

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2003 vp

Hallituksen esitys konkurssilainsäädännön uudistamiseksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä kesäkuuta 2003 lähettänyt hallituksen esityksen konkurssilainsäädännön uudistamiseksi (HE 26/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan tulee antaa esityksestä lausuntonsa.

Lakivaliokunta on pyytänyt 3 päivänä syyskuuta 2003 esityksestä myös talousvaliokunnan lausunnon erityisesti elinkeinoelämän ja yritystoiminnan näkökannalta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Liisa Lehtimäki, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Jorma Immonen ja ylitarkastaja Kimmo Hyrsky, kauppa- ja teollisuusministeriö

- apulaisjohtaja Juhani Sutinen, Finnvera Oyj
- johtaja Rauno Vanhanen, Suomen Yrittäjät
- osastopäällikkö Leena Linnainmaa, Keskukskauppakamari
- lainopillinen asiamies Pekka Salomaa, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- asiamies Mikko Räsänen, Palvelutyönantajat ry
- KHT, hallituksen jäsen Rabbe Nevalainen, KHT-yhdistys
- oikeustieteen lisensiaatti Johanna Karkia.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Akava ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry.

Talousvaliokunta perehtyi lokakuussa 2003 Yhdysvaltoihin tekemällään virkamatkalla muun muassa Yhdysvaltain konkurssilainsäädäntöön.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksen yleisenä tavoitteena on säätää selkeä ja ennakoitava konkurssilainsäädäntö. Lainsäädännön on oltava joustavaa, jotta erilaisia velallisia ja eri kokoisia konkurssipesiä koskevat erityistarpeet voidaan ottaa riittävästi huomioon. Konkurssimenettelyn tulee olla tehokasta ja tuloksellista sekä läpinäkyvää.

Konkurssilaissa säädetään muun muassa konkurssiin asettamisen edellytyksistä, konkurssin alkamisen vaikutuksista ja velallisen asemasta. Lisäksi laissa säädetään konkurssimenettelyn eri vaiheista, konkurssihallinnosta ja konkurssipesään kuuluvan omaisuuden hoidosta ja myynnistä. Ehdotetulla lailla ei merkittävästi muuteta nykyistä konkurssimenettelyä taikka velkojien

tai velallisen asemaa. Raukeavien konkurssien vaihtoehdoksi ehdotetaan julkisselvitystä. Tuomioistuin voi konkurssiasiamiehen esityksestä päättää, että konkurssi jatkuu laissa säädetyn

perustein julkisselvityksenä. Julkisselvityksessä olevan konkurssipesän hallintoa hoitaa konkurssiasiamiehen määräämä julkisselvittäjä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta ehdottaa, että lakiehdotus hyväksytään. Lain uudistaminen on tärkeää yritystoiminnan ja elinkeinoelämän kannalta.

Uudella lailla korvataan vanha ja osin vaikeaselkoinen konkurssisääntö. Lukuun ottamatta julkisselvitystä koskevia säännöksiä laki ei olennaisesti muuta nykytilaa. Konkurssilaki on yleislaki, jota sovelletaan kaikkiin yrityksiin ja oikeushenkilöihin niiden yhteisömuodosta, toimialasta ja koosta riippumatta sekä luonnollisiin henkilöihin ja kuolinpesiin. Julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä ei voida asettaa konkurssiin.

Valiokunta yhtyy siihen, mitä hallituksen esityksessä on asetettu lain uudistamisen tavoitteiksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että maksukyvyttömyysmenettely on joustavaa, tehokasta ja nopeaa, jotta voidaan välttää tarpeettomia kustannuksia ja turvata eri osapuolten edut ja oikeudet. Lain mukaan velallista on kohdeltava asiallisesti ja hänen etunsa on otettava pesän selvityksessä asianmukaisesti huomioon. Jossain määrin yrittäjien asemaa parantaa se, että konkurssipesän varoista on myönnettävä avustusta avoimen yhtiön yhtiömiehelle, kommandiittiyhtiön vastuunalaiselle yhtiömiehelle ja osakeyhtiön johtoon kuuluvalla osakkeenomistajalle, joka on hankkinut yhtiöstä pääasiallisen toimeentulonsa, sekä hänen elatuksensa varassa oleville.

