

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain 2 luvun 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain 2 luvun 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 164/2020 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- lainsäädäntöneuvos Mari Aalto, oikeusministeriö
- konkurssiasiamies Helena Kontkanen, konkurssiasiamiehen toimisto
- lakimies Antti Laitila, Finanssiala ry
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät ry
- professori Tuula Linna

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Verohallinto
- Takuusäätiö sr
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Asianajajaliitto
- Suomen Perimistoimistojen Liitto ry
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki konkurssilain 2 luvun 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Laki vastaisi sisällöltään voimassaolevaa väliaikaista lakia. Velallista ei oletettaisi maksukyvyttömäksi sillä perusteella, että hän ei ole viikon kuluessa velkojan maksukehotuksesta maksanut velkojan selvää ja erääntynyttä saatavaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 31 päivään tammikuuta 2021.

Valiokunnan mietintö LaVM 9/2020 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Toukokuun alussa 2020 tuli voimaan konkurssilain (120/2004) 2 luvun 3 §:n muutos (291/2020), jolla poistettiin väliaikaisesti konkurssiuhkaisen maksukehotuksen noudattamatta jättäminen velallisen maksukyvyttömyyden perustavista olettamista. Tavoitteena oli varmistaa, ettei konkurssiin aseteta koronavirustilanteen vuoksi maksuvaikeuksiin joutuneita yrityksiä, joiden maksukyvyttömyys voi koronavirusepidemian päättymisen jälkeen korjaantua. Lisäksi tavoitteena oli estää konkurssiuhkaisen maksukehotuksen käyttö perinnässä silloin, kun yrityksen maksuvaikeudet ovat tuoreita ja johtuvat siten todennäköisesti koronavirustilanteesta (ks. HE 46/2020 vp, s. 5 ja 8, sekä LaVM 4/2020 vp, s. 2).

Väliaikaisen lain voimassaolo rajoitettiin lakia säädettäessä kuuteen kuukauteen eli lokakuun 2020 loppuun asti, koska tuolloin ei ollut mahdollista ennustaa koronavirusepidemian kestoja tai sen taloudellisia vaikutuksia. Tämän vuoksi katsottiin, että asiaa tulee tarvittaessa arvioida uudelleen sen jälkeen, kun elinkeinoelämän toipumisesta koronaviruspandemian aiheuttamasta kriisistä tiedetään enemmän (ks. HE 46/2020 vp, s. 7).

Nyt hallitus ehdottaa väliaikaisen lain voimassaolon jatkamista sen alkuperäisten tavoitteiden saavuttamiseksi kolmella kuukaudella 31.1.2021 asti. Uuden väliaikaisen lain sisältö vastaa nyt voimassa olevan väliaikaisen lain sisältöä.

Lakivaliokunta puoltaa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomioin.

Väliaikaisen lain voimassaolon jatkaminen

Lakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden näkemykset väliaikaisen lain voimassaolon jatkamisesta jakaantuivat selvästi: osa kannattaa väliaikaisen lain voimassaolon jatkamista, mutta osa vastustaa tai suhtautuu siihen varauksellisesti.

Väliaikaisen lain voimassaolon jatkamisen puolesta on tuotu esiin, että yritykset ovat hyvin poikkeuksellisessa tilanteessa koronaviruksen leviämisestä johtuneen kriisin vuoksi. Monet yritykset ja toimialat korjaavat edelleen taloudellista tilannettaan koronavirusepidemian keväällä alkaneen ensimmäisen aallon jäljiltä. Lisäksi koronavirusepidemian toinen aalto on käynnissä ja elinkeinotoiminnan rajoitukset vaikuttavat monien alojen tilanteeseen heikentävästi. Mainituista syistä on katsottu, että turhat konkurssit, jotka johtuvat terveen yrityksen tilapäisistä maksuvaikeuksista, on kyettävä estämään.

