OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Muistio

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Yksityisoikeus ja maksukyvyttömyys

14.2.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yrityksen saneerauksesta annetun lain ja yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 238/2022 vp) sekä lakialoitteet LA 89/2020 vp ja LA 15/2020 vp

1. Esityksen tausta

Esityksellä pannaan täytäntöön EU:n direktiivi (EU) 2019/1023 uudelleenjärjestelystä ja maksukyvyttömyydestä. Direktiivi edellyttää tietynlaista saneerausmenettelyä, joka on käytössä jo ennen kuin velallinen tulee maksukyvyttömäksi. Samoin direktiivissä asetetaan vähimmäisedellytyksiä konkurssin tehneiden yrittäjien veloista vapautumiselle ja maksukyvyttömyysmenettelyiden tehokkuudelle sekä edellytetään menettelyistä vuosittaista tiedonkeruuta ja raportointia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan yksityishenkilön velkajärjestelyyn muita velallisen asemaa helpottavia ja menettelyä parantavia muutoksia.

2. Esityksen sisältö

Yrityssaneeraus – direktiivistä johtuvat muutokset:

- Direktiivin vaatimusten täyttämiseksi yrityssaneerauslain sisälle luotaisiin uusi, voimassa olevalle menettelylle vaihtoehtoinen menettelyväylä, jota kutsuttaisiin varhaiseksi saneerausmenettelyksi. Velalli-

nen 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.

- Varhainen saneerausmenettely eroaisi nykyisestä saneerausmenettelystä etenkin eräiden menettelysäännösten osalta. Varhaiseen saneerausmenettelyyn olisi nykyistä saneerausmenettelyä helpompaa päästä, sillä sen aloittamiselle olisi vähemmän esteperusteita. Varhainen saneerausmenettely olisi mahdollista aloittaa ilman maksu-, perintä- ja muiden kieltojen voimaantuloa, ja kieltojen mahdolliseen voimaantuloon sovellettaisiin direktiivin asettamaa 12 kuukauden enimmäisvoimassaoloaikaa.

- Jos uhkaavasti maksukyvytön velallinen tulisi menettelyn kuluessa maksukyvyttömäksi, velallisella olisi mahdollisuus siirtyä varhaisesta saneerausmenettelystä perusmuotoiseen saneerausmenettelyyn.

- Nykyiseen saneerausmenettelyyn tehtäisiin varhaista saneerausmenettelyä vastaavat muutokset siltä osin kuin muutosten katsotaan parantavan menettelyä. Lakiin esimerkiksi lisättäisiin molempiin menettelyväyliin soveltuvat säännökset saneerauksen varalta laadittujen sopimusehtojen ja muiden sitoumusten, järjestelyjen ja toimenpiteiden pätemättömyydestä. Lisäksi muun muassa saneerausohjelman sisältöä ja selvittäjän määräämistä koskeviin säännöksiin tehtäisiin pienehköjä tarkennuksia.

Yrityssaneeraus – muut muutokset:

- Esitykseen sisältyy lisäksi muutamia muutosehdotuksia, joita direktiivi ei suoraan edellytä mutta jotka liittyvät kiinteästi direktiivin tavoitteisiin. Esityksen mukaan yrityssaneeraukseen hakeutumista koskevan päätöksen voisi jatkossa tehdä osakeyhtiössä ja osuuskunnassa hallitus. Nykyään yrityssaneeraukseen hakeutuminen edellyttää yhtiökokouksen tai osuuskunnan kokouksen päätöstä.

Velkajärjestely – direktiivistä johtuvat muutokset:

- Direktiivin yrittäjän uutta alkua koskevat säännökset pannaan täytäntöön helpottamalla ja nopeuttamalla elinkeinotoiminnassa velkaantuneiden pääsyä velkajärjestelyyn. Ehdotetut muutokset ovat merkittävä parannus yrittäjän asemaan.

- Elinkeinotoiminnassa velkaantunut voisi päästä velkajärjestelyyn sillä perusteella, että hän on maksukyvytön, jos velkajärjestelyyn ei ole esimerkiksi epärehellisestä toiminnasta johtuvaa estettä. Olosuhteiden vakiintumista ei myöskään edellytettäisi, jolloin elinkeinotoiminnassa velkaantunut voisi hakea velkajärjestelyä viivytyksettä.

- Direktiivin vaatimukset koskevat vain elinkeinotoimintansa lopettaneita maksukyvyttömiä yrittäjiä. Velkajärjestelylain soveltamisala on laajempi ja kaikkia muita muutosehdotuksia sovellettaisiinkin kaikkiin velallisiin.

