LAUSUNTO

9.1.2019 292/01/18

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: HE 221/2018 vp

Asia: Hallituksen esitys laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Keskeisintä esityksessä ovat säännökset konkurssimenettelyn yksinkertaistamiseksi ja sen selkeyttämiseksi, miten ympäristölainsäädäntöä sovelletaan konkurssitilanteissa. Konkurssiasiamiehen ylläpitämästä Kosti-asianhallintajärjestelmästä esitetään annettavaksi erillinen laki. Esitys sisältää myös muita konkurssipesien hallinnon valvontaa tukevia säännöksiä.

Konkurssiasiamiehen toimisto (KAM) on osallistunut konkurssityöryhmän työhön. Esitys on mielestäni tasapainoinen ja kannatettava.

1. Konkurssimenettelyn yksinkertaistaminen

Konkurssimenettelyn sujuvuutta edistävät uudistukset liittyvät sekä menettelyn kestoon että sen kulkuun.

- Pesäluettelon velkatietojen keventäminen tilanteessa, jossa konkurssi tulee raukeamaan, on mielestäni järkevää. Tarkkojen velkamäärien selvittely ei ole tarpeen, jollei tiedolle veloista ja velkojista ole konkreettista käyttöä. Säästynyt aika voidaan käyttää kokonaisuuden kannalta tehokkaammin panostamalla velallisselvitykseen ja selvittämällä velallisen konkurssia edeltävää toimintaa. Perusteluista ilmenee tilanteita, joissa yksityiskohtaiset velkatiedot voi olla syytä raukeamistilanteessakin selvittää, esimerkiksi myöhemmän rikostutkinnan varalta. Pesänhoitajan on arvioitava tietojen tarvetta. (*ehdotettu KonkL 9:1.1*)

- Pesäluettelon ja velallisselvityksen laatimiselle varattu määräaika, kaksi kuukautta, on osoittautunut usein liian lyhyeksi. Määräajan pidentämistä ei esitetä, vaan sen sijasta uutta menettelyä viivästystilanteiden varalta. Viivästyksen syyt olisi jatkossa merkittävä Kosti-asianhallintajärjestelmään, josta tieto välittyy KAM:n valvontatyöhön. Ilmoitusvelvollisuutta tuomioistuimelle ollaan säilyttämässä, joten myös tuomioistuin voi edelleen seurata menettelyjen etenemistä. Tavoitteena on tehostaa pesänhoitajien käytäntöjä, mikä saattaa ainakin alkuun edellyttää KAM:lta tehostettuja valvontatoimia. (*ehd. KonkL 9:1.2 ja 9:2.2*)

- Konkurssimenettelyn alkuvaiheessa pesänhoitajan olisi arvioitava, onko konkurssi jatkumassa vai raukeamassa, ja ryhdyttävä sen mukaisiin

toimiin. Hänen olisi joko tehtävä kuukaudessa pesäluettelon ja velallisselvityksen valmistumisesta raukeamisesitys (*ehd. KonkL 10:2 ja 10:3*) tai arvioidessaan konkurssin jatkuvan määrättävä ilman aiheetonta viivytystä valvontapäivä (*ehd. KonkL 12:5.1*). Mahdollinen viivästymisen syy olisi merkittävä Kosti-järjestelmään. Pesänhoitajan tulisi jatkossa entistä huolellisemmin arvioida, missä tilanteessa viivästys voi olla perusteltu. KAM:lla on mahdollisuus seurata esitettyjä syitä ja tarvittaessa ohjeistaa pesänhoitajien toimintaa.

- Menettelyä tehostettaisiin myös seuraavilla kannatettavilla muutoksilla:

  Velkojan hakemuksen käsittely istunnossa pyrittäisiin kohdentamaan vain niihin asioihin, joissa suullinen käsittely on todella tarpeen (*ehd. KonkL 7:8*). Velallisen kuuleminen pesänhoitajan palkkiosta konkurssin rauetessa on aika ajoin johtanut viivästymiseen, jos velallista ei ole tavoitettu. Kuuleminen on tarkoituksenmukaista jättää tältä osin tuomioistuimen harkintaan (*ehd. KonkL10:4.2*). Saatavan huomioon ottaminen ilman valvontaa nykyistä useammin sujuvoittaa menettelyä (*ehd. KonkL 12:8*). Jakoluettelo-ehdotuksen määräaikojen puolittaminen on hyvin perusteltua ja kannatettavaa (*ehd. KonkL 13:2.1*). Myös mahdollisuus jakoluettelossa ehdolliseksi määrätyn saatavan täsmentämiseen on kannatettava ja käytäntöä palveleva muutos (*ehd. KonkL 13:16.3*).

