

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto

Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys

20.4.2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

**Oikeusministeriön vastine lakivaliokunnalle annettujen kirjallisten huomautusten johdosta
(HE 46/2020 vp)**

1. Yleistä

Seuraavat lausunnot ovat olleet oikeusministeriön käytössä:

- Konkurssiasiamies Helena Kontkanen
- Helsingin käräjäoikeus, käräjätuomari Hannele Piisi ja laamanni Tuomas Nurmi
- Verohallinto, johtava asiantuntija Seija Kareinen
- Suomen Asianajajaliitto, asianajaja Kari Jaatinen
- Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, Riikka Tähtivuori
- Finanssiala ry, Antti Laitila
- Suomen Yrittäjät, lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen
- Suomen Perimistöimistojen Liitto ry
- Takuusäätiö, toimitusjohtaja Juha A. Pantzar ja johtaja/lakimies Minna Backman
- Professori Tuula Linna

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi konkurssilakia väliaikaisesti siten, että rajoitetaan velallisen asettamista konkurssiin velkojan hakemuksesta, sillä koronaviruspandemia aiheuttaa monille yrityksille taloudellisen ahdingon, joka ei jää pysyväksi. Velallista ei oletettaisi maksukyvyttömäksi sillä perusteella, että hän ei ole viikon kuluessa velkojan maksukehotuksesta maksanut velkojan selvää ja erääntynyttä saatavaa.

Hallituksen esityksen lakivaliokunnassa saama asiantuntijapalaute on ollut jossain määrin jakautunutta. Lausunnonantajista *konkurssiasiamies, Suomen Asianajajaliitto ja Suomen Perimistöimistojen Liitto ry* eivät pidä lakiehdotusta tarpeellisenä. Muut lausunnonantajat joko tukevat ehdotusta tai vähintään hyväksyvät sen. *Professori Linnan* mukaan esitys on riittämätön.

Seuraavassa esitetään sisennetyissä kappaleissa oikeusministeriön kannanotot niihin asiantuntijalausunnoissa esitettyihin keskeisiin huomautuksiin ja ehdotuksiin, jotka liittyvät suoraan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen. Hallituksen esitystä puoltavia kannanottoja ei kommentoida.

2. Maksukyvyttömyysolettamat

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että konkurssiuhkaisen maksukehotuksen noudattamatta jättämisistä koskevan oletaman poistaminen varsin varmasti täyttää tavoitteensa siitä, ettei konkurssiuhkaista maksukehotusta käytetä koronapandemian aiheuttamien velkojen perinnässä ja että velkojen haluk-

kuus hakea velallisia konkurssiin vähenee. Suomen Asianajajaliitto on huolissaan mm. yritysten hallitsemattomasta lisävelkaantumisesta ja siitä, että olettamien poistaminen johtaa epätoivottavaan konkurssien välttämiseen ja elinkelvottomien yritysten konkurssien pitkittämiseen. *Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry:n* mukaan yksityisvelkojen tekemissä konkurssihakemuksissa on kyse velallisen pitempiaikaisista maksulaiminlyönneistä eikä tilapäisistä maksuvaikeuksista. Liiton mukaan yksityisoikeudellinen velkoja käyttää konkurssiuhkaista maksukehotusta tai konkurssihakemusta perintäkeinona vain, jos kysymyksessä on velkojalle merkittävä saatava, jonka perinnässä epäonnistuminen voisi johtaa velkojan kassakriisiin. *Konkurssiasiamies* pitää olettamien poistoa niin merkittävänä rajoituksena konkurssiin asettamiseen, että se lähenee vaihtoehtoa, jossa velkoja-aloitteisia konkurssia ei tutkittaisi lainkaan. *Professori Linna* on puolestaan sitä mieltä, ettei viikon määräajan poistaminen juurikaan auta velallisyriyten tilannetta, vaan esimerkiksi perimistöimistöt voivat hakea yrityksiä konkurssiin varsin helposti saatavilla olevalla näytöllä.

