Prof. Tuula Linna

Lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle 24.3.2017 asiassa

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja

eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 12/2017 vp

1. Yleistä

Esityksen päätarkoitus on yhteensovittaa kansallinen laki 26.6.2017 sovellettavaksi tulevan maksukyvyttömyysasetuksen kanssa.

Kyseessä on – jälleen kerran – varsin monimutkainen EU-asetus, ja kansallisen lain saattaminen sopusointuun sen kanssa edellyttää asetuksen hyvää hallintaa. Tässä on hyvin onnistuttu esityksessä. Seuraavassa kuitenkin joitakin huomioita, jotka saattavat edellyttää vielä uudelleen harkintaa.

2. Konkurssilain muutokset

2.1. Vilpittömän mielen suoja (KonkL 3:2)

Konkurssilain 3 luvun 2 §:ään ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan sivullisen vilpittömän mielen suoja sidotaan ajankohtaan, jona konkurssin alkamisesta on tehty merkintä konkurssirekisteriin. Tämä on sinällään selkeä lähtökohta, koska rekisteri on kaikille avoin ja maksuton julkinen rekisteri, joka on verkossa.

Ongelmalliseksi kysymyksen tekee se, että rekisteröinnin lisäksi säilytetään kuuluttaminen tietyissä tilanteissa (ehd. KonkL 22:2). Jos olen asian oikein ymmärtänyt, siitä ei säädettäisi, että kuulutus julkaistaan samanaikaisesti rekisteröinnin kanssa. Näin ollen kuulutus voi olla aikaisemmin tai myöhemmin kuin rekisteröinti. Tästä aiheutuu kysymys sen suhteen, kumpi toimi – kuuluttaminen vai rekisterimerkintä – on silloin ratkaiseva vilpittömän mielen osalta.

Jos kuulutus on julkaistu ennen rekisteröintiä, onko silloin kuulutuksen myötä sivullisilta poistunut vilpitön mieli? Jos taas kuulutus julkaistaan vasta rekisteröinnin jälkeen, onko silloin sivullinen oikeutettu vetoamaan siihen, että sai tiedon vasta kuulutuksesta? Kuulutushan nimenomaan voidaan julkaista silloin, kun se on tarpeen tuntemattomien velkojien vuoksi.

Vilpittömän mielen kysymykset ovat keskeisen tärkeitä, koska sen myötä saattaa ratketa intressiltään suuren oikeustoimen sitovuus. Laissa olevat vilpittömän mielen säännökset sen suhteen, mikä ajankohta on ratkaiseva, tulee olla selkeitä. Mielestäni tässä ei ole esityksessä aivan onnistuttu.

2.2. Viittaus maksukyvyttömyysasetukseen tuomioistuimen kansainvälisen toimivallan osalta (KonkL 7:1)

Konkurssilain 7 luvun 1 §:ään otettaisiin nykyistä vastaava viittaus uuteen maksukyvyttömyysasetukseen. Säännös koskee pääintressien keskusta ja sen vaikutusta suomalaisten tuomioistuinten toimivaltaan rajat ylittävissä asioissa.

Viittaus on sinällään oikein, mutta siinä mielessä puutteellinen, että maininta sekundäärimenettelystä puuttuu. Suomalaiset tuomioistuimethan ovat toimivaltaisia aloittamaan alueellisen menettelyn (tai muualla aloitetun päämenettelyn jälkeen sekundäärimenettelyn), jos velallisella on ollut Suomessa toimipaikka kolmen kuukauden ajan.

En kuitenkaan usko, että asiasta tulee epäselvyyttä, vaikka viittaus jätetään mainitulla tavalla vaillinaiseksi. Samalla tavalla viittaus on vajaa nykyisinkin. Olisi ehkä vain ollut systemaattisista syistä perusteltua ottaa kattavampi viittaus, koska tuomioistuimet eivät välttämättä kovin hyvin tunne EU:n maksukyvyttömyysasetusta.

2.3. Päätös konkurssiin asettamisesta (KonkL 7:12)

Ehdotetun säännöksen mukaan tuomioistuimen on merkittävä konkurssiin asettamista koskevaan päätökseen, perustuuko toimivalta pääintressien keskukseen vai toimipaikkaan. Vastaavasti hakemuksessa tulee olla maininta siitä, millä perusteella tuomioistuin on toimivaltainen (ks. nykyinen KonkL 7:5.1:n 4 kohta).

