

Lakivaliokunnan mietintö n:o 16 hallituksen esityksestä laeiksi konkurssipesien hallinnon valvonnasta sekä konkurssisäännön muuttamisesta

Eduskunta on 25 päivänä lokakuuta 1994 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 249.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lain-säädäntöneuvos Mikko Könkkölä oikeusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Eeva Arko-Koski työministeriöstä, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen oikeuskanslerinvirastosta, ylitarkastaja Helena Laurinkari verohallituksesta, apulaispäälikkö Erkki Hämäläinen keskusrikospoliisista, käräjätuomari Antti Miettinen Helsingin käräjäoikeudesta, käräjätuomari Erkki Nenonen Rovaniemen käräjäoikeudesta, asianajaja Jouko Pesonen ja asianajaja Jorma K. Lehtonen Suomen Asianajajaliitosta, varatuomari Timo Lappi Suomen Pankkiyhdistyksestä, osastopäälikkö Antti Neimala Keskuskaupakamarista, lakimies Hannu Ijäs Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitosta ja professori Erkki Havansi.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi konkurssipesien hallinnon valvontaa varten oikeusministeriön yhteyteen erityisviranomainen, konkurssiasiamies. Konkurssiasiamiehen tehtävänä olisi seurata ja valvoa konkurssipesien toimintaa sekä aloittein, neuvoin ja ohjein edistää sekä kehittää hyvää pesänhoitotapaa. Konkursiasiamiehen tulisi seurata myös yrityssaneerausmenettelyjen toimeenpanoa.

Konkurssiasiamiehellä olisi laaja tiedonsaantioikeus, oikeus päästä konkurssipesän hallinnassa oleviin tiloihin, oikeus tarkastaa pesän kassavarat ja pesän hallinnassa oleva omaisuus sekä oikeus määrätä suoritettavaksi velallisen tai konkurssipesän hallinnon, tilien ja toiminnan erityistarkastus. Konkurssiasiamiehellä olisi

myös oikeus tuomioistuimessa vaatia pesänhoitajan tai selvittäjän velvoittamista sakon uhalla täyttämään velvollisuutensa.

Konkurssiasiamiehellä olisi toimisto, jonka henkilöstöjärjestelyt toteutetaan valtionhallinnon sisäisin henkilöstösiirtein.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös konkurssisääntöön. Väliaikaisen pesänhoitajan kelpoisuusehdot ja esteellisyys määriteltäisiin laissa. Konkurssipesään kuuluvan omaisuuden rahaksimuuttoa helpotettaisiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Tarkoitus on, että ehdotetut lait tulisivat voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1995.

Valiokunnan kannanotot

Konkurssipesien hallinnon valvonnan lisääminen on perusteltua. Tehokas valvonta auttaa konkurssirikosten ja muiden kansantalouden kannalta epäsuotuisten ilmiöiden ehkäisemisessä, tervehdyttää elinkeinotoimintaa ja lisää tervettä kilpailua elinkeinoelämässä. Valiokunta pitääkin hallituksen esitystä sen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Konkurssiasiamiehen tehtävistä

Konkurssiasiamiehen tehtävänä on muun muassa hyvän pesänhoitotavan kehittäminen. Valiokunta pitää tarpeellisena, että tätä tehtävää varten konkurssiasiamiehen tueksi asetetaan hallituksen esityksen perusteluissa mainittu konkurssiasiaain neuvottelukunta. Tätä kautta kon-

kurssiasiaan kaikki eri osapuolet saadaan mukaan vaikuttamaan hyvän pesähoitotavan syntymiseen, kehittämistyöhön tulee riittävän laaja näkökulma ja asiaan sitoutuminen paranee.