2. Ympäristövastuut

Kannatan *ehdotetun KonkL 16 a luvun* sääntelyä konkurssipesän julkisoikeudellisista ympäristövastuista. Vaikka esitys eräiltä osin poikkeaa perinteisestä velkojen jaosta massavastuisiin ja valvottaviin velkoihin, poikkeamille on nähtävissä käytännön tarpeesta nousevat perustelut. Esitys onnistuu mielestäni sovittamaan tasapainoisella tavalla yhteen ympäristönäkökohdat ja konkurssioikeudelliset perusperiaatteet.

- Konkurssilakiin esitetty sääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi, joten konkurssipesälle ei voisi syntyä muun lainsäädännön perusteella laajempaa ympäristövastuuta. Pidän tätä onnistuneena lähtökohtana.

  Sääntely tulee todennäköisesti osaltaan vähentämään tarvetta turvautua akuuteissa ympäristökonkursseissa julkisselvitykseen, joka on konkurssiasiamiehen erityisessä valvonnassa tapahtuva konkurssimenettely. Julkisselvitystä on käytetty neljässä konkurssissa, joissa valtion varoja on käytetty ympäristöriskien torjumiseen ja joissa sen vuoksi on ollut erityinen valvonnan tarve. On kuitenkin monin verroin parempi, että konkurssilainsäädäntö itsessään tarjoaa toimintamallin akuuttien tilanteiden varalta.

- Konkurssipesän toimimisvelvollisuus ja massavelkainen vastuu julkisoikeudellisista ympäristövastuista määräytyisivät sen mukaan, aiheutuuko käsillä olevista ympäristön kannalta haitallisista tekijöistä vaaraa. Vaaraa aiheuttavia haitallisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi pilaantuminen, jätteet ja kemikaalit.

Näin ollen myös jätteiden osalta konkurssipesän vastuu määräytyisi sen mukaan, onko kyse vaarallisesta vai muusta jätteestä. Pesän vastuun ulkopuolelle jäisivät vaaraa aiheuttamattomat tavanomaiset jätteet. Pidän tätä rajausta välttämättömänä velkojien yhdenvertaisuuden kannalta. Jätevastuuta koskevaa esitystä täydennettäisiin vuokrauslainsäädännön muutosesityksillä, jotka muodostavat mielestäni yhdessä johdonmukaisen kokonaisuuden.

- Velallisen liiketoimintaa jatkavalla konkurssipesällä olisi edellä kuvattua laajempi vastuu. Velallisen toiminnasta aiheutuvat ympäristövastuut olisivat pesän vastuulla siltä osin kuin vahingot ovat syntyneet siinä liiketoiminnassa, jota pesä jatkaa. Perusteluissa on kuvattu konkurssipesän vastuun synnyttäviä tilanteita ja toisaalta tilanteita, joissa vastuuta ei synny. Nämä auttanevat säännöksen soveltamistilanteissa. Konkurssipesällä ei olisi vastuuta siltä osin kuin liiketoiminnan jatkaminen on välttämätöntä nimenomaan ympäristövahingon torjumiseksi, mitä pidän hyvin perusteltuna.

- Esitys on kustannusneutraali sen suhteen, täyttääkö toimimisvelvollisuuden konkurssipesä, viranomainen pesän puolesta vai panttivelkoja. Esitys on tältäkin osin johdonmukainen ja hyvin perusteltu.

- Esitetty toimintamalli edellyttää tiivistä yhteydenpitoa konkurssipesän pesänhoitajan ja sen ympäristöviranomaisen välillä, jonka tehtäväkenttään konkurssivelallisen toimintaan liittyvät ympäristökysymykset kuuluvat. Tämän voi arvioida tehostavan akuuttien vaaratilanteiden hoitamista. Pesänhoitajille ja ympäristöviranomaisille tulee tarjota koulutusta yhteistoimintatilanteiden varalta. Tarvittaessa on huolehdittava myös siitä, että ympäristöviranomaisia koskeva lainsäädäntö antaa riittävän selvät valtuudet ja toimintamallin sanottuja tilanteita varten.