Toisaalta asiantuntijakuulemisissa on viitattu hallituksen esityksen perusteluissa kuvattuihin haittavaikutuksiin (s. 5 ja 6) ja tuotu esiin, että väliaikaisen lain voimassaoloajan pidentäminen merkitsee pitkittyvää konkurssien hakemisen vaikeutumista ja voi johtaa jo maksukyvyttömiä yritysten lisävelkaantumiseen. Lisäksi harmaan talouden on arvioitu hyötyvän siitä, etteivät julkisvelkojat tee konkurssihakemuksia. Niin ikään saataviaan velkoviiden yritysten oma liiketoiminta kärsii, kun ne eivät saa saatavilleen maksua. Konkurssihakemusten rajoittamisen jatkamisen arvioidaan myös ruuhkauttavan tuomioistuimet ja konkurssiasiamiehen toimiston sekä lisäävän

Valiokunnan mietintö LaVM 9/2020 vp

väärinkäyttöksiin ja johdon vastuisiin kohdistuvia selvitystarpeita samoin kuin julkisselvitysten tarvetta. Myös takaisinsaantien arvioidaan vaikeutuvan, kun määräaikoja menetetään. Palkkaturvalainsäädännönkin määräajat voivat kulua odotusaikana umpeen, jolloin työntekijöiden palkka-saatavia voi jäädä palkkaturvan ulkopuolelle.

Lakivaliokunta on asian arvioimiseksi pyytänyt valtiosääntöoikeuden asiantuntijalta arvion siitä, liittyykö esitykseen valtiosääntöoikeudellisia epäselvyyksiä ja tulisiko valiokunnan sen vuoksi pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto (eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 mom.). Valtiosääntöoikeuden asiantuntijan mukaan esitykseen ei sisälly edellä tarkoitettuja perustuslain kannalta ongelmallisia säännöksiä. Valtiosääntöoikeuden asiantuntija on arvioinut ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan ja katsonut, että ehdotetulla sääntelyllä, joka pyrkii turvaamaan koronavirusepidemiasta johtuvien väliaikaisesti maksuvaikeuksiin joutuneiden yritysten yritystoiminnan jatkuvuutta, on perusoikeusjärjestelmän kannalta painavia ja hyväksyttäviä perusteita, joilla turvataan erityisesti perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattua elinkeinon harjoittamisen oikeutta. Ehdotus toteuttaa myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyä työllisyyden edistämisvelvollisuutta.

Valtiosääntöoikeuden asiantuntijan lausunnossa kiinnitetään huomiota myös siihen, että ehdotus ei sinänsä merkitse konkurssimenettelyn estymistä velkojan hakemuksesta, vaan se vaikuttaa ainoastaan menettelyn käynnistymisen edellytyksiin puuttuessaan maksukyvyttömyysolettamaan. Maksukyvyttömyysolettamaa koskeva konkurssilain sääntely kuuluu tyypillisesti täytäntöönpanosääntelyn piiriin ja se voi valtiosääntöoikeuden asiantuntijan mukaan vain poikkeuksellisesti muodostua ongelmalliseksi perustuslain omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta. Ehdotuksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa asiantuntija on ottanut huomioon, että kyse on kuusi kuukautta voimassa olleen väliaikaisen sääntelyn jatkamisesta kolmen kuukauden ajan. Jatkamistarvetta voidaan asiantuntijan mukaan perustella myös koronavirustilanteen heikentymisellä syksyn aikana, mikä lisännee sinänsä elinkeipoisten yritysten väliaikaisia maksuvaikeuksia.

Lakivaliokunta toteaa, että väliaikaista lakia säädettäessä muutos pyrittiin siirtymäsäännöksiin ja niiden ajallisen soveltamisen kautta kohdistamaan niihin velallisiin, joiden taloudelliset vaikeudet ovat tuoreita ja oletettavasti johtuvat vallitsevasta koronavirustilanteesta (ks. HE 46/2020 vp, s. 8 ja LaVM 4/2020 vp, s. 4). Nyt saadun selvityksen mukaan näin on käytännössä tapahtunutkin ja velkojat ovat hakeneet konkurssiuhkaisen maksukyvyttömyysolettaman nojalla konkurssiin sellaisia velallisia, joilla on ollut maksuvaikeuksia jo ennen koronavirustilannetta. Velkojat eivät kuitenkaan ole hakeneet väliaikaisen lain voimassaolon aikana velallisia konkurssiin ilman muiden maksukyvyttömyysolettamien tukea siitä huolimatta, että tämä on ollut mahdollista vetoamalla muuhun näyttöön velallisen maksukyvyttömyydestä kuin konkurssiuhkaiseen maksukehoitukseen (ks. HE 46/2020 vp, s. 7 ja 8 ja LaVM 4/2020 vp, s. 4). Tämä johtuu nyt saadun selvityksen mukaan siitä, että sen osoittaminen, että velallinen on muutoin kuin tilapäisesti maksukyvyttön, on velkojalle ilman maksukyvyttömyysolettaman käytön tukea erittäin hankalaa.

