



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/27039/2021-VNK-2

15.11.2021

## Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi yrityksen saneerauksesta annetun lain ja laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyvistä laeista

Esitysluonnoksessa kuvataan esityksen taustaa, perusteluja, tavoitteita ja ehdotuksia toimenpiteistä. Esityksestä käy selkeästi ilmi, mitä kansallista lisäsääntelyä käytetään direktiivin implementoinnin lisäksi. Lakiehdotusluonnoksen vaikutusten kuvausta tulisi vielä tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi esittää enemmän määrällisiä vaikutusarvioita, jotta uudistuksen vaikutusten mittaluokka konkretisoituisi.
- ii) Esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arviota tulisi täydentää keskeisen kohderyhmän hyötyjen osalta, esimerkiksi yrittäjille syntyvien aika- ja kustannussäästöjen näkökulmasta.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin uudistuksen vaikutusta velkojille.
- iv) Esitysluonnoksen vaikutuksia viranomaisiin tulisi arvioida enemmän, muun muassa henkilötyövuosien ja kustannusten muutosten näkökulmasta.
- v) Esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio uudistuksen vaikutuksista yrityssaneerausten ja velkajärjestelyjen väärinkäyttömahdollisuuksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

### 1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö<sup>1</sup>

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yrityksen saneerauksesta annettua lakia, yksityishenkilön velkajärjestelystä annettua lakia, konkurssilakia, osakeyhtiölakia, osuuskuntalakia, velkajärjestelyrekisteristä annettua lakia sekä konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä annettua lakia. Esityksellä pantaisiin täytäntöön EU:n direktiivi uudelleenjärjestelystä ja maksukyvyttömyydestä.

Yrityksen saneerauksesta annettuun lakiin luotaisiin uusi varhainen saneerausmenettely, joka täyttää direktiivin vaatimukset. Velallinen voisi hakeutua tähän menettelyyn, kun velallinen ei ole vielä mak-

<sup>1</sup> Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö"- jaksosta.

sukyvyytön vaan vasta maksukyvyttömyyden uhkaama. Myös nykyinen yrityssaneerausmenettely pysyisi voimassa ja sitä kutsuttaisiin jatkossa perusmuotoiseksi saneerausmenettelyksi. Se voitaisiin aloittaa, jos velallinen on maksukyvytön tai tietty määrä velkoja puoltaa hakemusta.

Perusmuotoiseen saneerausmenettelyyn tehtäisiin vastaavat muutokset kuin varhaiseen saneerausmenettelyyn siltä osin kuin muutosten katsotaan sujuvoittavan menettelyä. Lisäksi tässä yhteydessä ehdotetaan muutamaa menettelyä sujuvoittavaa muutosta, jotka eivät johdu suoraan direktiivistä mutta jotka liittyvät kiinteästi direktiivin tavoitteisiin. Esityksessä esimerkiksi ehdotetaan, että päätöksen yrityksen saneeraukseen hakeutumisesta tekisi jatkossa osakeyhtiössä ja osuuskunnassa hallitus.

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annettuun lakiin tehtäisiin useita muutoksia yritystoiminnassa epäonnistuneiden yrittäjien velkajärjestelyyn pääsyn helpottamiseksi ja uuden alun nopeuttamiseksi. Velkajärjestelyn edellytykset ja esteperusteet olisivat jatkossa aikaisempaa kevyemmät ja velkajärjestelyhakemus voitaisiin tehdä konkurssimenettelyn vaiheesta riippumatta. Konkurssiin asetetun velallisen tiedonsaantia velkajärjestelyyn hakeutumisen mahdollisuudesta parannettaisiin.

Direktiivin täytäntöönpanosta johtuvien muutosten lisäksi esityksessä ehdotetaan myös kansallisista muutostarpeista johtuvia muutoksia, joiden tavoitteena on helpottaa velallisten pääsyä velkajärjestelyyn ja selviytymistä maksuohjelmasta. Suurinta osaa ehdotuksista sovelletaan kaikkiin velallisiin riippumatta siitä, ovatko he harjoittaneet elinkeinotoimintaa. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 17.7.2022.