Velallisen rikollisuuteen liittyvä suuri ongelma on tällä hetkellä se, ettei raukeaviin konkurssihin kohdistuvaa viranomaisvalvontaa ole. Tämä on osaltaan tehnyt mahdolliseksi konkurssilla keinottelun. Asiantilan parantamiseksi konkurssiasiamiehen tehtäviin on sisällytetty raukeaviin konkurssihin liittyviä valvontatehtäviä. Käytännössä tämä edellyttää ulkopuolisen tarkastusavun käyttöä ja raukeavien konkurssien tarkastuksia valtion varoin. Valiokunta pitääkin tärkeänä konkurssiasiamiehen toimintamäärärahojen mitoittamista siten, että ulkopuolisen tarkastusavun käyttö ja tarkastukset tulevat käytännössäkin mahdollisiksi.

Konkurssiasiamiehelle voidaan lailla tai asetuksella antaa uusiakin tehtäviä. Perusteluissa on tässä yhteydessä viitattu mahdollisuuteen antaa asiamiehelle liiketoimintakieltojärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

Liiketoimintakieltojärjestelmä ei ole vastannut siihen asetettuihin toiveita. Oikeusministeriö onkin vastikään asettanut työryhmän selvittämään järjestelmän toimivuutta ja kehittämistarpeita. Valiokunta pitää itsestään selvänä, että tuossa yhteydessä pohditaan tarkoin, onko mahdollista antaa konkurssiasiamiehelle voimakas rooli liiketoimintakieltojärjestelmän käynnistämisessä.

Konkurssiasiamiehen avustamisoikeus

Konkurssiasiamies voi ensimmäisen lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan avustaa velallista, velkojaa tai pesähoitajaa konkurssiasiaassa tai konkurssiasiaan liittyvässä oikeudenkäynnissä, jos asialla on yleistä merkitystä. Vastaavasti konkurssiasiamies voi saman lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin mukaan avustaa velallista, velkojaa tai selvittäjää saneerausasiassa tai saneerausasiiaan liittyvässä oikeudenkäynnissä.

Eräissä valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa näitä säännösehdotuksia on arvosteltu. Avustamisoikeuden on katsottu olevan ristiriidassa konkurssiasiamiehen puolueettomuusvaatimuksen kanssa, ja vaarana on, että avustamismahdollisuuden takia konkurssiasiamiehen toiminnan keskeiseksi sisällöksi tulee konkurssivelallisten valitusten käsittely. Oikeudenkäyntiä ajatellen olisi kuitenkin riittävää, että tuomiois-

tuin voi säännösten mukaisesti pyytää vireillä olevassa asiassa konkurssiasiamieheltä lausuntoa.

Valiokunta toteaa, että säännösten ehdottomana lähtökohtana on konkurssiasiamiehen puolueettomuus tehtävänsä hoitamisessa. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että konkurssiasiamies pyrkii huolehtimaan siitä, että kaikkia konkurssi- ja saneerausmenettelyn osapuolia kohdellaan lainmukaisesti ja tasapuolisesti. Konkurssiasiamiehen tehtävänä ei siten ole yksipuolisesti ajaa yksittäisen asianosaisryhmän — ei velkojien, ei velallisten eikä myöskään minkään yksittäisen velkojaryhmän — etuja. Ristiriidassa puolueettomuuden kanssa ei kuitenkaan ole se, että konkurssiasiamies yksittäistapauksessa avustaa jotakuta asianosaista, jos hän siten voi edistää lainmukaisuutta ja hyvää pesähoitotapaa.

Avustamismahdollisuuden käyttöä rajoittaa se, että asian tulee liittyä konkurssiasiamiehen perustehtäviin: hyvän pesähoitotavan kehittämiseen tai sen valvontaan. Lisäksi asialla tulee lakiehdotuksen mukaan olla yleistä merkitystä, mikä tarkoittaa sitä, että asiassa annettavalla ratkaisulla on oltava merkitystä muissakin tapauksissa. Avustamismahdollisuuden käyttöä rajoittavat myös resurssisyyt. Näin ollen on todennäköistä, että käytännössä konkurssiasiamies vain vähäisessä määrin ottaa hoitaakseen avustamistehtäviä. Kuitenkin tällaisen mahdollisuuden olemassaolo on periaatteellisesti tärkeää konkurssiasiamiehen tehtävien hoidon kannalta.