Velkojien konkurssihakemusten määrä on edellä esitetyn vuoksi väliaikaisen lain voimassaoloaikana huomattavasti vähentynyt, mikä on käytännössä merkinnyt varsin laajaa konkurssisuojaaja. Väliaikaisen lain käytännön vaikutukset ovat siten olleet merkittävät. Siksi on huolellisesti arvioitava, onko väliaikaisen lain voimassaolon jatkaminen vallitsevissa oloissa kolmeksi kuukaudeksi tarpeen ja perusteltua ottaen huomioon sen puolesta ja sitä vastaan esitetyt seikat.

Valiokunnan mietintö LaVM 9/2020 vp

Lakivaliokunta on saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan päätynyt puoltamaan väliaikaisen lain voimassaolon jatkamista, koska poikkeuksellisen koronavirusepidemian aiheuttama kriisi ei ole yritysten osalta vielä ohi ja kriisistä toipuminen voi viedä aikaa. Lisäksi koronavirus-epidemian toinen aalto on käynnissä ja eräistä uusista yritystoimintaa koskevista rajoitustoimista on jo päätetty. Valiokunta siten katsoo, että esityksen hyväksymistä puoltavat seikat ovat vallitsevissa oloissa sitä vastaan puhuvia seikkoja painavampia. Ottaen kuitenkin huomioon edellä kuvatut kielteiset vaikutukset väliaikaisen lain voimassaolo on aiheellista rajata kolmeen kuukauteen.

Jatkotoimet

Koronavirusepidemian ja sen taloudellisten vaikutusten kestoja ei voida ennustaa, mutta jatkotoimia tulee pohtia siltä varalta, että tilanne pitkittyy. Saamaansa selvityksen valossa valiokunta kuitenkin katsoo, että nyt säädetty väliaikaisen lain voimassaoloa ei enää ole perusteltua pidentää uudella vastaavalla väliaikaisella lailla. Tämän vuoksi tulee arvioida, palataanko nyt säädetty väliaikaisen lain voimassaolon päättyessä normaalien konkurssilain säännösten soveltamiseen vai onko perusteltua ottaa käyttöön muita keinoja koronavirustilanteen vuoksi maksuvaikeuksiin joutuneiden yritysten tilanteen helpottamiseksi. Koska uusi väliaikainen laki on voimassa vain kolme kuukautta, tilannetta ja mahdollisia uusia keinoja on välttämätöntä ryhtyä selvittämään ja arvioimaan välittömästi, jotta oikeustila on selkeä ja mahdolliset uudet keinot ovat käytettävissä väliaikaisen lain voimassaolon päättyessä. Valiokunta myös painottaa, että jos mahdolliset uudet keinot edellyttävät lainsäädännön muutoksia, asiaa koskevat lakiehdotukset tulee antaa eduskunnalle hyvissä ajoin kuluvaan syysistuntokauden aikana niin, että eduskunnalle jää riittävä aika niiden käsittelyyn. Valiokunta ehdottaa asiasta lausuman hyväksymistä (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen edellä esiin tuotuun seikkaan, että väliaikaisen lain voimassaolon jatkamisen on arvioitu johtavan siihen, että palkkaturvalainsäädännössä säädetty palkkaturvan saamisen määräajat voivat kulua umpeen, jolloin työntekijöiden palkkaturvasaatavia voi jäädä palkkaturvan ulkopuolelle. Valiokunta pitää tärkeänä, että pikaisesti selvitetään, voidaanko tällaisten kohtuuttomien vaikutusten syntyminen jollain keinoin välttää tai työntekijöiden mahdollisia menetyksiä jollain tavalla kompensoida.