Oikeusministeriö katsoo, etteivät huomautukset anna aihetta muuttaa lakiehdotusta. Esitetty rajoitus velkojen mahdollisuuteen hakea velallinen konkurssiin on perusteltu, jotta vallitsevan koronavirustilanteen aikana maksuvaikeuksiin joutuneiden yritysten konkurssia voidaan ehkäistä. Kysymys on eniten sovellettavasta olettamasta ja odotettavissa on, että se täyttää esitykselle asetetut tavoitteet.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että esityksen lähtökohta on, että konkurssiuhkaisen maksukehotuksen noudattamatta jättämiseen perustuva oletama poistuu kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat väliaikaisen lain soveltamisalaan. Lainmuutos kohdentuu niihin yrityksiin, joiden taloudelliset vaikeudet ovat tuoreita. Tällöin vaikeudet oletettavasti johtuvat vallitsevasta koronavirustilanteesta, mutta tätä ei ole asetettu lakiehdotuksessa edellytykseksi. *Oikeusministeriö* katsoo, että väliaikaisen lain soveltamisalan määrittely sillä perusteella, johtuvatko taloudelliset vaikeudet koronaviruspandemiasta vai jostain muusta syystä, vaikeuttaisivat hakemusten käsittelyä käräjäoikeudessa näytökysymysten mutkistumisen vuoksi. Velkojen on myös vaikeaa tietää, miksi velallinen ei hoida veloitteitaan. Esityksen mukainen lakiehdotus on näistä syistä perusteltu.

Professori Linnan mukaan konkurssilain 2 luvun 1 §:ään tulisi lisätä uusi 3 momentti, jonka mukaan pandemian aiheuttamaa kykenemättömyyttä maksaa eräpäivänä velkoja pidetään väliaikaislain voimassaoloajan tilapäisenä, jollei hakijavelkoja näytä, että yritys oli maksukyvytön jo ennen pandemiaa.

Oikeusministeriö ei puolla Linnan ehdotusta. *Oikeusministeriö* yhtyy *Suomen Asianajajaliiton* esittämään näkemykseen: ”Jokaisen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen yrityksen tulisi selvittää vaikeuksien todellinen syy ja tehdä arvio, ovatko vaikeudet voitettavissa. Yrityksen maksukyvyttömyys, joka johtuu koronaviruksesta ja sen torjunnasta, voi olla tilapäistä tai pysyvää. Nyt käsillä olevassa poikkeuksellisessa tilanteessa on varmasti aiheellista arvioida maksukyvyttömyyden tilapäisyyttä eri tavalla kuin normaalitilanteessa. Harkitessaan velallisen konkurssiin asettamista tuomioistuimen tulee arvioida maksukyvyttömyyden oletettua kestoja ja velallisen keinoja päästä takaisin maksukykyiseksi.”

Professori Linna ehdottaa konkurssilain 2 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohtaa väljennettäväksi niin, ettei ulosotto, joka on pandemian aiheuttaman maksukyvyttömyyden vuoksi johtanut varattomuusesteto-

Oikeusministeriö ei puolla Linnan ehdotusta. *Oikeusministeriö* pitää epätodennäköisenä, että tämän olettamien perusteella konkurssiin haettaisiin yrityksiä, joiden maksu-

vaikeudet ovat alkaneet vasta koronaviruspandemiasta johtuvien rajoitustoimien alkamisen jälkeen. Yksityisvelkojien on ennen saatavan perimistä ulosoton kautta hankittava ulosottooperuste tuomioistuimesta. Vuonna 2019 summaaristen riita-asioiden käsittelyaika oli keskimäärin 2,7 kuukautta eli vajaa puolet esitetyn lain voimassaoloajasta. Varattomuusesteen antaminen edellyttää, ettei saatavalle kerry täyttä suoritusta eli velallisella ei ole riittävästi ulosmitattavaa tuloa eikä omaisuutta. Kysymys on siten tilanteesta, jossa velan maksaminen ei olisi mahdollista edes omaisuutta realisoimalla. Yksityisvelkojilla ei ole intressiä hakea yritystä konkurssiin tällaisessa tilanteessa, kun on selvää, että konkurssi tulee raukeamaan verojen puutteeseen. Julkisvelkojat taas tekevät laajasti maksujärjestelyjä ja pidättyvät ylipäättään konkurssihakemusten tekemisestä tilanteessa, jossa velallinen oli hoitanut veloitteensa ennen koronaviruspandemiaa. Hallituksen esityksessä ulosottokaaren väliaikaisesta muuttamisesta (HE 44/2020 vp) myös lievennetään ulosoton joutuisuusvaatimusta ja lasketaan kynnystä myöntää velalliselle maksuaikaa. Tämäkin saattaa osaltaan pidentää sitä aikaa, jonka asia on vireillä ulosotossa ennen kuin varattomuustodistusta annetaan.

