OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto **Vastine**
Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys

4.4.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Oikeusministeriön vastine lakivaliokunnalle annettujen kirjallisten huomautusten johdosta (HE 238/2021 vp)

1. Yleistä

Seuraavat lausunnot ovat olleet oikeusministeriön käytössä:

- Talousvaliokunnan lausunto TaVL 17/2022 vp
- Työ- ja elinkeinoministeriö, johtava asiantuntija Anne Pesola
- Eduskunnan oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja
- Konkurssiasiamies Helena Kontkanen
- Ulosottolaitos, valtakunnanvouti Juhani Toukola
- Pohjois-Savon oikeusaputoimisto, johtava julkinen oikeusavustaja Ilkka Laari
- Verohallinto, johtava perinnän asiantuntija Seija Kareinen
- Helsingin hovioikeus, hovioikeudenneuvos Otto Ollikainen
- Helsingin käräjäoikeus, laamanni Tuomas Nurmi ja käräjätuomarit Hannelle Piisi ja Pekka Rekola
- Suomen Asianajajaliitto, pääsihteeri Niko Jakobsson ja asianajaja Kari Jaatinen
- Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, Santeri Suominen
- Finanssiala ry, Hannu Ijäs ja Lidia Blanco Sequeiros
- Suomen Yrittäjät, lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen
- Takuusäätiö, toimitusjohtaja Juha Pantzar ja lakimies Minna Backman

- Insolvenssioikeudellinen yhdistys ry, yhdistyksen asiamies Olli Rantanen ja hallituksen sihteeri Annika Ylätalo
- Velallisten tuki ry, puheenjohtaja Liisa Mariapori
- Professori Tuula Linna
- Apulaisprofessori Tuomas Hupli

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yrityksen saneerauksesta annettua lakia (jäljempänä *yrityssaneerauslaki*), yksityishenkilön velkajärjestelystä annettua lakia (jäljempänä *velkajärjestelylaki*), konkurssilakia, osakeyhtiölakia, osuuskuntalakia, velkajärjestelyrekisteristä annettua lakia sekä konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä annettua lakia. Esityksellä pantaisiin täytäntöön uudelleenjärjestelyä ja maksukyvyttömyyttä koskeva EU:n direktiivi.

Yrityssaneerauslakiin lisättäisiin direktiivissä edellytetyt säännökset uudesta varhaisesta saneerausmenettelystä. Velallinen voisi hakeutua tähän menettelyyn, kun velallinen ei ole vielä maksukyvytön vaan vasta maksukyvyttömyyden uhkaama. Myös nykyinen yrityssaneerausmenettely pysyisi voimassa ja sitä kutsuttaisiin jatkossa perusmuotoiseksi saneerausmenettelyksi. Se voitaisiin aloittaa, jos velallinen on maksukyvytön tai tietty määrä velkojia puoltaa hakemusta.

Perusmuotoiseen saneerausmenettelyyn tehtäisiin vastaavat muutokset siltä osin kuin muutosten katsotaan sujuvoittavan menettelyä. Lisäksi tehtäisiin eräitä menettelyä sujuvoittavia muutoksia, jotka eivät johdu suoraan direktiivistä mutta jotka liittyvät kiinteästi direktiivin tavoitteisiin. Esimerkiksi päätöksen yrityksen saneeraukseen hakeutumisesta tekisi jatkossa osakeyhtiössä ja osuuskunnassa hallitus.

Velkajärjestelylakiin tehtäisiin useita muutoksia yritystoiminnassa epäonnistuneiden yrittäjien velkajärjestelyyn pääsyn helpottamiseksi ja uuden alun nopeuttamiseksi. Velkajärjestelyn edellytykset ja esteperusteet olisivat jatkossa aikaisempaa kevyemmät ja velkajärjestelyhakemus voitaisiin tehdä konkurssimenettelyn vaiheesta riippumatta. Konkurssiin asetetun velallisen tiedonsaantia velkajärjestelyyn hakeutumisen mahdollisuudesta parannettaisiin. Lakiin tehtäisiin lisäksi kansallisista muutostarpeista johtuvia muutoksia, joiden tavoitteena on helpottaa velallisten pääsyä velkajärjestelyyn ja selviytymistä maksuohjelmasta. Suurinta osaa ehdotuksista sovellettaisiin kaikkiin velallisiin riippumatta siitä, ovatko he harjoittaneet elinkeinotoimintaa.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2022, mutta kuitenkin viimeistään 17.7.2022.

Hallituksen esityksen lakivaliokunnassa saama asiantuntijapalaute on lähtökohtaisesti ollut myönteistä. Seuraavassa esitetään sisennetyissä kappaleissa oikeusministeriön kannanotot niihin asiantuntijalausunnoissa esitettyihin keskeisiin huomautuksiin ja ehdotuksiin, jotka liittyvät suoraan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen.

Oikeusministeriö ei vastineessaan kommentoi hallituksen esitystä puoltavia kannanottoja.

2. Yrityssaneerausta koskevat kannanotot

Professori Linna pitää ehdotettua rakennetta vaikeaselkoisena ja katsoo, että varhaista saneerausmenettelyä koskevat säännökset olisi tullut koota omaan lukuunsa.