Konkurssin ohella Suomen lainsäädännön muut maksukyvyttömyysmenettelyt ovat yrityksen saneeraus ja yksityishenkilön velkajärjestely, joista säädetään erillisissä laeissa. Yrityksen saneerauksen tarkoituksena on taloudellisissa vaikeuksissa olevan velallisen jatkamiskelpoisen yritystoiminnan tervehtyttäminen. Saneerausmenettelyssä voidaan tuomioistuimen vah-

vistamalla saneerausohjelmalla määrätä velallisen varallisuutta ja velkoja koskevista toimenpiteistä. Yksityishenkilön velkajärjestelyssä tuomioistuin voi maksukyvyttömän yksityishenkilön taloudellisen tilanteen korjaamiseksi määrätä hänen velkojaan koskevista järjestelyistä.

Velallisen toimintakelpoisuuden rajoitukset

Lakiehdotuksen mukaan konkurssivelallisen kelpoisuuden muussa lainsäädännössä säädetty rajoitukset johonkin toimeen tai tehtävään ovat voimassa konkurssin alkamisen ja pesäluettelon vahvistamisen välisen ajan, kuitenkin enintään neljä kuukautta. Konkurssilain säännökset tältä osin ovat toissijaisia. Toimintakelpoisuuden rajoituksia lainsäädännössä on lukuisia, muun muassa yhteisöläinsäädännössä.

Voimassa olevan konkurssisäännön mukaan rajoitukset ovat voimassa siihen saakka, kun konkurssituomio on annettu. Konkurssi katsotaan päättyneeksi tuomioon. Uuden lain mukainen enintään neljän kuukauden toimintakelpoisuuden rajoitus on lyhyempi kuin mitä nykyisin yleensä kuluu aikaa konkurssin alkamisesta konkurssituomioon.

Talousvaliokunta pitää asianmukaisena, että toimintakelpoisuuden rajoitukset ovat voimassa vain sen ajan, jota konkurssipesän selvittämisen kannalta voidaan pitää riittävänä, eikä konkurssivelallisen oikeutta hankkia toimeentuloansa työllä, ammatilla tai elinkeinolla rajoiteta perusteettoman kauan.

Julkisselvitys

Lakiehdotuksessa on uudet säännökset julkisselvityksestä. Tuomioistuin voi konkurssiasiamiehen esityksestä päättää, että konkurssi jatkuu julkisselvityksenä, jos sitä voidaan pitää perus-

teltuna pesän varojen vähäisyyden taikka velalliseen tai konkurssipesään kohdistuvien selvitystarpeiden tai muun erityisen syyn vuoksi. Kun päätös julkisselvityksestä on tehty, pesänhoitajan määräys ja velkojien päätösvalta konkurssissa lakkaavat. Julkisselvityksessä olevan konkurssipesän hallintoa hoitaa konkurssiasiamiehen määräämä julkisselvittäjä, jonka halltuun konkurssipesään kuuluva omaisuus on luovutettava.

Talousvaliokunta pitää julkisselvityksen mahdollisuutta tärkeänä uudistuksena, kun epäillään pesään kohdistuvia väärinkäytöksiä. Julkisselvityksen mahdollisuus on omiaan ennalta ehkäisemään talousrikollisuutta ja harmaata taloutta. Lakiehdotuksen mukaan julkisselvityksestä aiheutuvat konkurssimenettelyn kustannukset maksetaan konkurssiasiamiehen päätöksellä valtion varoista siltä osin kuin konkurssipesän varat eivät riitä niihin. Jotta julkisselvitystä voidaan hyödyntää tehokkaasti, se edellyttää riittävästi varoja selvityskustannusten kattamiseen.

