

U 1/2013 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (maksu-
kyvyttömyysasetuksen muuttaminen)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 12 päivänä joulukuuta 2012 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maksukyvyttömyysmenettelyistä annettun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1346/2000 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 2013

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

Lainsäädäntöneuvos Mari Aalto

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
31.1.2013

EU/2012/1789

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI MAKSUKYVYTTÖMYYSMENETTELYISTÄ ANNETUN NEUVOSTON ASETUKSEN (EY) N:O 1346/2000 MUUTTAMISESTA

1 Yleistä

Euroopan komissio on 12 päivänä joulukuuta 2012 tehnyt Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotuksen neuvoston maksukyvyttömyysmenettelyistä antaman asetuksen (EY) N:o 1346/2000 muuttamisesta (KOM(2012) 744 lopullinen). Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 81 artiklaan. Sen nojalla unioni kehittää yhteistyötä rajat ylittäviä vaikutuksia omaavissa yksityisoikeudellisissa asioissa liittyen päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon (2 kohdan a alakohta), lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivaltaa koskevien sääntöjen yhteensopivuuteen (2 kohdan c alakohta) sekä riita-asian oikeudenkäynnin moitteetonta sujumista haittaavien esteiden poistamiseen (2 kohdan f alakohta).

Neuvoston asetus maksukyvyttömyysmenettelyistä tuli voimaan 31 päivänä toukokuuta 2002. Se perustuu Suomen ja Saksan tekemään aloitteeseen, joka puolestaan vastasi sisällöltään 23 päivänä marraskuuta 1995 tehtyä yleissopimusta maksukyvyttömyysmenettelyistä, joka aikanaan raukesi.

Asetuksen mukaan komission tulee esittää kymmenen vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta kertomus sen soveltamisesta ja ehdottaa tarvittaessa asetuksen mukauttamista. Komissio antoi samanaikaisesti asetusehdotuksen kanssa kertomuksen asetuksen soveltamisesta (KOM(2012) 743 lopullinen) ja tiedonannon uudesta eurooppalaisesta lähestymistavasta yritystoiminnan epäonnistumiseen ja maksukyvyttömyyteen (KOM(2012) 742 lopullinen). Tiedonannossa pidetään tärkeänä antaa rehellisesti toimineille yrittäjille uusi mahdollisuus ja korostetaan kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön merkitystä

yritysten selviytymismahdollisuuksille. Asetus toimii komission kertomuksen mukaan yleisesti ottaen hyvin, mutta tietyt muutokset ovat välttämättömiä muun muassa menettelyjen hallinnoinnin tehostamiseksi sekä elinkelpoisten yritysten tervehdyttämisen mahdollistamiseksi.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetus koskee rajat ylittäviä maksukyvyttömyysmenettelyjä. Se sisältää säännökset tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä menettelyjen koordinoimista.

Voimassaolevaa asetusta sovelletaan oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön kaikkia velkoja koskevaan maksukyvyttömyysmenettelyyn, jossa velallinen menettää osittain tai kokonaan määräysvallan omaisuuteensa ja jossa määrätään selvittäjä. Yritysten tervehdyttämiseen tähtäävät menettelyt eivät kaikissa jäsenvaltioissa kuulu asetuksen soveltamisalaan. Komissio pitää epäkohtana erityisesti sitä, että kansalliset maksukyvyttömyyttä edeltävässä vaiheessa olevan yrityksen saneerausta koskevat menettelyt ja yhtiön toimivaa johtoa hyödyntävät menettelyt jäävät usein soveltamisalan ulkopuolelle. Myöskään yksityishenkilöiden taloudellisen tilanteen korjaamiseen tähtäävät menettelyt eivät yleensä kuulu soveltamisalaan. Komissio ehdottaa asetuksen soveltamisalan laajentamista niin, että sitä voitaisiin soveltaa myös tällaisiin menettelyihin.