Konkurssiasiamiehen oikeus antaa salassapidettäviä tietoja

Ensimmäisen lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaan konkurssiasiamiehellä on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus antaa tietoja tuomioistuimelle, esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle sekä verohallinnolle ja muulle lain mukaan tiedonsaantiin oikeutetulle viranomaiselle. Lisäksi konkurssiasiamiehellä on oikeus antaa salassapidettävä tieto sille, joka tarvitsee sitä etujensa, oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa hoitamiseksi.

Säännöksen jälkimmäistä virkettä on pidetty liian laajana ja tulkinnanvaraisena sekä konkurssiasiamiehen puolueettomuusvaatimuksen vastaisena.

Tämän lakiehdotuksen ja konkurssisäännön säännöksiä toisiinsa verrattaessa havaitaan, että konkurssiasiamiehellä on periaatteessa saman-

lainen tietojensaantimahdollisuus kuin pesänhoitajilla. Myös konkurssiasiamiehen ja konkurssivelkojen tietojensaantioikeus on periaatteessa yhtäläinen. Toisin sanoen, kun konkurssiasiamies luovuttaa konkurssipesää koskevia tietoja konkurssivelkojille, ei ole kysymys muusta kuin siitä, mihin velkoja on jo oikeutettu konkurssisäännön mukaan. Silloin, kun konkurssin tai saneerausmenettelyn asianosaisella — lähinnä velkojilla ja velallisilla — on muutenkin oikeus saada tietoja konkurssista tai saneerausmenettelystä, on perusteltua, että konkurssiasiamies voi luovuttaa sellaisen tiedon.

Eräissä tapauksissa on perusteltua, että konkurssiasiamies voi luovuttaa tiedon silloinkin, kun tietoa ei ole tarkoitus käyttää asianomaisessa konkurssissa tai saneerausmenettelyssä. Esityksen perusteluissa on tällaisena mainittu tilanne, jossa tiedon antaminen on aiheellista väärinkäytösten jatkumisen estämiseksi. Tapauksia voi kuitenkin olla muunkinlaisia. Tilanteiden moninaisuuden vuoksi valiokunta pitää yleiseen muotoon laadittua säännöstä asianmukaisena. Valiokunta korostaa kuitenkin, että konkurssiasiamiehen on tietojen luovuttamista harkitessaan toimittava objektiivisesti, jolloin tietojen antaminen ei voi vaarantaa hänen puolueettomuuttaan.

Väliaikaisen pesänhoitajan kelpoisuusvaatimukset

Konkurssisäännön 50 §:ään kootaan väliaikaista pesänhoitajaa koskevat säännökset, joihin sisältyvät muun muassa väliaikaisen pesänhoitajan kelpoisuusvaatimukset sekä nimenomainen väliaikaisen pesänhoitajan esteellisyysäännös. Samalla lisätään tuomioistuimen harkintavaltaa väliaikaisen pesänhoitajan määräämisessä.

Säännöstöä on yleisesti pidetty myönteisenä uudistuksena, koska säännösten puuttuminen on johtanut siihen, että erityisesti vilpillisessä tarkoituksessa toimivat velalliset ovat pyrkineet saamaan väliaikaisiksi pesänhoitajiksi henkilöitä, jotka ovat toimineet velallisen väärinkäytösten peittelemiseksi.

Väliaikaisen pesänhoitajan esteellisyyttä koskevilla säännöksillä voidaan ehkäistä väärinkäytöksiä. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että tuomioistuimet myös käytännössä — uuden prosessijärjestelmän niille suoman aktiivisen roolin nojalla säännöksiä soveltaessaan — käyttävät harkintavaltaansa väliaikaisen pesänhoitajan määräämisessä.