Velkavastuu konkurssin jälkeen

Lakiehdotuksen mukaan velallinen ei vapaudu vastaamasta niistä konkurssisaatavista, jolle konkurssissa ei kerry täyttä suoritusta. Velallinen vastaa veloista myös sillä omaisuudella, jonka velallinen vastaisuudessa saa. Säännös vastaa voimassa olevaa lakia. Tällä on merkitystä erityisesti luonnollisille henkilöille. Konkurssi johtaa yleensä oikeushenkilön purkautumiseen, mutta yrittäjillä voi olla myös yritystoiminnasta johtuvia henkilökohtaisia vastuita. Luonnollisen henkilön velkavastuita voidaan ratkoa yksityishenkilön velkajärjestelyllä, mutta velkajärjestely ja maksuohjelma on käytännössä este uuden yrittäjyyden alulle.

Konkurssi ja uusi alku konkurssin jälkeen

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että maksukyvyttömyysmenettelystä aiheutuvaa kielteistä leimaa saadaan vähenemään. Rehellinen konkurssi voidaan nähdä myös kokemuksena ja oppimisena, joka tukee yritystoiminnan uutta alkua. Leimautuminen saattaa johtaa liian myöhä-

seen hakeutumiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn. Jos yritys hakeutuu riittävän ajoissa maksukyvyttömyysmenettelyyn, taloudellisissa vaikeuksissa oleva mutta muutoin elinkelpoinen yritys pystytään ehkä vielä pelastamaan yrityksen saneerauksessa. Lakiehdotuksen mukaan konkurssi voi päättyä myös sovintoon niin, että velallinen ja velkoja voivat tehdä sopimuksen velkojen maksamisesta ja velallisen omaisuuden käyttämisestä velkojen maksuun laissa säädettyin ehdoin ilman, että siihen vaaditaan kaikkien velkojien suostumus.

Konkurssilakiehdotuksen mukaan konkurssin alettua velallinen menettää oikeuden määrätä konkurssipesään kuuluvasta omaisuudestaan ja omaisuus siirtyy velkojien hallintaan. Tämä vanha periaate mainitaan nyt laissa. Velallisen määräysvallan menetys koskee kaikkea konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta ja kaikenlaisia määräystoimia. Päätösvaltaa konkurssipesässä käyttävät velkojat, jollei asia lain mukaan kuulu pesänhoitajan päätettäväksi tai hoidettavaksi.

Euroopassa maksukyvyttömyysmenettelyn aloittaminen johtaa todennäköisesti velallisen määräysvallan menettämiseen tai sen kaventumiseen yrityksessä. Yhdysvalloissa konkurssilainsäädännön saneeraussäännöksissä (11 luku) suositaan menettelyä, jossa yrittäjä säilyttää määräysvallan yrityksessä. Siellä korostetaan, että velallinen tuntee parhaiten yrityksensä tilan. Velallisella on oikeus ehdottaa tuomioistuimelle yrityksen saneeraussuunnitelma neljän kuukauden kuluessa menettelyn alkamisesta. Sen jälkeen sama oikeus on myös velkojilla. Yhdysvaltain säännösten mukaan tavoitteena on yritystoiminnan jatkuvuuden turvaaminen ja varsinaisen konkurssin haitallisten vaikutusten välttäminen. Menettely on markkinoiden hyväksymä, ja sen käynnistäminen parantaa yrityksen rahoitusmahdollisuuksia ja -asemaa.

Yhdysvalloissa konkurssilainsäädäntö (7 luku: varsinainen konkurssi, 11 luku: yrityssaneeraus ja 13 luku: yksityishenkilön velkajärjestely) vaihtelee huomattavasti osavaltioittain, ja siellä on lukuisia muun muassa vakuudellisia velkoja, vahingonkorvausvelkoja ja julkisoikeu-

dellisiä saatavia koskevia rajoituksia ja poikkeuksia.

Talousvaliokunta edellyttää, että Suomessa tulee selvittää Yhdysvaltain tyyppistä henkilökohtaisen konkurssin käyttöönoton mahdollisuutta (7 luku), jossa velallinen on vapautettu maksamasta ennen konkurssia syntyneitä velkojaan tulevilla ansioillaan, mutta hän on vastuussa niistä omaisuudellaan asetettuun maksuvapautustasoon asti. Samalla tulee selvittää rinnakaista menettelyä (13 luku), jossa velallinen on vapautettu maksamasta velkoja omaisuudellaan, mutta hän on vastuussa niistä ansioillaan.