Ehdotuksen mukaan asetusta sovellettaisiin kaikkia velkoja koskeviin oikeudellisiin tai hallinnollisiin menettelyihin, väliaikaiset menettelyt mukaan luettuina, jotka perustuvat maksukyvyttömyyttä tai velkajärjestelyä

koskevaan lakiin ja joissa toiminnan tervehdyttämistä, velkajärjestelyä, uudelleenjärjestelystä tai velallisen omaisuuden rahaksi muuttamista varten a) velallinen menettää kokonaan tai osittain määräysvallan omaisuutensa ja jossa määrätään selvittäjä, tai b) tuomioistuin valvoo tai hallitsee velallisen varoja ja liiketoimia (*1 artikla*). Johdanto-osassa täsmennettäisiin, että tuomioistuimen valvonta kattaisi tilanteet, joissa tuomioistuin puuttuu asiaan muutoksenhaun perusteella (*johdanto-osan kappale 9a*). Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat menettelyt mainittaisiin liitteessä A. Jäsenvaltiot ilmoittaisivat komissiolle menettelyt, jotka ne haluavat sisällyttää liitteeseen, ja komissio tutkisi, täyttävätkö menettelyt soveltamisalaa koskevat edellytykset. Liitteiden muuttaminen tapahtuisi delegoitujen säädösten kautta (*45 ja 45a artikla*).

Toimivalta menettelyn aloittamiseen säilyisi sen jäsenvaltion tuomioistuimella, jossa velallisen pääintressien keskus sijaitsee. Pääintressien keskuksen määrittelyä täsmennettäisiin Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta ja artiklaan lisättäisiin säännös pääintressien keskuksen määrittelystä silloin, kun velallinen on luonnollinen henkilö (*3 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan kappale 13a*).

Forum shopping -ilmiön torjumiseksi asetukseen lisättäisiin säännös tuomioistuimen velvollisuudesta tutkia omasta aloitteestaan toimivaltansa sekä säädettäisiin velkojen oikeudesta hakea muutosta tuomioistuimen päätökseen samoin kuin tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa päätöksestä tunnetuille velkojille (*3b artikla*).

Asetukseen otettaisiin säännös niin sanotusta liittämis-toimivallasta (*3a artikla*). Menettelyn aloittaneen jäsenvaltion tuomioistuimilla olisi toimivalta myös maksukyvyttömyysmenettelystä välittömästi johtuvissa tai siihen läheisesti liittyvissä kanteissa. Tällaisia kanteita ovat esimerkiksi takaisinsantikanteet. Säännös vastaa Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä omaksuttua linjaa. Selvittäjä voisi nostaa maksukyvyttömyysmenettelystä johtuvan kanteen samaa vastaa-jaa vastaan myös siviili- ja kauppaoikeudellisen kanteen yhteydessä vastaajan kotipaikka-jäsenvaltion tuomioistuimessa edellyttäen, et-

tä se on Bryssel I -asetuksen mukaisesti toimivaltainen.

Asetuksen mukaan paikallinen maksukyvyttömyysmenettely (sekundäärimenettely) voidaan aloittaa jäsenvaltiossa, jossa velallisen pääintressien keskus ei sijaitse, jos velallisella on siellä toimipaikka. Ehdotuksen mukaan paikallismenettelyn ei tarvitsisi enää olla likvidaatiomenettely, joten se voisi olla myös yrityksen tervehdyttämiseen tähtäävä menettely (*3 artiklan 3 kohta ja 27 artikla*). Tuomioistuimen olisi kuultava päämenettelyn selvittäjää ja hänellä olisi päätökseen muutoksenhakuoikeus. Edellytyksiä aloittaa paikallismenettely kiristettäisiin, sillä sitä ei tulisi aloittaa, jos se ei ole välttämätöntä paikallisten velkojen etujen suojaamiseksi (*29a artikla*). Ehdotuksessa tarkoitetaan erityisesti tilanteita, joissa päämenettelyn selvittäjä sitoutuu noudattamaan sellaisia varojen jakamista ja etuoikeusjärjestystä koskevia oikeuksia, jotka paikallisilla velkojilla olisi ollut, jos paikallismenettely olisi aloitettu (*18 artiklan 1 kohta*).

Asetukseen lisättäisiin säännös siitä, että nettoutussopimuksiin sovelletaan yksinomaan näihin sopimuksiin sovellettavaa lakia (*6a artikla*). Asetukseen lisättäisiin myös säännös maksukyvyttömyysmenettelyn aloittaneen tuomioistuimen toimivallasta antaa hyväksyntä kiinteää omaisuutta ja työsopimuksia koskevien sopimusten irtisanomiselle ja muuttamiselle (*10a artikla*) samoin kuin säännös maksukyvyttömyysmenettelyn vaikutuksista vireilläolevaan välimiesmenettelyyn (*15 artikla*).

Jäsenvaltiot velvoitettaisiin perustamaan yksi tai useampi maksukyvyttömyysrekisteri, joka on yleisön saatavilla internetissä maksettua. Rekisteristä tulisi ilmetä asetuksessa luetellut tiedot (*20a artikla*). Tuomioistuimen tulisi varmistaa, että asetuksen mukaiset tiedot julkaistaan rekisterissä välittömästi silloin, kun velallinen on oikeushenkilö tai yksityinen elinkeinon- tai ammatinharjoittaja (*20d artikla*). Ehdotuksesta ei täsmällisesti ilmene, onko tietojen julkaisuvelvollisuuden tarkoitus koskea yksityishenkilöitä.