3. Voimassaoloaika ja siirtymäsäännös

Finanssiala ry katsoo, että lain voimassaoloaika on liian pitkä ja sopivampi päättymisaika olisi 31.7.2020, sillä kysymys on velkojien kannalta merkittävästä rajoituksesta. *Konkurssiasiamies* ehdottaa voimassaoloajan lyhentämistä kuukaudella tai kahdella. Konkurssiasiamiehen mukaan pitkä voimassaoloaika vaikeuttaa talousrikostorjuntaa ja takaisinsaannin määräaikoja menetetään. Mitä pidempi on voimassaoloaika, sitä suurempi on huoli riittävistä resursseista ja mahdollisuudesta tarkastaa ja valvoa velallisen toimintaa.

Oikeusministeriö pitää esitettyjä huolenaiheita sinänsä perusteltuina, mutta katsoo, ettei lain voimassaoloaikaa tulisi lyhentää. Monet yritykset tarvitsevat akuutin kriisin päättymisen jälkeen riittävän ajan saadakseen toiminnan normalisoitumaan siten, että ne selviävät velvoitteistaan. Voimassaoloaikaa on tarkemmin perusteltu hallituksen esityksen sivulla 7.

Suomen Yrittäjät ry ehdottaa, että väliaikaista lakia olisi sovellettava joltain osin taannehtivasti, esimerkiksi maaliskuusta lähtien annettujen ja vielä käräjäoikeudessa ratkaisemattomien tapausten osalta.

Oikeusministeriö ei puolla ehdotusta. Konkurssiuhkainen maksukehotus on viimesijainen perintäkeino. Tilanteessa, jossa konkurssiuhkainen maksukehotus on annettu ennen lain voimaantuloa, on suurella todennäköisyydellä kysymys siitä, että yritys on ollut maksukyvytön jo kauan ennen koronaviruspandemian alkamista. Ehdotus johtaisi siihen, että ennen koronaviruspandemian alkamista maksukyvyttömiä yritysten asettaminen konkurssiin vaikeutuisi. Tämä ei ole kenenkään edun mukaista. Nopea konkurssiin asettaminen on tällaisissa tilanteissa perusteltua.

Professori Linna pitää jossakin määrin ongelmallisena toista siirtymäsäännöksen kriteeriä, jonka mukaan väliaikaista lakia ei sovelleta silloin, kun velallinen on jättänyt hoitamatta velvoitteitaan konkurssia hakenutta velkojaa kohtaan aikaisemmin kuin kaksi kuukautta ennen väliaikaisen lain voimaantuloa. Linnan mukaan tämä siirtymäsäännöksen kohta kaipaasi vielä selvyuden vuoksi lisäystä siitä, että konkurssia on haettu lain voimaan tulon jälkeen. Linna pitää muussa tapauksessa epäselvänä, mitä säännöksiä sovelletaan lain voimaan tullessa vireillä olevassa konkurssiasiasissa, jossa velallista ei ole vielä asetettu konkurssiin.