Yksityiskohtaiset muutosehdotukset

Ensimmäisen lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin lopussa luetellaan ne oikeudenkäymiskaaren 7 luvun turvaamistoimipykälät, joita vastaavasti sovelletaan momentissa säänneltyyn turvaamistoimeen. Luettelosta on jäänyt pois viittaus sanotun 7 luvun 4 §:ään, jossa on säännökset laillisesta oikeuspaikasta. Valiokunta ehdottaa säännöksen täydentämistä tältä osin.

Toisen lakiehdotuksen 58 §:n 2 momentin mukaan silloin, kun velallinen on valittanut konkurssiin asettamista koskevasta päätöksestä, ylempi tuomioistuin voi kieltää uskottua miestä tai toimitsijamiestä myymästä pesään kuuluvaa omaisuutta tai antaa muita omaisuuden myyntiä koskevia rajoituksia.

Säännöstä valmisteltaessa on pidetty asianmukaisena, että myyntirajoituksesta päättää tuomioistuin, joka käsittelee itse muutoksenhakemuksenkin. Tällöin on tarpeen varmistaa, että asia voidaan ottaa hovioikeudessa nopeasti tutkittavaksi. Ilman eri säännöstä asia tulee vireille muutoksenhakutuomioistuimessa vasta, kun vastauksen antamista varten varattu määräaika on kulunut umpeen. Tämä aika saattaa joissakin tapauksissa olla liian pitkä.

Asiantilan korjaamiseksi valiokunta ehdottaa, että 58 §:ään lisätään uusi 3 momentti, jonka mukaan vaatimus on välittömästi toimitettava muutoksenhakutuomioistuimeen, jossa asia on käsiteltävä kiireellisenä.

Toisen lakiehdotuksen 71 §:n 4 momentissa oleva viittaus 2 momenttiin on virheellinen. Taroituksena on viitata 3 momenttiin. Valiokunta ehdottaakin po. 4 momentin korjaamista.

Seuranta- ja uudistustyön jatkaminen

Hallituksen esityksen perusteluihin viitaten valiokunta korostaa pitävänsä tärkeänä, että uuden valvontaviranomaisen toiminnan käynnistymistä seurataan tarkoin ja että ensimmäisen toimintavuoden päätyttyä arvioidaan toimiston kehittämisen- ja henkilöstötarpeet.

Tämän hallituksen esityksen käsitteleminen on jälleen osoittanut valiokunnalle, että konkurssisäännön pikainen kokonaisuudistus on välttämätön. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että uudistustyö etenee suunnitellussa aikataulussa.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin hallituksen esityksen mukaisina paitsi

1. lakiehdotuksen 8 § ja

2. lakiehdotuksen 58 ja 71 § näin kuuluvina:

1. lakiehdotus

8 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos velallinen tai joku muu, jonka hallussa 1 momentissa tarkoitetut asiakirjat ja tallenteet ovat, ei pyynnöstä luovuta niitä konkurssiasiamiehelle tai on vaara, että ne hävitetään tai kätetään, tuomioistuin voi määrätä ne tarkastuksen ajaksi takavarikoitaviksi. Tuomioistuin voi määrätä myös muusta toimenpiteestä, joka on tarpeen tarkastuksen turvaamiseksi. Tällaisesta

turvaamistoimenpiteestä on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 4, 5, 8 ja 11—14 §:ssä säädetään.

2. lakiehdotus

58 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Velallisen edellä tarkoitettu vaatimus on toimitettava välittömästi muutoksenhakutuomioistuimelle, jonka tulee ottaa se välittömästi tutkittavakseen. (Uusi 3 mom.)

71 §

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Muun kuin 3 momentissa tarkoitetun irtaimen pantin myynnistä säädetään 76 §:ssä.

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 1994

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax, varapuheenjohtaja Halonen ja jäsenet Aittoniemi,

Häkämies, Komi, Korteniemi, Piha, Polvi, Rossi, Savela, Seivästö, Suhola ja Tykkyläinen.