Kansalliset rekisterit liitettäisiin yhteen Euroopan oikeusportaalien avulla. Järjestelmään sisältyisi hakutoiminto kaikilla unionin virallisilla kielillä. Komissio määrittäisi järjestel-

män tekniseen toteutukseen liittyvät seikat täytäntöönpanosäädöksellä (*20b artikla*). Yhteenliittämisyjärjestelmän perustaminen ja kehittäminen rahoitettaisiin unionin yleisestä budjetista, kun taas jäsenvaltiot vastaisivat kustannuksista, jotka aiheutuvat kansallisten rekisterien mukauttamisesta yhteensopiviksi Euroopan oikeusportaalin kanssa sekä kansallisten rekisterien hallinnointi-, toiminta- ja ylläpitokustannuksista (*20c artikla*).

Asetuksen säännöstä selvittäjien välisestä yhteistyö- ja tietojenanto-velvollisuudesta (*31 artikla*) ehdotetaan täsmennettäväksi ja asetukseen ehdotetaan lisättäväksi säännökset tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä ja tietojen vaihtamisesta (*31a artikla*) sekä selvittäjien ja tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä ja tietojen vaihtamisesta (*31b artikla*).

Asetuksen säännös paikallismenettelyn päättävistä toimenpiteistä korvattaisiin säännöksellä pää- tai paikallismenettelyn lopettamisesta (*34 artikla*). Sen mukaan päämenettelyn lopettaminen ei estäisi paikallismenettelyn jatkumista. Oikeushenkilön sääntömääräisessä kotipaikassa aloitetun oikeushenkilön purkamiseen johtavan paikallismenettelyn päättäminen ei estäisi päämenettelyn saattamista loppuun. Päämenettelyn selvittäjällä olisi oikeus pyytää jo aloitetun paikallismenettelyn muuttamista toisentyypiseksi maksukyvyyttömyysmenettelyksi (*37 artikla*).

Kuten nykyisinkin, ulkomaisille velkojille ilmoitettaisiin menettelyn aloittamisesta (*40 artikla*). Ilmoitus toimitettaisiin vakiolomaketta käyttäen. Lomake toimitettaisiin velkojille menettelyn aloitusvaltion virallisella kielellä tai muulla kyseisen jäsenvaltion ilmoittamalla kielellä, jos voidaan olettaa, että kyseinen kieli on helpommin ulkomaisten velkojien ymmärrettävissä.

Velkojan oikeutta ilmoittaa saatavansa parannettaisiin säätämällä siitä, ettei lakimiehen käyttäminen ole saatavien ilmoittamisessa pakollista (*39 artikla*). Saatavien ilmoittamisesta varten luotaisiin monikielinen vakiolomake, jonka käyttäminen olisi pakollista (*41 artikla*). Lomake toimitettaisiin käännettynä menettelyn aloitusvaltion viralliselle kielelle tai kielelle, jonka tämä jäsenvaltio on ilmoittanut hyväksyvänsä. Ulkomaisella velkojalla tulisi olla vähintään 45 päivää aikaa ilmoittaa saatavansa.

Asetukseen ehdotetaan otettavaksi säännökset maksukyvyyttömyysmenettelyjen koordinoinnista konsernikonkursseissa. Asetukseen lisättäisiin säännökset eri päämenettelyjen selvittäjien välisestä yhteistyö- ja tietonantovelvollisuudesta (*42a artikla*) ja säädettäisiin selvittäjien oikeudesta tulla kuuluksi, ehdottaa toimenpiteitä ja pyytää muiden samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden maksukyvyyttömyysmenettelyjen keskeyttämistä (*42d artikla*). Asetuksessa säädettäisiin myös tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä ja tietojen vaihtamisesta sekä selvittäjien ja tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä ja tietojen vaihtamisesta (*42c artikla*).

Jäsenvaltiot toimittaisivat siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudelliselle verkostolle tiedot kansallisista maksukyvyyttömyysmenettelyistä internet-sivustolla julkaisemista varten (*44a artikla*).

Komissiolle annettaisiin valtuudet täytäntöönpanosäädösten antamiseen liittyen maksukyvyyttömyysrekisterien yhteenliittämiseen ja maksukyvyyttömyysmenettelyistä ja saatavien ilmoittamisesta laadittavien lomakkeiden vahvistamiseen ja muuttamiseen (*45b artikla*).