Tuomioistuinten ja konkurssiasiamiehen voimavarat

Voimassa olevaa väliaikaista lakia säädettyä arvioitiin, että lain voimassaolon päättymisen jälkeen konkurssihakemusten määrä kasvaa (ks. HE 46/2020 vp, s. 4 ja 5). Väliaikaisen lain voimassaoloajan pidentäminen tulee todennäköisesti entisestään lisäämään konkurssihakemusten määrää lain voimassaolon päättyessä (ks. HE 164/2020 vp, s. 5) Tuomioistuinten ja konkurssiasiamiehen työmäärä tulee siten lisääntymään, minkä vuoksi ja aiemmin esittämäänsä viitaten lakivaliokunta edellyttää, että tuomioistuinten ja konkurssiasiamiehen riittävästä resurssista huolehditaan (ks. LaVM 4/2020 vp, s. 7).

Valiokunnan mietintö LaVM 9/2020 vp

Lainvalmistelun laatu ja aikataulut

Konkurssilain väliaikainen muutos on voimassa 31.10.2020 asti. Hallitus antoi nyt käsiteltävänä olevan esityksen väliaikaisen lain voimassaolon jatkamisesta eduskunnalle 15.10.2020. Eduskunnalla on siten ollut hallituksen esityksen käsittelyyn äärimmäisen lyhyt aika. Eduskunta onkin joutunut turvautumaan esityksen valiokunta- ja täysistuntokäsittelyssä poikkeuksellisiin järjestelyihin sen varmistamiseksi, ettei nyt voimassa olevan ja uuden väliaikaisen lain voimaan tuloon väliin tule katkosta.

Lakivaliokunta kiinnittää hallituksen esityksen antamiseen näin viime tingassa vakavaa huomiota ja korostaa, että eduskunnalla tulee olla riittävä aika käsitellä hallituksen ehdottamat lainmuutokset. Tämä on tarpeen yleisesti, mutta erityisesti tällaisissa esityksissä, jotka eivät ole yksinkertaisia ja joiden suhteen näkemykset jakaantuvat. Valiokunta huomauttaa, että väliaikainen lainmuutos säädettiin olemaan voimassa kuusi kuukautta, joten hallituksella on ollut useita kuukausia aikaa varautua tilanteeseen sekä tarvittavien linjausten ja valmistelujen tekemiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotetun muutoksen vaihtoehtona on pohdittu vain väliaikaisen lain voimassaolon pidentämättä jättämistä (s. 6). Myös muita vaihtoehtoja olisi kuitenkin tullut pohtia ottaen huomioon edellä kuvatut haittavaikutukset. Hyvään lainvalmisteluun myös kuuluu, että hallituksen esityksessä kuvataan asiantuntijoilta saatua palautetta. Nyt esityksessä vain mainitaan, että palaute oli jakaantunutta (s. 6).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 164/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus välittömästi selvittää ja arvioi, millä muilla keinoin koronavirusepidemian tai siitä johtuvien rajoitustoimien vuoksi tilapäisiin maksuvaikeuksiin joutuneiden yritysten tilannetta voidaan helpottaa kuin jatkamalla 31.1.2021 jälkeen konkurssilain 2 luvun 3 §:n väliaikaista muutosta, ja jos tällaiset keinot edellyttävät lainsäädännön muutoksia, antaa asiaa koskevat lakiehdotukset eduskunnan käsiteltäviksi hyvissä ajoin niin, että eduskunta voi käsitellä ehdotukset syysistuntokauden 2020 aikana.

Valiokunnan mietintö LaVM 9/2020 vp

Helsingissä 20.10.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Tuomas Kettunen kesk
varajäsen Pauli Kiuru kok
varajäsen Kari Tolvanen kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marja Tuokila
valiokuntaneuvos Mikko Monto