- Aiemmin vahvistettu velkajärjestely ei enää muodostaisi estettä uudelle velkajärjestelylle ikuisesti, vaan esteperuste olisi voimassa 13 vuoden ajan aiemman maksuohjelman vahvistamisesta. Painavilla syillä velalliselle voitaisiin yhä myöntää uusi velkajärjestely myös kyseisestä esteestä huolimatta eli jo ennen kyseisen määräajan täyttymistä. Lisäksi esteperuste, joka täyttyy tilanteessa, jossa on perusteltua syytä olettaa, että velallinen ei tulisi noudattamaan maksuohjelmaa, kumottaisiin kokonaan.

- Maksuohjelman kesto olisi jatkossa viiden vuoden sijaan kolme vuotta silloinkin, kun velalliselta puuttuu pysyvästi maksuvara (ns. nollaohjelmat). Lisäksi velallisella ei olisi enää velvollisuutta tilittää velkajärjestelymenettelyn alkamisen ja maksuohjelman vahvistamisen välisenä aikana kertynyttä maksuvaraansa velkojille, sillä velallisen kannalta tällainen velvollisuus johtaisi tosiasiassa kolmea vuotta pidempään maksuohjelmaan, mitä direktiivi ei salli.

Velkajärjestely – muut muutokset:

- Velallisen velkajärjestelyhakemus voitaisiin jatkossa tutkia velallisen konkurssimenettelyn vaiheesta riippumatta. Konkurssiin asetetun velallisen tiedonsaantia parannettaisiin asettamalla konkurssin pesänhoitajalle velvollisuus antaa velalliselle tietoa talous- ja velkaneuvonnan palveluista ja mahdollisuudesta hakea velkajärjestelyä.

- Elinkeinonharjoittajan velkajärjestelyn soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että se kattaisi elinkeinonharjoittajan omaan tekemiseen perustuvan toiminnan lisäksi myös enintään kaksi ulkopuolista työntekijää työllistävän toiminnan.

- Säännöstä velkajärjestelyn estymisestä väliaikaisesta syystä muutettaisiin muiden kuin elinkeinotoimintaa harjoittaneiden velallisten osalta siten, että olosuhteiden katsottaisiin vakiintuneen 18 kuukauden sijaan 12 kuukautta kestäneen työttömyyden jälkeen. Elinkeinotoiminnassa velkaantuneisiin kyseistä säännöstä ei edellä mainitulla tavalla sovellettaisi enää lainkaan.

- Velkajärjestelyn elinkustannusnormiin tehtäisiin tasokorotus, jolloin velalliselle jäisi velkajärjestelyn aikana enemmän rahaa elinkustannuksiin ja velkajärjestelystä selviämisen mahdollisuudet paranisivat (lausuma EV 284/2018 vp). Tasokorotus on tarkoitus tehdä esityksen eduskuntakäsittelyn jälkeen OM:n asetusta muuttamalla.

- Lisäksi lakiin tehtäisiin useita pienehköjä menettelyä sujuvoittavia muutoksia.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä edistetään yritysten mahdollisuutta saneerausmenettelyyn riittävän aikaisessa vaiheessa sekä parannetaan yritystoiminnassa velkaantuneiden asemaa merkittävästi nopeuttamalla ja helpottamalla heidän pääsyään velkajärjestelyyn. Myös muiden velallisten asema velkajärjestelyssä paranee ja velkajärjestelystä tulee entistä houkuttelevampi keino velkaongelmien ratkaisemiseksi. Ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan muodostu velkojienkaan kannalta kohtuuttomiksi.

Talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiden ja käräjäoikeuksiin toimitettavien velkajärjestelyhakemusten määrän arvioidaan tulevaisuudessa kasvavan viimeisimpiin vuosiin verrattuna, mutta nimenomaan tästä esityksestä seuraavan kasvun odotetaan kokonaisuutena jäävän suhteellisen maltilliseksi ja pysyvän normaalin vaihteluvälin puitteissa. Esityksestä itsessään ei siten aiheudu muutostarvetta esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnan tai tuomioistuinten määrärahaan.