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteen

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 81 artiklaan ja erityisesti sen 2 kohdan a, c ja f alakohtaan. Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valtioneuvosto pitää ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena ja katsoo, että se noudattaa toissijaisuusperiaatetta.

4 Ehdotuksen vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Maksukyvyyttömyysmenettelyistä konkurssi ja yrityssaneeraus kuuluvat nykyisin asetuksen soveltamisalaan. Konkurssilakiin (120/2004) ja yrityksen saneerauksesta annettuun lakiin (47/1993) olisi asetuksen johdosta tehtävä pienehköjä muutoksia. Ehdotettu soveltamisala sallisi asetuksen soveltamisen myös velkajärjestelyihin, joten yksityis-

henkilön velkajärjestelystä annettua lakia (57/1993) olisi tarpeellisin osin tarkistettava.

Vaikka konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteri ja velkajärjestelyrekisteri ovat julkisia, ne eivät ole komission ehdottamalla tavalla internetissä kaikkien saatavilla. Tietojen saaminen rekistereistä sähköisessä muodossa edellyttää hyväksyttävää käyttötarkoitusta (laki konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä (137/2004) 9 §, asetus yksityishenkilön velkajärjestelystä (58/1993) 10 §). Komission ehdotus tarkoittaisi sitä, että rekisterit olisi ainakin osittain avattava kaikkien sähköisessä muodossa nähtäviksi tai muutoin saatettava asetuksessa edellytetyt tiedot vapaasti internetin kautta saataviksi. Tämä edellyttäisi rekistereitä koskevan lainsäädännön muuttamista.

5 Ehdotuksen muut vaikutukset

Ehdotus edesauttaisi elinkelpoisten yritysten tervehtyttämistä rajat ylittävissä tilanteissa sekä mahdollistaisi velkajärjestelypäätösten tunnustamisen muissa jäsenvaltioissa. Se selkeyttäisi toimivallan määrittelyä ja parantaisi maksukyvyttömyysmenettelyjen koordinoitua. Samoin se parantaisi velkojan tosiasiallisia mahdollisuuksia valvoa saatavansa toisessa jäsenvaltiossa aloitetussa maksukyvyttömyysmenettelyssä.

Komission ehdotus internetissä ilmaiseksi saatavilla olevasta rekisteristä aiheuttaisi valtion taloudelle kustannuksia, joiden suuruutta ei tässä vaiheessa pystytä arvioimaan.

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 ja käsittely EU:ssa

Asetusehdotus on ollut lausuntokierroksella ja lausuntonsa siihen ovat toimittaneet Helsingin ja Espoon kärjäoikeus, konkurssiasiamies, tietosuojavaltuutettu, valtiovarainministeriö, Verohallinto, Suomen Asianajajaliitto, Finanssialan Keskusliitto, Suomen Yrittäjät, Elinkeinoelämän keskusliitto EK sekä professorit Tuula Linna ja Risto Koulumäki. Ehdotuksesta annetut lausunnot ovat pääosin myönteisiä.

Asetusehdotus on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaostossa (jaosto 35) kirjallisesti. Asetusehdotusta koskevat neuvottelut aloitetaan neuvoston työryhmässä helmikuussa 2013. Eräistä ehdotukseen liittyvistä kysymyksistä on myös keskusteltu epävirallisessa oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 17.–18. päivänä tammikuuta 2013.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää asetusehdotuksen tavoitteita hyvinä ja kannattaa ehdotuksen päälinjauksia. Soveltamisalan laajentaminen mahdollistaisi velkajärjestelypäätösten tunnustamisen muissa jäsenvaltioissa ja parantaisi siten velkajärjestelyyn päässeiden asemaa. Valtioneuvosto kannattaa myös toimivaltasäännön selkeyttämistä sekä liitännäistoimivallasta säätämistä.

Neuvotteluissa on varmistettava, että asetus toimii suomalaisissa maksukyvyttömyysmenettelyissä ja ottaa huomioon kansalliset menettelysäännökset. Maksukyvyttömyyttä koskevien tietojen julkaiseminen avoimessa verkossa edellyttää, että toimenpide on oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan hyötyyn nähden. Arvio voidaan tehdä vasta sen jälkeen, kun asetuksessa ehdotetun rekisterin suhde jo olemassa oleviin kansallisiin rekistereihin ja niitä koskevaan lainsäädäntöön on selvitetty.