3. Kosti-asianhallintajärjestelmä

Nykyisestä Kosti-asianhallintajärjestelmästä esitetään säädettäväksi erillinen laki. Sääntely on tervetullutta, ja vahvistaa pesänhoitajien ja selvittäjien velvollisuuden käyttää Kostia. Säännökset on kirjoitettu suurelta osin vastaamaan niitä käytäntöjä, joita Kosti-järjestelmässä tällä hetkellä noudatetaan. Esityksessä on otettu huomioon tietosuojalainsäädäännön vaatimukset. (*lakiehdotus 4 ja ehd. KonkL 22:7 ja 22:8 sekä ehd. YSL 81 § ja 81 a §*)

Tallennettujen tietojen säilytysajaksi esitetään 10 vuotta menettelyn päättymisestä. Syksyllä 2018 valmistuneen KAM:n selvityksen mukaan on yllättävän yleistä, että lopputilityksen jälkeen konkurssipesään ilmaantuu uusia varoja vielä sanotun 10 vuoden kuluttuakin. Sen vuoksi esitän harkittavaksi, että niissä konkursseissa, joissa jälkiselvitystoimenpiteitä tulee, tietosisällön säilytysaikaa pidennettäisiin. Tiedot voitaisiin poistaa esimerkiksi 10 vuoden kuluttua siitä, kun pesänhoitaja on tallentanut Kostiin jälkiselvitystoimenpiteitä koskevan selvityksensä, mutta kuitenkin viimeistään 20 vuoden kuluessa menettelyn päättymisestä. Enimmäistallennusaika vastaisi aikaa, jonka esimerkiksi rikosperusteinen korvaussaatava on täytäntöönpanokelpoinen.

Nykyistä Kosti-järjestelmää ollaan parhaillaan uudistamassa. Nyt ehdotetut muutokset, kuten tietosisällön jako julkiseen ja yksityiseen osioon sekä aiemmin mainitut eräät merkinnät pesänhoitajan viivästyksen syistä, toteutetaan nykyiseen järjestelmään. Esityksen edellyttämät muutokset on tarkoitus saada toteutettua kevään 2019 aikana.

Uudistetussa Kosti-järjestelmässä nyt esitetyt elementit, mukaan lukien tietosisällön jako yksityiseen ja julkiseen osioon, pyritään toteuttamaan käyttäjiä vielä paremmin palvelevalla tavalla. Viimeistään siinä vaiheessa tulee harkittavaksi, voitaisiinko konkurssipesiltä periä Kostin käyttömaksua. Jos käyttömaksu tulee myöhemmin ajankohtaiseksi, lakiin tulisi tuolloin ottaa säännös Kostin käytön maksullisuudesta.

4. Julkisselvitys

Konkurssityöryhmä on käynyt läpi vuonna 2004 käyttöön otetun julkisselvitysinstituution toimivuutta. Julkisselvitys on todettu pääosin toimivaksi ja joustavaksi erityisesti varattomien pesien rikosepäilyjen ja muiden selvitystarpeiden yhteydessä. Puollan esityksiä, joilla poistetaan eräitä käytännön epäkohtia:

- Julkisselvittäjän selonteko- ja tietojenantovelvollisuuden ilmaiseminen laissa niin päin, että lähtökohtana pidetään pesänhoitajan normaaleja velvoitteita, vastaa käytännön tarpeita ja parantaa velkojien ja velallisen mahdollisuutta seurata konkurssimenettelyn kulkua. (*ehd. KonkL 11:2.2*)

- Esitetty säännös siitä, että lopputilityksen jako-osuuksia koskevaa osaa voidaan moittia, poistaa käytännön epäselvyyden siitä, onko lopputilityksen moiteoikeutta ylipäätään olemassa. Moiteoikeuden rajaaminen jako-osuuksia koskevaksi on perusteltua. (*ehd. KonkL 11:4.3*)

- Käytännössä esiintyy tilanteita, joissa julkisselvityspesään on konkurssikustannusten maksamisen jälkeen jäämässä niin vähän varoja, ettei valvonnan toimittaminen ja jakoluettelon laatiminen ole tarkoituksenmukaista. Laissa ei ole tätä koskevaa oikeusohjetta. Esitys toimia näissä tilanteissa kuten konkurssin rauetessa on perusteltu. Julkisselvittäjä ilmoittaisi ulosottomiehelle julkisselvityksen olevan päättymässä ja varaisi hänelle tilaisuuden ulosmitata konkurssipesän varat. (*ehd. KonkL 11:4 a*)