Oikeusministeriö toteaa, ettei Linnan esittämää epäselvyyttä voi käytännössä syntyä. Tämä johtuu siitä, että vireillä olevissa konkurssiasioissa, joissa hakemus perustuu konkurssiuhkaisen maksukehotuksen noudattamatta jättämiseen, maksukehotus on väistämättä annettu velalliselle tiedoksi ennen väliaikaisen lain voimaantuloa. Tällöin väliaikaista lakia ei sovelleta edellä mainitulla perusteella. Siirtymäsäännöksen toinen osa tulee käytännössä sovellettavaksi niissä tilanteissa, joissa konkurssiuhkainen maksukehotus annetaan velalliselle tiedoksi vasta väliaikaisen lain voimaantulon jälkeen. Tämä on mahdollista silloin, kun velallisen velvoitteet olivat erääntyneet yli kaksi kuukautta ennen lain voimaantuloa ja ne ovat edelleen maksamatta.

Helsingin käräjäoikeus pitää tulkinnanvaraisena toista siirtymäsäännöksen osaa, jonka mukaan konkurssiuhkaista maksukehotusta voi nykyiseen tapaan käyttää myös, jos ”velallinen on jättänyt hoitamatta velvoitteitaan konkurssia hakenutta velkojaa kohtaan aikaisemmin kuin kaksi kuukautta ennen tämän lain voimaantuloa”. Oletettavasti tällä tarkoitetaan velallisen maksuvelvoitteita. Epäselväksi esityksessä jää se, olisiko myös vähäinen velvoitteiden hoitamattomuus riittävää, kun perusteluissa toisaalta todetaan, että tarkoituksena on, ettei ennen epidemiaa syvissä taloudellisissa vaikeuksissa olleiden yritysten konkurssesja tarkoiteta pitkittävän. Tällaista poikkeusta lakiin sisällytettäessä tarkennusta tulisi esittää myös niiltä osin, tarkoitetaanko tällä poikkeuksella ainoastaan konkurssihakemuksen perusteena olevia velvoitteita vai muitakin velvoitteita ja mikä olisi velallisen tilanteen korjaamisen eli velvoitteen maksamisen merkitys.

Oikeusministeriö toteaa, että sanamuodosta ”velallinen on jättänyt hoitamatta velvoitteitaan” ilmenee, että kysymys on velallisen velvoitteista. Säännöstä voidaan tarkentaa siten, että puhutaan velvoitteiden sijasta *maksuvelvoitteista*. Velvoitteiden määrästä ei säädetä mitään, joten niiden suuruudelle ei aseteta rajaa. Maksuvelvoitteen hoitamatta jättämisestä on siten arvioitava samoin kuin sitä arvioidaan muutenkin konkurssiuhkaista maksukehotusta käytettäessä (ks. ”ei ole maksanut velkojan selvää ja erääntyntä saatavaa”). Tässäkään erityistä rajaa saatavan suuruudelle ei aseteta. Perustelujen viittauksella ”syvissä maksuvaikeuksissa” oleviin yrityksiin on haettu sitä, että yleensä konkurssiuhkaisia maksukehotuksia ei käytetä kuin tilanteessa, jossa muulla keinoin saatavaa ei ole saatu perittyä ja yrityksen tilanne on käytännössä jo erittäin heikko. Kysymys on konkurssiuhkaisen maksukehotuksen perusteena olevista velvoitteista. Velkojan saatavan maksamisen merkitys on sama kuin konkurssiasiasa muutoinkin.

Oikeusministeriö ehdottaa säännöksen puheena olevan osan tarkentamista esimerkiksi seuraavasti: ”... tai jos konkurssiuhkainen maksukehotus [on annettu velalliselle tiedoksi tämän lain voimaantulon jälkeen ja se] perustuu sellaiseen velallisen maksuvelvoitteen laiminlyöntiin, joka on erääntynyt yli kaksi kuukautta ennen tämän lain voimaantuloa.”