> *Oikeusministeriö* ei puolla ehdotettua ratkaisua, sillä sen johdosta lain pykälämäärä olisi kasvanut huomattavasti, kun kaikista asioista olisi tullut säätää erikseen varhaisen ja perusmuotoisen saneerausmenettelyn osalta. Lakiehdotuksen mukaan varhaisen saneerausmenettelyn aloittaminen, keskeyttäminen ja jatkaminen sekä perusmuotoisen saneerausmenettelyn aloittaminen ja keskeyttäminen ovat omissa luvuissaan (1 a luku ja 2 luku) samoin kuin varhaisen ja perusmuotoisen saneerausmenettelyn alkamisen oikeusvaikutukset (3 a ja 4 luku). Muilta osin varhaista saneerausmenettelyä koskevia poikkeuksia on lukumääräisesti melko vähän, joten perusmuotoisesta saneerausmenettelystä poikkeavat säännökset on sijoitettu asiayhteyteensä.

Professori Linna pitää epäselvänä, tarkoitetaanko perusmuotoista saneerausmenettelyä, varhaista saneerausmenettelyä vai molempia, kun muissa laeissa, kuten takaisinsaantilaissa, viitataan yrityssaneerauslakiin. *Talousvaliokunta* kehottaa lakivaliokuntaa selventämään asiaa mietinnössään.

> *Oikeusministeriön* mukaan on selvää, että muissa laeissa oleva viittaus yrityssaneeraukseen tai yrityssaneerauslain mukaiseen menettelyyn tarkoittaa sekä varhaista että perusmuotoista saneerausmenettelyä. Molemmista säädetään yrityssaneerauslaissa. Ehdotetun yrityssaneerauslain 1 §:n 1 momentin mukaan taloudellisissa vaikeuksissa olevan velallisen jatkamiskelpoisen yritystoiminnan tervehdyttämiseksi taikka sen edellytysten turvaamiseksi ja velkajärjestelyjen aikaansaamiseksi voidaan ryhtyä tämän lain mukaiseen varhaiseen tai perusmuotoiseen saneerausmenettelyyn. Perusteluissa todetaan, että kysymys on kahdesta erilaisesta tavasta toteuttaa yrityssaneerausmenettely (HE 238/2021 vp s. 113, 117).

Professori Linna katsoo, että varhaisen saneerausmenettelyn tarkoituksesta olisi tullut säätää direktiiviä hyväksi käyttäen eri tavalla kuin perusmuotoisen saneerausmenettelyn tarkoituksesta.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että toisenlainen menettelyn tarkoituksen määrittely olisi sinänsä mahdollista. Valmistelussa ei kuitenkaan pidetty tarpeellisena säätää tarkoituksesta varhaisessa saneerausmenettelyssä eri tavalla, ks. 1 §:n 1 momentti.

Professori Linna kritisoi sitä, että ehdotuksen mukaan varhainen saneerausmenettely voidaan aloittaa, vaikka olisi todennäköistä, ettei tilannetta voida korjata saneerausmenettelyn avulla.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että ehdotetun 4 c §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan jo maksukyvyttömyys estää pääsyn varhaiseen saneerausmenettelyyn, kun taas 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan maksukyvytön velallinen voi päästä perusmuotoiseen saneerausmenettelyyn, kunhan tilanne ei ole sellainen, että maksukyvyttömyyttä ei saneerausohjelman avulla voida poistaa tai että sen uusiutumista ei voida torjua muuten kuin lyhytaikaisesti. Valmistelussa on katsottu, ettei kyseisenlainen esteperuste ole varhaisessa saneerausmenettelyssä tarpeen, sillä jo itse maksukyvyttömyys estää menettelyyn pääsyn. Linna ilmeisesti katsoo, että esteperusteena pitäisi olla myös sen, ettei maksukyvyttömyyden uhkaa voida varhaisella saneerausmenettelyllä torjua. Tällaisen esteperusteen säätäminen olisi sinänsä mahdollista, mutta sen näyttäminen toteen olisi hyvin vaikeaa ottaen huomioon, että velallinen ei ole maksukyvytön. Sen vuoksi tällaisen esteperusteen asettamista ei ole pidetty tarpeellisena.

Helsingin hovioikeus katsoo, että väliaikaista kieltoa koskevat kysymykset tulisi muutoksenhaun osalta ottaa tarkempaan tarkasteluun ja esittää yhtenä mahdollisuutena muutoksenhakukiellon säätämistä väliaikaisille kielloille myös silloin, kun pyyntö kiellon määräämisestä hylätään. Samoin hovioikeus esittää muutoksenhakukieltoa kielloille, jotka määrätään varhaisen saneerausmenettelyn aloittamispäätöksessä 14 a §:n nojalla, ja 14 d §:ään, jossa säädetään kieltojen kestosta. *Professori Linna* ei kannata muutoksenhakukieltoa, mutta esittää, että päätöksestä voisi valittamisen sijaan kannella.