Olisi informatiivista ottaa säännös hakemusta koskevaan pykälään siitä, että rajat ylittävissä asioissa tulee tuomioistuimen toimivalta osoittaa hakemuksessa maksukyvyttömyysasetuksessa tarkoitetulla tavalla.

2.4. Pesänhoitajan toimivalta päättää ryhmäkoordinaatiomenettelyyn osallistumisesta (KonkL 14:5.1:n 10 kohta)

Maksukyvyttömyysasetuksessa tarkoitettu ryhmäkoordinaatiomenettely tullee jäämään harvinaiseksi ja koskemaan suuria kansainvälisiä konserneja. Suomen osalta tilanne voi olla esimerkiksi se, että täällä on kansainvälisen konsernin tytäryhtiö.

Jokainen konserniin kuuluva yhtiö muodostaa itsenäisen ja erillisen konkurssipesän ja -menettelyn. Ryhmäkoordinaatiossa on siis kysymys erillisten konkurssipesien toiminnan koordinoinnista pesiin nähden ulkopuolisen koordinaattorin toimin.

Koordinaatiomenettely saattaa aiheuttaa tuntuvia kustannuksia ja kaventaa pesänhoitajan ja velkojien päätäntävaltaa pesän asioista ja joka tapauksessa monimutkaistaa menettelyä tuntuvasti. Koordinaatioon osallistuminen merkitsee myös sitä, että konkurssipesässä joudutaan muodostamaan kantoja koordinaattorin esityksiin.

Kyseessä on kaiken kaikkiaan niin syvällinen seikka konkurssipesän kannalta, että osallistumisesta päättämiseen tulee mielestäni ehdottomasti kytkeä velkojat mukaan. En ole lainkaan varma siitä, että pesänhoitajalla on aina paras näkemys ja osaaminen rajat ylittävissä asioissa verrattuna useisiin suuriin velkojiin. Pesänhoitajan korvausvastuun kannalta on merkityksellistä, että velkojien osallistuminen on pakollista eikä harkinnanvaraista. Esityksen perusteluissakin todetaan, että luontaisimmin asiasta päättäminen kuuluisi velkojille.

Ryhmäkoordinaatiota koskevissa maksukyvyttömyysasetuksen artikloissakin nimenomaisesti lähdetään siitä, että kansallinen laki on määräävä sen suhteen, missä menettelyssä koordinaatioon osallistumisesta päätetään. Yksin se, että määräaika koordinaatioon osallistumiseen on suhteellisen lyhyt, ei saa olla syy sulkea velkojat pois päätöksenteosta. Se, otetaanko velkojat mukaan päätöksentekoon näin tärkeässä asiassa, ei saa riippua yksin pesänhoitajan harkinnasta.

Vähin, mitä tulee edellyttää on, että pesänhoitajan on kuultava suurimpia velkojia ja että hänen on toimittava suurimpien velkojien näkemyksen mukaisesti, jollei erityisen painavaa syytä ole toisin menetellä. Siinä tapauksessa pesänhoitaja tosin ottaa suuren henkilökohtaisen riskin asiassa.

Kaikkein turvallisin ja perustelluin menettely on se, että velkojat päättävät normaaliin tapaan ryhmäkoordinaatioon osallistumisesta. Asia mielestäni selkeästi kuuluu nimenomaan velkojien päätettäviin asioihin, eikä ole luonteeltaan sellaista päivittäishallintoa, joka kuuluu pesänhoitajalle. Se, että määräaika päättää asiasta on suhteellisen tiukka, ei saa olla peruste siirtää velkojille kuuluvaa päätösvaltaa pesänhoitajalle.

On siis joko järjestettävä velkojainkokous tai – käytännössä mieluummin mainitun kireän määräajan vuoksi – selvitettävä velkojien kanta niin sanotussa muussa päätöksentekomenettelyssä (ks. KonkL 15:2.2). Muu päätöksentekomenettely mahdollistaa kyllä ripeälläkin aikataululla velkojien mielipiteen selvittämisen.

> Sen sijaan velkojatoimikuntaa ei voida kytkeä asiassa päätöksentekoelimeksi sotkematta konkurssilain systematiikkaa. Velkojatoimikunta on lähinnä neuvoa-antava elin pesänhoitajan tukena.

