuksen tarkoituksena on turvata tuomioistuinten tiedonsaanti päällekkäisten menettelyjen välttämiseksi sekä ulkomaisten velkojen tiedonsaanti, jotta he pystyvät valvomaan oikeuksiaan toisessa jäsenvaltiossa vireillä olevassa menettelyssä.

Käytännössä ehdotus tarkoittaisi sitä, ettei Suomen tarvitsisi julkaista velkajärjestelyrekisteriä internetissä. Tietopyynnöt velkajärjestelyrekisterin tiedoista toimitettaisiin Oikeusrekisterikeskukselle Euroopan oikeusportaalin kautta. Sen sijaan konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteri olisi ainakin osittain siirrettävä internetiin kaik-

kien saataville. Tiedonsaanti rekistereistä muutuisi maksuttomaksi.

Yritysr ryhmien maksukyvyttömyysmenettelyt

Suomi kannattaa sitä, että asetukseen otetaan selvittäjiä ja tuomioistuimia koskevat säännökset tiedonsaannista ja yhteistyöstä yritysryhmän maksukyvyttömyystilanteessa. Suomi ei sinänsä pidä kannatettavana sitä, että asetuksessa säädettäisiin yritysryhmään kuuluvien yhtiöiden maksukyvyttömyysmenettelyjen koordinoinnista si-

ten, että aloitettaisiin erityinen menettely, jossa nimitettäisiin ulkopuolinen koordinaattori. Tällainen menettely voi johtaa lisäkustannuksiin ja viivytyksiin, eikä sitä ole testattu missään käytännössä. Ottaen huomioon koordinaattorin vähäiset toimivaltuudet ei ole odotettavissa, että koordinaatioista olisi yritysryhmälle merkittävää hyötyä. Jos säännökset kuitenkin otetaan asetukseen, koordinaatioon osallistumisen tulee olla vapaaehtoista.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä on kyse komission ehdotuksesta muuttaa neuvoston maksukyvyttömyysmenettelyistä annettua asetusta. Asetus koskee rajat ylittäviä maksukyvyttömyysmenettelyjä, ja se sisältää säännöksiä tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä menettelyjen koordinoinnista. Puheenjohtajavaltion tavoitteena on saavuttaa ehdotuksen artikloista poliittinen yhteisymmärrys 5.—6.6.2014 pidettävässä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa.

Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 4/2013 vp) pitänyt komission ehdotuksia pääosin kannatettavina, mutta eräitä yksityiskohtia arvioitiin olevan vielä tarpeen arvioida huolellisesti. Jatkokirjelmän yhteydessä saadun selvityksen mukaan neuvottelut neuvoston työryhmässä ovat kokonaisuutena arvioiden edenneet Suomen kannalta myönteisesti. Valtioneuvoston kannasta ilmeneekin, että Suomi pitää puheenjohtajan kompromissiehdotusta hyvänä ja voi hyväksyä sen. Valiokunta keskittyy lausunnossaan puheenjohtajan ehdotuksiin, jotka koskevat maksukyvyttömyysrekisteriä, yritysryhmien maksukyvyttömyysmenettelyjä ja paikallisia maksukyvyttömyysmenettelyjä.

Maksukyvyttömyysrekisteri

Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot velvoitetaan perustamaan yksi tai useampi maksukyvyttömyysrekisteri, joka on yleisön saatavilla internetissä maksutta. Rekisterissä tulee julkaista tietyt asetuksessa säädetyt vähimmäistiedot. Lakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan pitänyt rekisterin perustamisen tavoitetta parantaa velkojien, pesänhoitajien ja tuomioistuinten tiedonsaantia sinällään kannatettavana, mutta se on suhtautunut varauksellisesti siihen, että rekisteri olisi yleisön saatavilla internetissä maksutta. Valiokunta on huomauttanut, että ehdotus merkitsisi huomattavia muutoksia Suomen nykytilaan ja aiheuttaisi jäsenvaltioille kustannuksia. Erityisen ongelmallisenä valiokunta on pitänyt rekisteröityjen yksityisyyden suojan kannalta sitä, että ehdotus katkaisi yritysten lisäksi yksityisyrittäjiä ja ammatinharjoittajia. Valiokunta katsoi, että maksukyvyttömyystietojen julkaiseminen avoimessa verkossa edellyttää, että toimenpide on oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan hyötyyn nähden. Lisäksi valiokunta piti aiheellisena selvittää, onko toimenpiteelle muita vaihtoehtoja.