> *Oikeusministeriö* toteaa, että yrityssaneerauslain 96 §:ää sovelletaan sekä varhaisessa että perusmuotoisessa saneerausmenettelyssä. Näin ollen tuomioistuimen päätöksiin saneerausmenettelyä tai saneerausohjelmaa koskevassa asiassa saa hakea muutosta, jollei muutoksenhakua ole erikseen kielletty tai kysymys ole asian käsittelyä koskevasta

ratkaisusta. Yrityssaneerauslain 22 §:ssä säädetään muutoksenhakukielto päätökseen, jolla on määrätty väliaikainen kielto. Ehdotetussa 14 f §:ssä viitataan 22 §:ään, jolloin muutoksenhakukielto tulee sovellettavaksi myös varhaisessa saneerausmenettelyssä. Oikeusministeriö katsoo, ettei varhaisessa saneerausmenettelyssä ole syytä säätää muutoksenhausta väliaikaiseen kieltoon eri tavalla kuin perusmuotoisessa saneerausmenettelyssä. Muutoksenhakukielto ei koske päätöstä, jolla pyyntö väliaikaisen kiellon määräämisestä on hylätty. Käytännössä muutoksenhaku kielteiseen päätökseen on oikeusministeriön käsityksen mukaan harvinaista. Jos pyyntö väliaikaisen kiellon määräämiseksi on hylätty esimerkiksi sen vuoksi, ettei väliaikaisen kiellon tarpeellisuutta ole voitu arvioida hakemusasiakirjojen puutteellisuuden vuoksi, velallinen voi saattaa hakemusasiakirjat niiltä edellytettävään kuntoon ja tehdä uuden pyynnön väliaikaisen kiellon määräämisestä.

Oikeusministeriö ei myöskään pidä perusteltuna sitä, että aloittamispäätöksen yhteydessä tai menettelyn aikana tehtävälle päätökselle kiellon määräämisestä asetettaisiin muutoksenhakukielto. Oikeus hakea muutosta turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentissa. Asianosaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että heillä on mahdollisuus saattaa päätös kiellon määräämisestä muutoksenhakutuomioistuimen ratkaistavaksi valitusteitse. Perusmuotoisessa saneerausmenettelyssä kiellot ovat menettelyn aloittamisen automaattinen oikeusvaikutus, joten muutoksenhakuoikeus aloittamispäätökseen tarkoittaa muutoksenhakua myös yrityssaneerauslain mukaisten kieltojen voimassaoloon. Sen sijaan varhaisessa saneerausmenettelyssä kiellot eivät seuraa menettelyn aloittamisesta automaattisesti, vaan niiden määräämiselle on tietyt edellytykset ja niistä pitää päättää erikseen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ei olisi perusteltua säätää muutoksenhakukiellosta tiettyyn asiaan, joka aloittamispäätöksessä ratkaistaan. Oikeusministeriö ei myöskään näe perustetta muutoksenhakukiellolle ehdotetun 14 d §:n osalta. Muutoksenhakukielto saattaisi olla perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta ongelmallinen ottaen huomioon kieltojen mahdollisesti usean kuukauden mittainen kesto sekä merkitys sekä velallisen että velkojien kannalta.

Oikeusministeriö ei myöskään puolla valitusmahdollisuuden korvaamista mahdollisuudella kannella asiasta. Kantelua käytetään Suomen oikeusjärjestelmässä varsinkin silloin, kun kysymys on voimakkaasti asianosaisen oikeuksiin puuttuvasta ratkaisusta. Muutosta haetaan kanteluteitse esimerkiksi pakkokeinolain mukaisesta vangitsemispäätöksestä, yhteydenpidon rajoittamisesta ja matkustuskieltoon määräämisestä. Kantelu voidaan tehdä myös, jos käräjäoikeus on hylännyt tyytymättömyyden ilmoituksen tai oikaissut tuomiota virheellisesti. Konkurssivelallinen voi kannella päätöksestä, jolla hänen

omaisuuteensa on kohdistettu turvaamistoimia tai jolla hänet on määrätty maastapoistumiskieltoon. Oikeusministeriön käsityksen mukaan muutoksenhaku varhaisessa saneerausmenettelyssä määrättyyn kieltoon ei rinnastu tilanteisiin, joissa kantelu on voimassa olevan lain mukainen muutoksenhakukeino.

Finanssiala ry (FA) pitää ongelmallisena 14 c §:n 2 momentin 9 kohtaa ja 18 §:n 2 momentin 7 kohtaa, joiden mukaan selvittäjän päätöksellä voidaan enintään kolmen viikon ajan saneerausmenettelyn alkamisesta jatkaa konsernitilijärjestelyn kautta maksujen suorittamista samaan konserniin kuuluvalle yhtiölle konsernin tavanomaisen maksukäytännön mukaisesti, jos maksujen suorittaminen on välttämätöntä saneerausmenettelyn jatkamisen edellyttämän velallisen käyttöpääoman turvaamiseksi. FA vastustaa sitä, että kyseisen järjestelyn käyttö saattaisi tarkoittaa konsernin velkojan saatavan kasvamista ja katsoo, että tämä pitäisi kieltää. Samoin FA katsoo, ettei kyseisen järjestelyn kautta syntyvän keskinäisen saatavan pidä olla muita velkojia paremmalla etusijalla ja kiinnittää huomiota esinevakuuksiin, sillä usein yhtiöiden keskinäiset saatavat on lisäksi pantattu saatavan vakuudeksi. FA on tehnyt saman ehdotuksen talousvaliokunnan kuulemisessa, minkä johdosta talousvaliokunta esittää lakivaliokunnan harkittavaksi, tulisiko sääntelyä muuttaa FA:n ehdottamalla tavalla.