Professori Linna pitää siirtymäsäännöksen päättymisajankohtaa hieman ongelmallisena. Linna toteaa seuraavasti: ”Ehdotettu laki on voimassa 31.10.2020 saakka. Voidaan kysyä, tarkoittaako tämä sitä, että niissä konkurssiasioissa, joissa konkurssia on haettu ennen mainittua päivämäärää, noudatetaan väliaikaisen lain säännöksiä. Ilmeisesti ei ole tarkoitettu sitä, että jos maksukehotus on annettu ennen 31.10.2020, noudatetaan vielä väliaikaisen lain säännöksiä. Jos päättymistä ei sidota mihinkään menettelyn vaiheeseen, käy ymmärtääkseni niin, että päättymispäivänä vireillä olevassa asiassa, jossa ei ole vielä ehditty asettamaan velallista konkurssiin, tuleekin jälleen noudatettavaksi maksukyvyttömyysoletus. Tuntuu selkeältä, että väliaikaislain voimassaolon päättyessä vireillä olevissa asioissa konkurssiin asettamisen edellytykset arvioidaan väliaikaisen lain mukaisesti ilman oletussääntöä, vaikka konkurssiin asettaminen ajoittuisi lain voimaantulon jälkeiseen aikaan. Jos tämä on ollut ajatuksena, tulisi väliaikaista lakia nähdäkseni soveltaa asioihin, joissa konkurssihakemus on tehty viimeistään 31.10.2020.”

Oikeusministeriö ei pidä siirtymäsäännöksen täydentämistä tältä osin tarpeellisenä. Lain voimassaolo päättyy 31.10.2020, jolloin konkurssiuhkaisia maksukehotuksia voidaan antaa ja olettaa voidaan soveltaa 1.11.2020 lukien. Väliaikaisen lain voimassaolon aikana konkurssiuhkaisia maksukehotuksia voidaan antaa vain niissä asioissa, joissa väliaikaista lakia ei sovelleta (ks. siirtymäsäännös). Näissä asioissa olettan poistamista ei ylipäättään sovelleta. Jos väliaikaisen lain voimassaolon aikana kuitenkin annetaan konkurssiuhkainen maksukehoitus, vaikka ei pitäisi, sillä ei ole oikeudellista merkitystä edes lain voimassaolon päättymisen jälkeen (annetaan uhka, jota ei ole olemassa). Kysymys on todistustaakkasäännöksestä, joka ei tältä osin edellytä siirtymäsäännöstä.

4. Muita ehdotuksia

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ehdottaa konkurssilain muuttamista myös siltä osin, että kriisin keston aikana verojen ja julkisten maksujen maksamattomuuden perusteella yritystä ei voitaisi hakea konkurssiin, jos maksukyvyttömyys tai erääntyneen velan laiminlyönti on aiheutunut koronavirustilanteesta.

Oikeusministeriö katsoo, ettei ehdotuksen johdosta ole perusteltua tehdä lainsäädäntömuutoksia. Julkiselkojat tarjoavat koronavirustilanteen vuoksi maksuvaikeuksiin joutuneille yrityksille mahdollisuuksia erilaisiin maksujärjestelyihin (ks. tarkemmin esityksen s. 4). Ei ole odotettavissa, että julkiselkojat hakisivat konkurssiin yrityksiä, joiden maksuvaikeudet ovat tuoreita. Nyt esitetty toimenpide on riittävä.

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK esittää harkittavaksi selventävän säännöksen tai perustelun lisäämistä lakiehdotukseen osakeyhtiön johdon vastuun osalta. Lausunnonantajan mukaan esityksen ei pitäisi voida johtaa tilanteeseen, jossa yhtiön johtoa voitaisiin pitää henkilökohtaisessa vastuussa yhtiön toiminnan jatkuessa going concern -periaatteen mukaisesti väliaikaisen lain voimassaolon aikana.

Oikeusministeriö ei puolla ehdotusta. *Oikeusministeriö* huomauttaa, ettei esityksessä millään tavalla puututa velallisaloihteisiin konkursseihin, eikä esityksellä myöskään mitenkään vaikuteta osakeyhtiön johdon yhtiöoikeudellisen vastuun arviointiin. Osakeyhtiölain yleisten periaatteiden ja säännösten, kuten johdon huolellisuusvelvollisuuden ja johdon vahingonkorvausvastuuta koskevien säännösten, perusteella arvioidaan siten esimerkiksi tilanteita, joissa yhtiön liiketoimintaa on asianmukaista huolellisuutta noudattaen jatkettu sellaisten käytössä olevien tietojen pohjalta, joiden perusteella toiminnan on voitu perustellusti arvioida olevan kannattavaa pitkällä aikavälillä.