Saadun selvityksen mukaan Suomen näkemykset eivät kuitenkaan ole saaneet neuvoston työryhmässä tukea, vaan maksukyvyttömyysrekisterin perustaminen on saanut laajaa kannatusta muilta jäsenvaltioilta. Neuvotteluissa on myös arvioitu, ettei tavoitetta parantaa tiedonsaantia

maksukyvyyttömyysmenettelyistä ole mahdollista toteuttaa muilla keinoin kuin nyt ehdotetulla maksukyvyyttömyysrekisterillä. Neuvottelujen kuluessa esillä on ollut sellainenkin vaihtoehto, että jopa kuluttajien maksukyvyyttömyystiedot tulisi julkaista internetissä.

Edellä esitetyn valossa lakivaliokunta pitääkin hyvin myönteisenä, että nyt käsiteltävänä olevassa puheenjohtajan ehdotuksessa säännöksiä on muutettu tietosuojan kannalta parempaan suuntaan. Erityisen kannatettavaa on se, että jäsenvaltioille jätetään liikkumavaraa yksityishenkilöiden maksukyvyyttömyystietojen julkaisemisessa. Tämä on toteutettu siten, ettei jäsenvaltioille aseteta velvollisuutta julkaista yksityishenkilöiden maksukyvyyttömyystietoja internetissä silloin, kun menettelyssä järjestellään velallisen yksityistalouden velkoja. Toisaalta puheenjohtajan ehdotus lähtee siitä, että luonnollisen henkilön maksukyvyyttömyystiedot on julkaistava internetissä, jos menettelyssä järjestellään velallisen elinkeinotoiminnan velkoja. Saa-dun selvityksen mukaan neuvoston työryhmässä ei ole ollut mahdollista saada tähän velvollisuuteen liikkumavaraa, sillä enemmistön näkemys on, että elinkeinotoimintaa harjoittaneen velallisen maksukyvyyttömyystiedot tulee julkaista internetissä riippumatta siitä, missä yritysmuodossa elinkeinotoimintaa on harjoitettu.

Jatkokirjelmästä ilmenee, että Suomen kannalta edellä esitetty merkitsee sitä, että konkurs-si- ja yrityssaneerausrekisteri olisi ainakin osit-tain siirrettävä internetiin yleisön saataville, mutta nykyisen lain mukaista velkajärjestelyre-kisteriä ei tarvitsisi julkaista internetissä. Näin ollen yksityishenkilön velkajärjestelyn osalta Suomi voisi edellyttää, että velallisen maksuky-vyyttömyystietoja tulee pyytää rekisteriviran-omaiselta Euroopan oikeusportaalien kautta. Li-säksi tietojen saaminen voidaan rajoittaa tilan-teisiin, joissa tiedon pyytäjällä on tiedoille hy-väksyttävä käyttötarkoitus. Valiokunta pitää edellä esitettyä myönteisenä, mutta toteaa, että jossain määrin tulkinnanvaraisuutta voi liittyä siihen, tuleeko Suomen julkaista internetissä ve-lallisen maksukyvyyttömyystietoja sellaisessa ta-pauksessa, jossa luonnollisen henkilön velkajär-