Oikeusministeriö ei puolla FA:n lausunnossa esitettyjä muutosehdotuksia. Kyseinen säännös on sisällytetty hallituksen esitykseen käytännössä ilmenneiden tarpeiden vuoksi helpottamaan konserniin kuuluvan yhtiön saneerausta. Konsernitili (cash pool) on käytännössä yksi pankkitili, jonka piiriin kuuluvien kirjanpidollisten alatilien välillä voidaan siirrellä varoja konserniin kuuluvien yhtiöiden välillä. Konsernitili ei maksukiellon vuoksi toimi suunnitellulla tavalla yrityssaneeraustilanteessa. Jotta yhtiön ei tarvitse viivyttää saneeraukseen hakeutumista konsernitilin purkamiseksi, esityksessä ehdotetaan selvittäjän päätöksellä mahdollistettavaksi enintään kolmen viikon pituinen poikkeus maksukieltoon konsernitilin purkamista varten. Säännöksen tarkoituksena on, että konsernitilin käyttöä voitaisiin jatkaa tietyn aikaa, jotta konsernitilijärjestelmä ehditään purkaa ja luoda muunlainen järjestely. Jos esimerkiksi tytäryhtiön asiakkaat maksavat emoyhtiön nimissä olevan konsernitilin piiriin kuuluvalle tytäryhtiön alatilille tytäryhtiön saatavan, varat siirtyvät tosiasiassa emoyhtiölle, mikä ilman ehdotettavaa poikkeussäännöstä merkitsisi maksukiellon vastaista suoritusta ja siten palautusvelvollisuutta. Tämä voisi puolestaan siirtymävaiheen aikana vaarantaa tytäryhtiön käyttöpääoman riittävyyden. (HE 238/2021 vp s. 81, 98, 126)

Konsernin sisällä velkaa voidaan maksaa pois tai saneerauksessa olevalle yhtiölle voi syntyä uutta velkaa. Koska kysymys on menettelyn alkamisen ja sen lakkaamisen välisenä aikana tehdystä suorituksesta, velkaan sovelletaan velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (1578/1992) 3 a §:ää. Toisenlaiselle etuoikeusasemalle ei liene perusteita. Jos esimerkiksi emoyhtiö rahoittaa tytäryhtiötä saneerauksen aikana, menettelyn aikana saadulle rahoitukselle annetaan järjestelmässämme kyseinen etuoikeusasema. Maksukiellolla tai siihen tehtävällä poikkeuksella ei ole merkitystä tilanteessa, jossa emoyhtiö rahoittaisi saneerauksessa olevaa tytäryhtiötä. Maksukielto sen sijaan estää tytäryhtiön suoritukset emoyhtiölle ja ehdotettu maksukieltopoikkeus mahdollistaa sen, että tytäryhtiön asiakas voi maksaa suorituksen emoyhtiön nimissä olevalle konsernitilille.

Oikeusministeriö ei pidä myöskään vakuusjärjestelyjä syynä muuttaa säännöstä. Vakuuden arvo ja siitä seuraava vakuusvelkojan etuoikeusasema määrittyvät saneerauksen aloittamishetken mukaan.

On myös otettava huomioon, että konsernitilijärjestelyn jatkamisen edellytykset ovat melko tiukat. Järjestelyn jatkaminen edellyttää, että maksujen suorittaminen on välttämätöntä saneerausmenettelyn jatkamisen edellyttämän velallisen käyttöpääoman turvaamiseksi. Lisäksi maksujen suorittamisen tulee tapahtua konsernin tavanomaisen maksukäytännön mukaisesti. Järjestelyä voidaan jatkaa enintään kolmen viikon ajan saneerausmenettelyn alkamisesta.

Työryhmän mietintöön sisältyi vastaava säännös kuin hallituksen esitykseen. Se sai lausuntokierroksella tukea, eikä yksikään lausunnonantaja esittänyt siihen muutoksia. Esimerkiksi FA totesi lausunnossaan seuraavasti: ”Välimietinnössä ehdotetaan direktiivin tavoitteiden paremmaksi saavuttamiseksi konsernitilin käyttöä koskevia poikkeuksia saneerausmenettelyn aikaiseen maksukieltoon. Muutoksen syynä ovat päivittäisessä oikeuselämässä havaitut menettelyn ongelmat, joihin on perusteltua puuttua jo tässä vaiheessa."

Verohallinto huomauttaa, että työryhmässä ja hallituksen esityksessä jäi käsittelemättä yrityssaneerauslain 99 §, jossa säädetään perimismääräaikojen ja vanhentumisaikojen suhteesta velkajärjestelyyn ja 99 a §, jossa säädetään perimismääräaikojen ja vanhentumisaikojen suhteesta vapaaehtoiseen velkajärjestelyyn. Perintäkiellon määrääminen ja menettelyn aloittaminen toisaalta suojaavat velallista velkojien perintätoimilta, mutta toisaalta keskeyttävät velkojan saatavan vanhentumisen.

Voimassa olevan yrityssaneerauslain 99 §:n 2 momentissa säädetään erikseen veloista, joita velkojan on oikeuden menettämisen uhalla perittävä laissa erikseen säädetyn ajan kuluessa ja johon ei sovelleta yleistä, velan vanhentumisesta annettua lakia. Tällaisia saatavia ovat muun muassa verovelat. Säännöksessä tulisi ottaa huomioon, että varhaisessa saneerausmenettelyssä perintä- ja täytäntöönpanokielto ei ole menettelyn alkamisen automaattinen oikeusvaikutus, vaan kiellosta määrätään erikseen ja menettely on mahdollinen myös ilman kieltoja.