Jos aikataulu on niin tiukka, ettei pesänhoitaja ehdi järjestää edes muuta päätöksentekomenettelyä (kuin velkojainkokous), ei auta muu kuin ilmoittaa, ettei konkurssipesä osallistu ryhmäkoordinaatioon, mutta että kanta saattaa muuttua, kunhan velkojien kanta ensin saadaan selville. Ryhmäkoordinaatiomenettelyyn pesä voi siis liittyä myöhemminkin. En usko, että koordinaatioon liittymiselle on jälkikäteen esteitä, jos syynä on ollut se, ettei kansallisen lain edellyttämää velkojien kantaa asiaan ole ennätetty saamaan määräajassa.

Olen siis sitä mieltä, että velkojia ei voida syrjäyttää näin keskeisesti koko konkurssipesän toimintaan vaikuttavassa kysymyksessä. Viittaaminen määräajan tiukkuuteen ei ole riittävä peruste siihen.

2.5. Konkurssihakemusta koskevasta päätöksestä ilmoittaminen (KonkL 22:3)

Nykyisen lain mukaan pesänhoitajan on toimitettava kuulutuksesta ilmoitus velkojille. Nyt ehdotetaan, että pesänhoitajan on ilmoitettava konkurssin alkamisesta velkojille. Mielestäni pelkkä ilmoitus siitä, että konkurssi on alkanut, ei anna riittävää informaatiota etenkään sellaiselle velkojalle, jolla ei ole rutiinia toimia konkurssipesissä.

Pesänhoitajan tulisi ilmoittaa ne tiedot velkojille, jotka nykyisin käyvät ilmi kuulutuksesta tai ainakin ilmoittaa, mistä tällaiset tiedot (ja myöhemmin valvontapäivää koskevat tiedot) ovat saatavilla.

2.6. Konkurssivalvonta (KonkL 22:4)

Konkurssivalvontaa koskevista ilmoituksista ja kuulutuksesta säädettäisiin ehdotetussa KonkL 22:4:ssä. Tältä osin kiinnittäisin huomiota siihen, että rajat ylittävissä tilanteissa, toisin sanoen, jos pesässä on ulkomaisia velkojia, pesänhoitajan tulee ilmoittaa valvonnasta maksukyvyttömyysasetuksessa säädetyllä tavalla tiettyä muotoa noudattaen.

Mielestäni olisi aiheellista lisätä konkurssilakiin viittaussäännös maksukyvyttömyysasetukseen. Asetus on toki sellaisenaan suoraan sovellettavaa normistoa Suomessa, mutta oikeuskäytännössä on ilmennyt, etteivät pesänhoitajat hallitse maksukyvyttömyysasetuksessa tarkoitettua valvontamenettelyjä.

Seurauksena voi olla ulkomaisen velkojan valvonnan jääminen huomiotta. Oikeuskäytännössä ilmenneet ongelmat näkyvät esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 2013:16.

2.7. Siirtymäsäännökset

Vaikuttaa siltä, että ehdotuksesta osin puuttuvat siirtymäsäännökset. Esimerkiksi KonkL 12:14:n ja 23:2:n osalta ei ole siirtymäsäännöksiä. Siinä tapauksessa mainitut säännökset tulevat voimaan kesken konkurssiasian. Olisi selkeämpää, että mainitut pykälät koskevat vain sellaisia konkursseja, jotka ovat alkaneet lain tultua voimaan. Tämä on ollut lähtökohtana myös konkurssilain siirtymäsäännöksissä (ks. KonkL 2 §:n 1 kohta).

Ongelmalliselta vaikuttaa myös voimaantulo- ja siirtymäsäännöksen 3 momentti. Sen mukaan mainittuja säännöksiä sovelletaan 25.6.2018 saakka sellaisina kuin ne olivat ennen lain voimaan tuloa. Tarkoittaako tämä sitä, että säännöksiä sovelletaan myös mainittuna päivänä vireillä olevissa asioissa? Tilanne saattaa olla se, että pesänhoitaja joutuu valmistelemaan kuulutusta, joka julkaistaan vasta lain voimaan tulon jälkeen.