jestelyssä järjestellään velallisen jo päättyneen elinkeinotoiminnan velkoja. Ottaen huomioon, että kansallisesti aiemmin harjoitetusta elinkei-notoiminnasta peräisin olevia velkoja pidetään velkajärjestelyssä yksityistalouden velkoina, jos elinkeinotoiminta on lopetettu ja velallisen vas-tuut selvitetty, on mahdollista katsoa, ettei tieto-ja tarvitse julkaista internetissä. Lisäksi valio-kunta toteaa, että jos konkurssirekisteri siirret-täisiin yleisön saataville internetiin, tästä seurai-si, että internetissä julkaistaisiin tietoja myös luonnollisista henkilöistä ja kuolinpesistä, jotka eivät ole harjoittaneet liiketoimintaa. Tältä osin muutos ei välttämättä ole käytännössä kovin merkittävä, koska kyseisten konkurssien määrä on varsin vähäinen ja konkurssi on jo nykyisin varsin julkinen menettely. Asiaa on kuitenkin asetuksen muutoksen voimaantulon jälkeen ai-heellista pohtia, sillä nyt käsillä oleva ehdotus ei velvoita Suomea tällaiseen ratkaisuun.

Edellä esitettyä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta on päättänyt asiassa valtioneuvos-ton kannalle ja katsoo, että ehdotus voidaan hy-väksyä.

Yritysr ryhmien maksukyvyyttömyysmenettelyt

Komission alkuperäiseen ehdotukseen verrattu-na puheenjohtajan ehdotukseen sisältyy uusi säännös ryhmäkoordinaatiomenettelyistä. Sen mukaan yritysr ryhmien maksukyvyyttömyysme-nettelyjen koordinoitua varten voitaisiin nimit-tää ulkopuolinen koordinaattori, joka antaisi sel-vittäjille suosituksia ryhmäkoordinaatiosta. Sel-vittäjän ilmoituksen perusteella yritys voisi il-moittaa, ettei se osallistu ryhmäkoordinaatioon.

Ottaen huomioon ulkopuolisen koordinaatto-rin rajoitetut toimivaltuudet lakivaliokunta epäi-lee, tuoko ulkopuolinen koordinaattori yritys-ryhmien maksukyvyyttömyysmenettelyjen hoita-miseen erityistä lisäarvoa. Päinvastoin on mah-dollista, että se pitkittää menettelyjä ja lisää niiden kustannuksia. Mainituista syistä valiokunta suhtautuu ehdotukseen valtioneuvoston tavoin varauksellisesti ja pitää tärkeänä sen varmista-mista, että ryhmäkoordinaatioon osallistuminen säilyy vapaaehtoisena.

Paikallinen menettely

Asetuksessa on tarkoitus mahdollistaa se, että paikallinen maksukyvyttömyysmenettely (sekundäärimenettely) voi likvidaatiomenettelyn lisäksi olla tervehdyttämismenettely. Lisäksi puheenjohtajan asetusehdotukseen on sisällytetty säännökset ns. virtuaalisesta sekundäärimenettelystä, jossa päämenettelyn selvittäjä voisi sekundäärimenettelyn aloittamisen välttämiseksi antaa sitoumuksen paikallisille velkojille siitä, että heitä kohdellaan päämenettelyssä samalla tavoin kuin kohdeltaisiin, jos sekundäärimenettely aloitettaisiin.

Lakivaliokunta pitää mainittuja muutoksia kannatettavina. Yksityiskohtana valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että puheenjohtajan ehdotuksen mukaan virtuaalisen sekundäärimenettelyn hyväksyvät paikalliset

velkojat noudattaen niitä säännöksiä, joita tervehdyttämismenettelyssä sovelletaan saneerausohjelmasta päättämiseen. Tämä ei valiokunnan mielestä vaikuta tarkoituksenmukaiselta sellaisessa tapauksessa, jossa sekundäärimenettely olisi likvidaatiomenettely eli konkurssi. Tämän vuoksi olisi hyvä, jos asetuksessa otettaisiin — mahdollisuuksien mukaan — huomioon se, että menettelyä ja velkojien asemaa koskevat säännökset voivat kansallisesti vaihdella eri maksukyvyttömyysmenettelyittäin.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomioon valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
vpj. Stefan Wallin /r
jäs. James Hirvisaari /m11
Mikael Jungner /sd
Arja Juvonen /ps
Aino-Kaisa Pekonen /vas

Jaana Pelkonen /kok
Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps
Oras Tynkkynen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.