Oikeusministeriö puoltaa yrityssaneerausmenettelyn 99 §:n muuttamista Verohallinnon esittämistä syistä. Säännöksessä tulisi ottaa huomioon se, että saatava ei vanhennu sinä aikana, kun perintäkielto on voimassa. Erityistä sääntelyä edellyttää tilanne, jossa perintäkieltoa ei ole määrätty. Oikeusministeriö ehdottaa 99 §:n muotoilua alla esitetyllä tavalla, kun taas 99 a §:ää ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole tarvetta muuttaa. Säännöksen muotoilu on työstetty yhteistyössä Verohallinnon edustajan kanssa. Koska 99 §:n 2 momentista tulee pitkä, voitaisiin se jakaa kahteen erilliseen momenttiin. Koko 99 § kuuluisi siten seuraavasti:

”99 §

Vanhentumisajan ja perimismääräajan suhde velkajärjestelyyn

Vanhentumis- ja kanneajan katkeamisesta ja sen vaikutuksesta maksuohjelmassa huomioon otettavaan saatavaan on voimassa, mitä velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) 11 ja 17 §:ssä säädetään.

Jos velkojan on oikeuden menettämisen uhalla perittävä saatava laissa erikseen säädetyn ajan kuluessa eikä velkaan sovelleta velan vanhentumisesta annettua lakia, tämän ajan umpeen kuluminen ***varhaisessa saneerausmenettelyssä määrätyn 14 a §:ssä tarkoitetun kiellon, perusmuotoisen*** *saneerausmenettelyn tai 22 §:ssä tarkoitetun väliaikaisen kiellon alettua* ***taikka saneerausohjelman vahvistamisen jälkeen*** *ei estä maksun saamista saneerausohjelman nojalla.*

Jos tähän lakiin perustuva perintä- tai täytäntöönpanokielto lakkaa ilman saneerausohjelman vahvistamista tai ohjelmassa vahvistettu velkajärjestely raukeaa, ***2 momentissa*** *tarkoitettua määräaikaa laskettaessa ei oteta huomioon sitä kalenterivuotta, jonka aikana perintä- tai täytäntöönpanokielto alkoi* ***tai varhaisessa saneerausmenettelyssä, jossa perintä- tai täytäntöönpanokieltoa ei ole määrätty, saneerausohjelma vahvistettiin,*** *eikä sen jälkeistä aikaa sen kalenterivuoden loppuun, jona kielto edellä tarkoitetulla tavalla lakkasi tai velkajärjestely raukesi. Jos saneerausmenettely lakkaa il-*

man saneerausohjelman vahvistamista, perintäkiellon voimassaoloaikaa ei oteta huomioon laskettaessa sitä aikaa, jonka kuluessa velkojan on vaadittava suoritusta 25 §:n 2 momentissa tarkoitetulta takaajalta.

Jos velkojan on laissa säädetyn etuoikeuden säilyttämiseksi haettava ulosmittausta määrätyn ajan kuluessa, etuoikeuden voimaan saattamiseen sovelletaan vastaavasti, mitä 1 momentissa säädetään oikeudesta maksun saantiin.

Jos tähän lakiin perustuva täytäntöönpanokielto lakkaa ilman saneerausohjelman vahvistamista tai ohjelmassa vahvistettu velkajärjestely raukeaa, ***4 momentissa*** *tarkoitettua määräaikaa laskettaessa ei oteta huomioon täytäntöönpanokiellon alkamisen ja lakkaamisen tai velkajärjestelyn raukeamisen välistä aikaa.* ***Jos varhaisessa saneerausmenettelyssä ei ole määrätty täytäntöönpanokieltoa, huomioon ei oteta saneerausohjelman vahvistamisen ja velkajärjestelyn raukeamisen välistä aikaa.*** *Jos ulosottoperintä keskeytyy tähän lakiin perustuvan täytäntöönpanokiellon tai saneerausohjelman vuoksi, mainittu aika jätetään vastaavasti ottamatta huomioon etuoikeuden säilymistä arvioitaessa."*

3. Velkajärjestelyä koskevat kannanotot

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EOA) suhtautuu jossain määrin varauksellisesti siihen, että elinkeinotoiminnassa velkaantuneiden pääsyä velkajärjestelyyn helpotettaisiin enemmän kuin muista syistä velkaantuneiden pääsyä velkajärjestelyyn. EOA toteaa, ettei esityksessä arvioida sitä, edellyttääkö direktiivi, että velallisen maksukyvyttömyys on seurausta hänen harjoittamastaan elinkeinotoiminnasta. Samoin EOA kyseenalaistaa sen, onko kysymys yrittäjän uudesta alusta tilanteessa, jossa velkoja on vähän eikä uutta elinkeinotoimintaa käynnistetä.