- Vakuusvaatimuksesta luopuminen julkisselvittäjän hakiessa täytäntöönpanoa on tärkeä talousrikostorjuntaa edistävä muutos. Julkisselvityksen perusteena on usein velalliseen kohdistuva rikosepäily, ja nopein toimin velallisen omaisuutta voisi olla saatavissa takavarikkoon. Varattomaan pesään kohdistuva vakuusvaatimus on välillä estänyt turvaamistoimet. Turvaamistoimi on saattanut onnistua, jos konkurssiasiamies on antanut erillisen sitoumuksen mahdollisten vahinkojen korvaamisesta.

  Talousrikostorjunnan uusi toimintamalli, jossa pesänhoitaja, poliisi ja erityistarkastuksen toimittaja tekevät mahdollisimman varhaisessa vaiheessa yhteistyötä, avaa myös entistä enemmän mahdollisuuksia turvaamistointen käyttöön, joten sanottu muutos on entistä tarpeellisempi. (*ehd. UK 44.2 §*)

5. Muut muutosesitykset

Eräitä huomioita muista niin ikään kannatettavista muutosesityksistä:

a. Jälkiselvitys

Uusien varojen ilmaantuminen konkurssin päättymisen jälkeen on konkurssiasiamiehen toimiston kesällä 2018 tekemän selvityksen perusteella verrattain yleistä. Tällä hetkellä konkurssiasiamiehelle ei tule systemaattisesti tietoa jälkiselvitystoimenpiteistä, joten jälkiselvitys on jäänyt valvontatyössä jossain määrin katvealueelle. Pesänhoitajalle esitettävä uusi velvollisuus antaa selvitys jälkiselvitystoimenpiteistä myös konkurssiasiamiehelle tehostaisi ohjauksen ja valvonnan mahdollisuuksia. (*ehd. KonkL 19:9.1*)

b. Pesänhoitajan palkkion alentaminen

Käytännön valvontatyössä on aika ajoin havaittu, että pesänhoitajaksi määrätty henkilö on ollut tehtävään esteellinen tai on ilmennyt muu pesänhoitajasta johtuva syy hänen vapauttamisekseen. Velkojainkokouksen tai tuomioistuimen vahvistaessa palkkiota vapautetulle pesänhoitajalle on tukeuduttu konkurssiasiain neuvottelukunnan suosituksiin. On ollut jossain määrin epäselvää, voidaanko palkkioon tässä yhteydessä puuttua. On hyvä, että nyt esitetään nimenomaista säännöstä, jonka mukaan esimerkiksi esteellisenä pesänhoitajaksi ryhtyneen henkilön palkkiota voidaan alentaa. Tällä voidaan arvioida olevan ennaltaehkäisevää ja tervehdyttävää vaikutusta pesänhoitajaksi ryhtymisen käytäntöihin. (*ehd. KonkL 8:7.2 ja ehd. KonkValvL 7.3 §*)

c. Konkurssin vaikutus saneerausohjelmaan

Konkurssin vaikutuksesta saneerausohjelmaan on käytännössä vallinnut epäselvyyttä tilanteessa, jossa konkurssin alkaminen on rauettanut saneerausohjelman, mutta konkurssi on sittemmin peruuntunut tai konkurssiin asettaminen on kumottu. On yrityssaneerauksen tarkoitus huomioon ottaen johdonmukaista, että saneerausohjelman raukeaminen tällaisessa tilanteessa peruuntuu ja saneerausohjelma herää uudelleen henkiin. (*ehd. YSL 66.4*)

d. Julkisoikeudellisten saatavien vanhentuminen

Ehdotus siitä, ettei julkisoikeudellisenkaan saatavan vanhentuminen estä maksunsaantia, kun velallinen on asetettu konkurssiin, on tervetullut uudistus. Yksityis- ja julkisoikeudelliset saatavat tulevat tältä osin samaan asemaan. Esimerkiksi julkisselvitykseen siirtyneissä konkursseissa on jouduttu järjestämään saatavien valvontoja pelkästään sen vuoksi, etteivät julkisoikeudelliset saatavat vanhentuisi. (*ehd. laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta 21 §, ehd. palkkaturvalaki 20 § ja ehd. merimiesten palkkaturvalaki 18 §*)

Konkurssiasiamies Helena Kontkanen