## 2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksesta pääosin puuttuvat määrälliset vaikutusarviointit. Esitysluonnoksen vaikutusarvioissa tulisi kuvata määrällisen tiedon avulla uudistuksen mittaluokkaa, jotta lukijalle syntyisi käsitys uudistuksen merkittävydestä.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen*, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa hyödynnetään vain vähän aihepiirin tutkimustietoa<sup>2</sup>. Myös tilastotietoja tulisi hyödyntää enemmän vaikutusten arvioinnissa, etenkin kun tällaisia tietoja esitetään esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa. Osa nykytilan kuvauksessa esitettävästä tilastomateriaalista kaipaisi vielä täsmentämistä<sup>3</sup>.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esityksestä käy selkeästi ilmi, mitä kansallista lisäsääntelyä ehdotetaan käytettäväksi direktiivin implementoinnin lisäksi.

---

<sup>2</sup> Esimerkki tuoreesta kyseistä direktiiviä koskevasta tutkimuksesta on IMF (2021): Restructuring and Insolvency in Europe: Policy Options in the Implementation of the EU Directive, Working Paper No. 2021/152, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/05/27/Restructuring-and-Insolvency-in-Europe-Policy-Options-in-the-Implementation-of-the-EU-50235>

<sup>3</sup> Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksen luvun 4.1.1 alussa esitettävän taulukon selite ei vastaa virallista yrityskokoluokittelua. Esitysluonnoksessa mainitaan käytetyn tilastotiedon lähteeksi Konkurssiasiamiehen toimiston tekemä selvitys mutta tarkka lähdeviittaus puuttuu. Yrityskokoluokittelusta on tietoa esimerkiksi Euroopan Komissio (2015): Pk-yrityksen määrittelmä (vierailtu 2.11.2021), [http://publications.europa.eu/resource/cellar/79c0ce87-f4dc-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0007.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/79c0ce87-f4dc-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0007.01/DOC_1)

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota*, että esitysluonnoksessa kerrotaan EU:n direktiivin tavoitteet, mutta ei lakiesityksen tavoitteita. Tavoitteista tulisi olla kuvaus, koska esitysluonnoksen ehdotukset ovat osin direktiiviä laajempia.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa on käsitelty eri vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. Vaikutuksia tulisi kuitenkin vertailla suuntaa antavasti myös määrällisestä näkökulmasta.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä myös COVID-19 -epidemian vaikutusta ehdotettavan uudistuksen toteuttamiseen.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen*, että esitysluonnoksessa ei kuvata uudistuksen vaikutusten seuranta Suomessa. Seurannan osalta viitataan ainoastaan Euroopan komission viiden vuoden välein tekemään tarkasteluun. Uudistuksen seuranta ja jälkiarviointi myös kotimaisin voimin olisi perusteltua ja asiaa tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksesta ei ilmene riittävästi uudistuksen taloudellinen mitaluokka. Esitysluonnoksen vaikutusarviossa tulisi kuvata tarkemmin uuden lain piirissä olevien yrittäjien lukumäärää ja arvioida suuntaa antavasti uudistuksen yhteyttä yrityssaneerausten ja velkajärjestelyjen määrien muutoksiin. Karkeita arvioita olisi mahdollista tehdä esimerkiksi hyödyntämällä tilastotietoja saneerausmenettelyssä olevista yrityksistä ja velkajärjestelyn piirissä olevista yrittäjistä. Tilastokeskuksen tietojen perusteella tiedetään esimerkiksi, että vuosina 2015-2020 yrityssaneerausten vuosittainen määrä vaihteli 300 ja 500 saneerauksen välillä<sup>4</sup>. Lisäksi Tilastokeskuksen tietojen perusteella on pääteltävissä, että vuonna 2017 velkajärjestelyä oli hakenut noin 260 henkilöä (6.2 % kaikista velkajärjestelyä hakeneista), jotka olivat toimineet yrittäjinä<sup>5</sup>.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio uudistuksen vaikutuksesta yritysten hallinnolliseen taakkaan.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arviota tulisi täydentää keskeisen kohderyhmän hyötyjen osalta. Esitysluonnoksesta ei tule esimerkiksi riittävästi ilmi hyöty, joka liittyy yrittäjille velkajärjestelystä aiheutuviin aika- ja kustannussäästöihin yrityssaneeraukseen verrattuna<sup>6</sup>.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin uudistuksen vaikutusta velkojille. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että vaikutukset velkojille olisivat vähäisiä. Arviota tulisi tarkentaa hyödyntämällä myös suuntaa antavaa määrällistä tietoa.