Oikeusministeriö katsoo, etteivät EOA:n huomiot anna aihetta muuttaa lakiehdotuksia. Yrittäjien veloista vapautumista, sen puitteissa käytössä olevaa kansallista liikkumavaraa sekä suhdetta muiden luonnollisten henkilöiden veloista vapautumiseen on käsitelty perusteellisesti hallituksen esityksessä (s. 50−53, 84−86 ja 158−164). Direktiivin 20 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että maksukyvyttömillä yrittäjillä on mahdollisuus ainakin yhteen menettelyyn, joka voi johtaa täysimittaiseen veloista vapauttamiseen direktiivin mukaisesti. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 9 alakohdan mukaan yrittäjällä tarkoitetaan elinkeino- tai liiketoimintaa, käsiteollisuutta tai itsenäistä ammattitoimintaa harjoittavaa luonnollista henkilöä. Direktiivin 20

artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia, että elinkeino- tai liiketoiminta, käsiteollisuus tai ammattitoiminta, johon maksukyvyttömän yrittäjän velat liittyvät, on lopetettu. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan maksukyvyttömyyden käsite on ymmärrettävä niin kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä. Näistä syistä toimintansa lopettaneiden yrittäjien pääsylle velkajärjestelyyn ei voida oikeusministeriön käsityksen mukaan asettaa muita yleisiä edellytyksiä kuin maksukyvyttömyys. Tämä koskee myös kysymystä siitä, kuinka suuri osa veloista on peräisin yritystoiminnasta. Jos rajoituksia haluttaisiin tehdä, tulisi sen tapahtua maksukyvyttömyyden määrittelyn kautta, mitä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon kaikissa maksukyvyttömyysmenettelyissä vakiintuneesti käytetty yhtenäinen määrittely.

Selvää on, ettei direktiivi edellytä, että maksukyvyttömyyden tulisi olla seurausta aiemmin harjoitetusta elinkeinotoiminnasta. Tämä johtuu siitä, että kysymyksessä on minimiharmonisointidirektiivi, jolloin jäsenvaltio voi säätää minimivaatimuksia laajemmasta veloista vapautumisesta. Direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa todetaan myös nimenomaisesti, että jäsenvaltiot voivat soveltaa veloistavapautumismenettelyjä myös luonnollisiin henkilöihin, jotka eivät ole direktiivissä tarkoitettuja yrittäjiä.

Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna sitä, että elinkeinotoiminnassa velkaantuneelta yrittäjältä edellytettäisiin uuden yritystoiminnan käynnistämistä, jotta elinkeinotoiminnassa velkaantuneita henkilöitä koskevia säännöksiä voitaisiin soveltaa häneen. Direktiivin tavoitteena on vapauttaa elinkeinotoiminnassa velkaantuneet velalliset veloistaan nopeasti, jotta he pääsisivät uuteen alkuun ja uuden yritystoiminnan käynnistäminen olisi mahdollista. Direktiivi ei salline sitä, että veloista vapautumisen edellytykseksi asetettaisiin se, että velallinen on jo käynnistänyt tai käynnistää tulevaisuudessa uuden yritystoiminnan. Yritystoimintaan liittyvä riskinotto on realisoitunut niilläkin velallisilla, jotka velkajärjestelyyn päästyään päättävät siirtyä esimerkiksi palkkatyöhön.

Suomen Asianajajaliitto ja *Pohjois-Savon oikeusaputoimisto* katsovat, että olisi hyvä pohtia, pitäisikö velkajärjestelylain 9 a § velkajärjestelyn estymisestä väliaikaisesta syystä poistaa kokonaan.

Oikeusministeriö ei puolla ehdotettua muutosta. Säännöksen tarkoitus on estää tilanteet, joissa velallinen tarkoituksellisesti ajoittaa velkajärjestelyn sellaiseen aikaan, jolloin hän ei maksaisi velkojaan ollenkaan tai maksaisi niitä vain vähän. Säännöstä voidaan

edelleen pitää välttämättömänä velkojien aseman, maksumoraalin ja järjestelmän yleisen hyväksyttävyyden turvaamiseksi. Sen poistaminen kokonaan avaisi keinottelumahdollisuuden.

Direktiivi ei kuitenkaan mahdollista sitä, että kyseistä säännöstä sovellettaisiin enää jatkossa direktiivissä tarkoitettuihin yrittäjiin. Yrittäjäriskin ottaminen ja toteutuminen sekä tarve mahdollistaa yrittäjien uusi alku mahdollisimman nopeasti ovat seikkoja, jotka puoltavat säännöksen poistamista yritystoiminnassa velkaantuneiden osalta. Säännöksen poistaminen kaikilta velallisilta saattaisi olla ongelmallista myös velkojien omaisuuden suojan kannalta ottaen huomioon, että esitys sisältää lukuisia muita merkittäviä helpotuksia velallisille.

Muiden kuin yritystoiminnassa velkaantuneiden velallisten osalta säännöstä ehdotetaan lisäksi lievennettäväksi siten, että työttömyyden aiheuttama väliaikainen este velkajärjestelylle poistuisi nykyistä nopeammin.