Konkurssilakiehdotuksen säännös, jonka mukaan luonnollisen henkilön konkurssipesään ei kuulu hänen konkurssin alkamisen jälkeen saamansa omaisuus tai ansaitsemansa tulo, koskee vain konkurssia. Tuollainen omaisuus ja tulo on kuitenkin edelleen ulosmitattavissa. Ulosottolain osittaisuudistuksessa, joka tulee voimaan 1.3.2004, säädetään ulosottooperusteen 15 tai 20 vuoden vanhentumisesta. Tämäkään ei kuitenkaan merkitse velan lopullista vanhentumista. Periaatteessa velka ei vanhene ollenkaan, jos vanhentuminen katkaistaan säädetyssä järjestyksessä. Vanhojen velkojen taakka on korkea kynnys muun muassa uuden yritystoiminnan aloittamiseen.

Hallituksen esityksessä on suppea kansainvälinen vertailu. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkossa konkurssilainsäädäntöä kehitetään myönteisten kansainvälisten kokemusten perusteella ja että vastaisuudessa otetaan painokkaammin huomioon niin sanottu fresh start -oppi eli yritystoiminnan uusi alku ja taloudellisissa vaikeuksissa olevan yritystoiminnan jatkaminen. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimushankkeessa selvitetään vuoden 2003 loppuun mennessä mahdollisuuksia kehittää taloudellisissa vaikeuksissa olevan liiketoiminnan neuvontapalveluja ja tervehdyttämistoimia julkisen vallan ja muiden osapuolten toimenpitein.

Hallitusohjelma

Hallitusohjelmassa todetaan, että konkurssi-, yrityssaneeraus- ja muuta maksukyvyttömyyslainsäädäntöä kehitetään elinkelpoisten yritysten tarpeettomien konkurssien välttämiseksi. Hallitus lupaa myös selvittää mahdollisuutta henkilökohtaiseen konkurssiin ja oman asunnon saamiseen niin sanotun suojaosuuden piiriin. Konkurssin tehneiden ja muiden maksuhäiriömerkinnöistä kärsivien yrittäjien edellytyksiä uuden yritystoiminnan aloittamiseen parannetaan luottotietolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että ylivelkaantumisongelmien syntymisen ja niiden syvenemisen estämiseksi sekä maksukyvyttömyystilanteiden joustavaksi ja tehokkaaksi hoitamiseksi luodaan kattava toimenpideohjelma. Sosiaalisena tavoitteena on edistää ongelmiin joutuneiden yksityishenkilöiden ja perheiden mahdollisuuksia aktiiviseen elämään. Samalla parannetaan yrittäjätoiminnan edellytyksiä.

Talousvaliokunnan saaman tiedon mukaan oikeusministeriössä selvitetään keväällä 2004 mahdollisuutta henkilökohtaiseen konkurssiin, jolla yleensä tarkoitetaan automaattista veloista vapautumista konkurssimenettelyn päätyttyä, sekä oman asunnon turvaamista maksukyvyttömyysmenettelyssä.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että ehdotettu uusi konkurssilainsäädäntö saatetaan voimaan viivyttämättä. Samalla valiokunta kiirehtii hallituksen ja oikeusministeriön lupamien selvitysten tekemistä ja niiden perusteella valmisteltävien esitysten antamista eduskunnalle pikaisesti.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää

että lakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Miapetra Kumpula /sd
vpj.	Jari Leppä /kesk	Seppo Lahtela /kesk
jäs.	Mikko Elo /sd	Klaus Pentti /kesk
	Sari Essayah /kd	Antti Rantakangas /kesk
	Merikukka Forsius /vihr	Martin Saarikangas /kok
	Reijo Kallio /sd	Sari Sarkomaa /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Juhani Sjöblom /kok
	Martti Korhonen /vas	vjäs. Matti Saarinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.