<sup>4</sup> Tilastokeskuksen internet-sivut (vierailtu 1.11.2021): [https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_oik\\_ysan\\_vv/statfin\\_ysan\\_pxt\\_11hk.px/table/tableViewLayout1/](https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_oik_ysan_vv/statfin_ysan_pxt_11hk.px/table/tableViewLayout1/)

<sup>5</sup> Tilastokeskuksen internet-sivut (vierailtu 1.11.2021): [https://www.stat.fi/til/velj/2017/04/velj\\_2017\\_04\\_2018-01-24\\_fi.pdf](https://www.stat.fi/til/velj/2017/04/velj_2017_04_2018-01-24_fi.pdf)

<sup>6</sup> Esimerkiksi Suomen Yrittäjien verkkosivuilla todetaan, että nykyisin velkajärjestelyn kustannus on yrittäjälle 0–1000 euroa kun taas yrityssaneerauksesta aiheutuva kustannukset lähtevät 10 000 eurosta ylöspäin. Lisäksi yrityssaneerauksen vireille saaminen voi kestää vuoden ja ohjelman toteuttaminen 5-8 vuotta. (Lähde Suomen Yrittäjien internet-sivut (vierailtu 1.11.2021): <https://www.yrittajat.fi/uutiset/636858-velkajarjestely-vs-yrityssaneeraus-asiantuntija-saali-etta-velkajarjestelya-ei>

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen arviota uudistuksen vaikutuksesta talous- ja velkaneuvonnan tai tuomioistuinten määrärahatarpeeseen tulisi tarkentaa. Miten yrittäjien neuvonnalla voidaan huolehtia siitä, että tieto laajennetusta mahdollisuudesta velkajärjestelyyn tavoittaa vaikeuksissa olevat yrittäjät? Millä tavoin niin sanottu Early Warning -menettely vaikuttaa julkisiin menoihin?

### **2.3 Viranomaisvaikutukset**

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksia koskeva jakso jää yleiselle tasolle eikä sisällä lainkaan määrällisiä arvioita. Esitysluonnoksen vaikutuksia viranomaisiin tulisi arvioida huolellisemmin henkilötyövuosien näkökulmasta. Lisäksi esitysluonnoksen laadullista arviota tulisi täydentää työn sisällön ja viranomaisyhteistyön näkökulmista.

*Arviointineuvosto katsoo*, että direktiivin keskeisiä tavoitteita on varhaisen varoitusjärjestelmän luominen ja tietojen keruu. Esitysluonnoksessa käsitellään niin sanottua Early Warning -menettelyä yleisellä tasolla viittaamalla TEM:n käynnissä olevaan hankkeeseen. Konkreettinen vaikutusarviointi varoitusjärjestelmän toimeenpanon näkökulmasta kuitenkin pääosin puuttuu. Esimerkiksi IMF:n raportissa<sup>7</sup> varhaisen varoitusjärjestelmän kehittäminen nähdään olennaisena tekijänä direktiivin toteuttamisen vaikuttavuudessa jäsenvaltioissa. Tällöin huomioon otettavia asioita olisivat esimerkiksi varoitusjärjestelmän indikaattorijärjestelmän luominen ja varoitusjärjestelmän kytkeminen saneeraus- ja velkajärjestelymenettelyihin.

### **2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset**

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio uudistuksen vaikutuksista yrityssaneerausten ja velkajärjestelyjen väärinkäyttömahdollisuuksiin ja talousrikollisuuden torjuntaan.

*Arviointineuvosto katsoo*, että uudistuksen työllisyysvaikutuksista, jotka arvioidaan esitysluonnoksessa positiivisiksi, tulisi esittää suuntaa antava määrällinen arvio.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä huolellisemmin uudistuksen viestintää ja taloudellisissa vaikeuksissa olevien yrittäjien avustamista uudistuksen alkuaikoina.

## **3 Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi yrityksen saneerauksesta annetun lain ja laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyvistä laeista, jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 25.10.2021. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain<sup>1</sup> säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

---

<sup>7</sup> Lähde: ks alaviite 2.

**Helsingissä 15. marraskuuta 2021**

**Leila Kostiainen**

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

**Antti Moisio**

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

---

<sup>i</sup> Arviointineuvoston käyttämät lausumat ovat:

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. \*

\* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.