Helsingin käräjäoikeus kiinnittää huomiota Helsingin hovioikeuden 4.1.2022 antamaan ratkaisuun nro 1723 (asia H 21/2339), jonka mukaan lisäsuoritusvelvollisuuden vahvistamista koskevassa asiassa käräjäoikeus ei voinut määrätä selvittäjää ilmoittamaan käräjäoikeuden päätöksen antamispäivästä velalliselle. Käräjäoikeus toteaa, että vakiintuneesti kyseinen tehtävä on myös lisäsuoritusvelvollisuutta koskevissa asioissa delegoitu selvittäjälle ja olisi johdonmukaista ja käräjäoikeuksien toiminnan kannalta hyödyllistä, että näin voitaisiin menetellä jatkossakin. Käräjäoikeus ehdottaa sen vuoksi velkajärjestelylain 66 §:n muuttamista. *Professori Linna* pitää ehdotettua muutosta perusteltuna, mutta pitää epäselvänä sitä, kenelle tiedoksianto tulisi toimittaa sekä esittää kysymyksen siitä, tulisiko selvittäjän palkkiota muutoksen johdosta tarkistaa.

Oikeusministeriö puoltaa velkajärjestelylain muuttamista Helsingin käräjäoikeuden mainitsemista syistä. Mahdollisuus määrätä selvittäjä lisäsuoritusvelvollisuuden vahvistamista koskevassa asiassa on lisätty velkajärjestelylain 64 §:ään lailla 1088/2006. Tuolloin selvittäjän tehtäviä tai tiedoksiantoa koskevia säännöksiä ei muutettu. Velkajärjestelylain 62 a §:n 1 momentissa säädetään siitä, kenelle ilmoitus päätöksen antamisesta on toimitettava ja 66 §:n 2 momentissa mahdollistetaan se, että tuomioistuin voi määrätä 54 ja 55 §:ssä sekä 62 a §:n 1 momentissa tarkoitetuttujen tiedoksiantojen toimittamisen selvittäjän tehtäväksi. Oikeusministeriö ehdottaa, että 62 a §:n 1 momentissa täsmennettäisiin, kenelle ilmoitus päätöksen antamispäivästä on toimitettava lisäsuoritusvelvollisuuden vahvistamista koskevassa asiassa. Tiedoksiannot toimitettaisiin vastaavalle henkilöpiirille kuin maksuohjelman muuttamista koskevassa asiassa. Koska 66 §:n

2 momentissa viitataan 62 a §:n 1 momenttiin, ei 66 §:ää ole tarvetta muuttaa. Velkajärjestelylain 62 a §:n 1 momentti kuuluisi seuraavasti:

”Maksuohjelmaa koskevan päätöksen antamispäivä on ilmoitettava velalliselle, kaikille velkojille, velallisen kotipaikan ulosottoviranomaiselle ja selvittäjälle, jos sellainen on määrätty. Ilmoituksessa on mainittava, onko maksuohjelmaehdotusta muutettu sen jälkeen, kun ehdotus on toimitettu asiaan osallisille. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä velkojalle, jonka saatava velalliselta on vähäinen ja joka ei ole toimittanut lausumaa maksuohjelmaehdotuksesta. Maksuohjelman muuttamista ***ja lisäsuoritusvelvollisuuden vahvistamista*** *koskevan päätöksen antamispäivä on ilmoitettava velalliselle ja niille velkojille, joille asiassa on varattu tilaisuus tulla kuulluksi. Maksuohjelman raukeamisesta on ilmoitettava velalliselle, velallisen kotipaikan ulosottoviranomaiselle sekä velkojille. Muutoksenhakutuomioistuin voi antaa ilmoittamisen käräjäoikeuden tehtäväksi.”*

Oikeusministeriö katsoo, ettei yksin nyt esitettävällä muutoksella ole vaikutusta selvittäjälle maksettavaan palkkioon. Kysymys on ennen hovioikeuden ratkaisun antamista noudatetun käytännön mahdollistamisesta jatkossakin. Selvittäjän tiedossa on myös ilmoituksen toimittamista varten tarvittavat yhteystiedot. Selvittäjällä on oikeus saada tehtävästään kohtuullinen palkkio, jonka euromäärästä säädetään yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa määrätyn selvittäjän palkkiosta ja kulukorvauksesta annetussa oikeusministeriön asetuksessa (1212/2001).

4. Lakivaliokunnan esittämät kysymykset

Lakivaliokunta on lisäksi pyytänyt oikeusministeriötä selvittämään, kuinka pitkään velkoja voidaan periä velalliselta ulosotossa.

Oikeusministeriö toteaa, että ulosottovelan vanhentumisaika merkitsee asiallisesti velan anteeksiantamista laissa säädetyn määräajan kuluttua. Voimassa olevan ulosottokaaren mukaan ulosottoperuste, jossa luonnolliselle henkilölle on asetettu maksuvelvoite, on täytäntöönpanokelpoinen 15 vuoden ajan siitä, kun lopullinen ulosottoperuste on annettu. Määräaika on 20 vuotta, jos velkoja on luonnollinen henkilö tai jos korvaussaatava perustuu rikokseen, josta velallinen on tuomittu vankeuteen, valvontarangaistukseen tai yhdyskuntapalveluun. Ulosottoperusteen määräaikaisuudesta säädettäessä on tavoitteena ollut säätää vanhentumisaika pituudeltaan sellaiseksi, ettei se heikennä maksumoraalia, vaikeuta liike-elämää tai häiritse rahoitusmarkkinoita.