Lisäksi käy niin, että asiassa, jossa konkurssin aloittamisesta on kuulutettu, siirrytään kesken asian rekisterimenettelyyn. Mielestäni kannattaisi vielä pohtia sitä, olisiko kuitenkin selvempää jatkaa ennen 25.6.2018 vireille tulleissa asioissa aikaisempien säännösten mukaisesti.

3. Yrityssaneerauslain muuttaminen

YrSanL 8 §, Selvittäjä. Ryhmäkoordinaatiosta päättäminen ei kuulu yrityssaneerauksessa selvittäjän tehtäviin ilman velallisen ja velkojien suostumusta. Tältä osin viittaan siihen, mitä olen konkurssin osalta todennut. Kyseessä on aivan liian merkittävä asia yksin selvittäjän ratkaistavaksi.

YrSanL 24 §, Suhde konkurssiin. Mainittu pykälä ei koske rajat ylittäviä tilanteita vaan sitä, että estetään konkurssipesän omaisuusmassaan kohdistuva saneeraus. Viittaus maksukyvyttömyysasetuksen 51 artiklaan on siis väärässä systemaattisessa yhteydessä.

Olisi ”tyylikkäämpää” laittaa viittaus edes omaksi momentikseen tyyliin: mitä 3 momentissa säädetään, ei estä - - -

YrSanL 71 §, Päätös menettelyn aloittamisesta. Myös tämä säännös, jonka mukaan käräjäoikeus merkitsee päätökseen kansainvälisen toimivaltansa perusteen, edellyttäisi vastinkappaleena sitä, että hakijan tulisi hakemuksessa ilmoittaa tämä seikka rajat ylittävissä tapauksissa (ks. edellä konkurssin osalta todettua).

YrSanL 92 §, Nopea saneerausohjelman vahvistaminen. Pidän säännöstä velkojan oikeusturvan ja omaisuuden suojan kannalta ongelmallisena.

Se, että velkoja menettää saamisoikeutensa, jos ”velkojan täytyy olettaa muuten saaneen tiedon menettelyn aloittamisesta” avaa mahdollisuuden hyvinkin harkinnalliseen arviointiin.

Tuntemattomien velkojien ongelmaan ratkaisua voitaisiin pikemminkin hakea velkajärjestelylain puolelta. Toisin sanoen jos tuntematon velkoja ilmaantuu, velkoja otetaan mukaan saneeraukseen tekemällä sama velkajärjestely kuin muillekin velkojille.

Se, että velka lakkaa (viittaus YrSanL 47.2 §:ään) näin ”huterolla” perusteella ei ole hyväksyttävää. Pykälä tulisi harkita kokonaan uudestaan.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Myös tässä lakiehdotuksessa on mielestäni ongelmia siirtymäsäännöksissä. Esimerkiksi 24 §:n osalta puuttuu siirtymäsäännös. Säännöksen 3 momentin osalta viittaan siihen, mitä edellä olen todennut konkurssilain osalta.

4. Velkajärjestelylain muuttaminen

VJL 2 §, Soveltamisala. Nähdäkseni velkajärjestelylaista puuttuu kokonaan tuomioistuimen kansainvälistä toimivaltaa koskeva säännös. Se, että velkajärjestely voidaan myöntää henkilölle, jonka pääintressien keskus on Suomessa, ei suoraan tarkoita sitä, että toimivalta rajat ylittävissä asioissa kuuluu suomalaisille tuomioistuimille.

Velkajärjestelylakiin tulisikin ottaa vastaava tuomioistuimen toimivaltaa koskeva säännös kuin ehdotetussa konkurssilain 7 luvun 1 §:ssä (kansainvälinen toimivalta) ja YrSanL 66 b §:ssä (kansainvälinen toimivalta).

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Ehdotetun VJL 54 §:n osalta puuttuu siirtymäsäännös, jonka seurauksena pesänhoitaja voi vaatia myös ennen lain voimaantuloa vireille tulleessa asiassa jälkikäteen toimittamaan käännöksen.

Lisäksi siirtymäsäännöksen osalta herättää ihmetystä se, miksi siinä on viittaus ainoastaan 1.4 §:ään, mutta ei sen sijaan 2.1 §:ään (soveltamisala).

Helsingissä 21.3.2016

Tuula Linna

prosessioikeuden professori