Ulosoton olemassaolo ennaltaehkäisee velvoitteiden laiminlyöntejä ja ylläpitää maksumoraalia. Talouselämä ja koko luottoyhteiskunta tukeutuvat mahdollisuuteen käyttää ulosottoa, kun sopimusrikkomuksia ilmenee. Maksuvelvoitteiden tulee olla täytäntöönpantavissa riittävän pitkän ajan, jotta oikeudet tosiasiallisesti toteutuvat ja luottoyhteiskunta toimii. Vanhentumisajan tulee olla sellainen, että velkojien ja velallisten oikeudet toteutuvat tasapainoisella tavalla eikä perustuslaissa taattua velkojien omaisuuden suojaa loukata.

Maksutuomioiden täytäntöönpanokelpoisuuden kestoa selvitettiin 17 valtion osalta oikeusministeriön vuonna 2018 julkaisemassa selvityksessä Yrittäjän uusi mahdollisuus, kansainvälinen vertailu. Selvityksen mukaan täytäntöönpanokelpoisuudelle säädetty lopullinen enimmäiskesto on kohdevaltioissa hyvin harvinainen. Suomen lisäksi ainoastaan Irlannissa on järjestelmä, jossa tuomioiden täytäntöönpanokelpoisuus päättyy lopullisesti tietyn ajan kuluttua. Muissa valtioissa saatavan vanhentumisajan kuluminen on mahdollista katkaista esimerkiksi täytäntöönpanotoimin siten, että ajan kuluminen alkaa alusta.

Suomessa voimassa oleva velan lopullisen vanhentumisen malli on kansainvälisesti vertaillen velalliselle poikkeuksellisen edullinen. Oikeusministeriö pyysi laaditusta selvityksestä lausuntoja laajasti eri tahoilta, eivätkä lausunnonantajat pääsääntöisesti nähneet muutostarpeita nykyisessä velkojen vanhentumista koskevassa lainsäädännössä.

Luonnollisen henkilön sopimukseen perustuva rahavelka vanhentuu velan vanhentumisesta annetun lain 13 a §:n nojalla lopullisesti myös silloin, kun velasta ei ole haettu ulosottoperustetta. Velka vanhentuu viimeistään, kun 20 vuotta on kulunut velan erääntymisestä. Jos velkoja on luonnollinen henkilö, vanhentumisaika on 25 vuotta. Ulosotossa säännös voi tulla sovellettavaksi silloin, kun velan vanhentumisesta annetun lain mukainen vanhentumisaika kuluu umpeen ensin.

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriön arviota lakialoitteeseen LA 15/2020 vp sisältyvästä ehdotuksesta, jonka mukaan konkurssimenettelyn alkaminen keskeyttäisi viivästyskoron kertymisen. Lakialoitteen mukaan viivästyskoron kertymisen keskeyttäminen konkurssiveloille vähentää konkurssiprosessin tahallista pitkittämistä ja rangaistuksenomaista luonnetta.

Oikeusministeriö ei puolla ehdotusta. Ehdotus on kiinteässä yhteydessä lakialoitteessa ehdotettuun konkurssimenettelyn veloista vapauttavaan vaikutukseen, josta oikeusmi-

nisteriö on lausunut lakivaliokunnalle osoitetussa muistiossaan 14.2.2022. Veloista vapautuminen tapahtuu voimassa olevan lainsäädännön mukaan yksityishenkilön velkajärjestelyssä. Velkajärjestelylain 16 §:n mukaan velkajärjestelyn alkaminen keskeyttää viivästyskoron kertymisen velkajärjestelyn piiriin kuuluvalle velalle.

Konkurssi taas on velallisen kaikkia velkoja koskeva maksukyvyttömyysmenettely, jossa velallisen omaisuus käytetään konkurssisaatavien maksuun. Konkurssilla ei ole veloista vapauttavaa vaikutusta. Konkurssilain esitöiden mukaan etuoikeudettoman saatavan velkojan kannalta ei käytännössä ole olennaista merkitystä sillä, juokseeko velalle konkurssin alkamisen jälkeen juoksu- vai viivästyskorko, kun tältä ajalta kertyvä korko on joka tapauksessa viimesijainen eikä sille käytännössä kerry suoritusta. Panttivelkojalla taas on konkurssilain 17 luvun 10 §:n mukaan oikeus saada saatavan ennenaikaisen erääntymisen johdosta pantin arvosta määrä, jonka velallinen olisi ollut velvollinen maksamaan, jos velkoja olisi velallisen sopimusrikkomuksen perusteella eräännyttänyt velan. Pantin kauppahinnasta maksetaan panttisaatavat viivästyskorkoineen ja mahdollisine muine korvauksineen, jos panttiesineen arvo riittää niiden suoritukseksi. Näin ollen panttivelkojan asemaan ei vaikuta se sattumanvarainen seikka, onko velka eräännytetty ennen konkurssia vai ei. (HE 26/2003 vp s. 56, 161)

Oikeusministeriön tiedossa ei ole, että panttivelkojat olisivat pyrkineet pitkittämään konkurssimenettelyitä eli käytännössä panttiomaisuuden rahaksimuuttoa pantin arvosta maksettavan viivästyskoron kasvattamiseksi. Panttiomaisuus pyritään yleensä realisoimaan mahdollisimman nopeasti. Käytännössä yleisempää on konkurssimenettelyn pitkittyminen velallisesta johtuvista syistä. Konkurssimenettelyn jatkuminen ei myöskään estä velallista hakeutumasta velkajärjestelyyn, jossa hän voi vapautua henkilökohtaisesta velkavastuustaan.