4. Esityksen valmistelu

Esitys perustuu oikeusministeriön asettaman velkajärjestelytyöryhmän ja yrityssaneeraustyöryhmän mietintöihin. Molemmista mietinnöistä (Yrityssaneerauslain muuttaminen: Maksukyvyttömyysdirektiivin täytäntöönpano, oikeusministeriön julkaisuja Mietintöjä ja lausuntoja 2021:18 ja Velkajärjestelylain muuttaminen: Yrittäjän uusi alku ja velallisen aseman parantaminen, oikeusministeriön julkaisuja Mietintöjä ja lausuntoja 2021:14) on järjestetty laaja lausuntokierros ja lausunnoista on tehty lausuntotiivistelmät (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2021:31 ja 2021:28). Hallituksen esitys on valmisteltu mietintöjen ja niihin saadun lausuntopalautteen pohjalta. Esitysluonnos on myös ollut lainsäädännön arviointineuvoston arvioitavana ja se on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

5. Esityksen voimaantulo

Lakien on tarkoitus tulla voimaan keväällä 2022, mutta kuitenkin viimeistään direktiivin täytäntöönpanon määräaikaan 17.7.2022 mennessä.

6. Lakialoite laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 9 a §:n muuttamisesta (LA 89/2020 vp)

Lakialoitteessa ehdotetaan muutettavaksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) 9 a §:n 1 momenttia, joka koskee velkajärjestelyn estymistä väliaikaisesta syystä. Säännöksessä asetetaan enimmäismääräaika sille, milloin velallisen työttömyydestä johtuvan maksuvaran puutteen tai vähäisyyden katsotaan muuttuvan väliaikaisesta pysyväksi eikä velkajärjestely enää esty väliaikaisena pidettävästä syystä. Lakialoitteessa ehdotetaan, että 18 kuukauden sijasta yli 12 kuukauden työttömyyttä ei pidettäisi väliaikaisena.

Hallituksen esitykseen HE 238/2021 vp sisältyy samansisältöinen muutosehdotus, minkä lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös kyseisen pykälän 2 momenttia. Lakialoitteen sisältö tulee siten asiallisesti hyväksytyksi hallituksen esityksen mukaisen lakiehdotuksen hyväksymisellä. Kyseinen muutosehdotus tarkoittaisi, että vuoden pituisen työttömyyden jälkeen velkajärjestelyä ei voitaisi jättää myöntämättä sillä perusteella, että työttömyysjakson aikana työmarkkinoiden käytettävissä ollut velallinen voisi mahdollisesti työllistyä tulevaisuudessa ja siten parantaa maksukykyään. Kuten nykyisinkin, velkajärjestely voitaisiin myöntää jo aikaisemmin, jos työllistymisestä huolimatta velallisella ei tulisi olemaan maksuvaraa tai sitä olisi vain vähäisenä pidettävä määrä.

7. Lakialoite laiksi konkurssilain 1 luvun 6 §:n ja 3 luvun 4 §:n muuttamisesta (LA 15/2020 vp)

Lakialoitteen tarkoituksena on muuttaa konkurssilakia niin, että mahdollistetaan henkilökohtainen konkurssi. Lakialoitteen mukaan näin ehkäistäisiin pitkäaikaiseen velkaloukkuun joutuminen ja tuettaisiin uudelleen yrittämistä. Lisäksi lakialoitteessa ehdotetaan, että konkurssiveloille ei kertyisi viivästyskorkoa. Lakialoitteen mukaan tämä vähentäisi konkurssiprosessin tahallista pitkittämistä ja rangaistuksenomaista luonnetta.

Oikeusministeriö ei puolla lakialoitteen hyväksymistä. Hallituksen esityksessä (s. 110−111) on arvioitu veloista vapauttavaa henkilökohtaista konkurssia vaihtoehtoisena toteuttamisvaihtoehtona direktiivin yrittäjän uutta alkua koskeville säännöksille ja katsottu, ettei tällaista vaihtoehtoa tule toteuttaa.

Henkilökohtaiseen konkurssiin liittyy useita monimutkaisia haasteita. Velallisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta arvioituna henkilökohtaisen konkurssin soveltamisalan rajaaminen ainoastaan yrittäjiin ei olisi lähtökohtaisesti perusteltua. Soveltamisalaltaan kattavalla henkilökohtaisella konkurssilla, jossa velallinen käytännössä vapautuisi veloistaan käyttämättä lainkaan ansaintakykyään velkojiensa hyväksi, voisi olla haitallisia vaikutuksia rahoituksen hintaan ja ehtoihin ja se voisi siten hankaloittaa sekä yritystoiminnan aloittamista että sen jatkamista esimerkiksi taloudellisten vaikeuksien yli. Tällaisen järjestelmän käyttöönoton todelliset vaikutukset saattaisivat siten muodostua järjestelmän sinänsä myönteisten tavoitteiden kanssa vastakkaisiksi. Myös monet muut henkilökohtaisen konkurssin yksityiskohdat ovat jo teoriassa hyvin vaikeita kysymyksiä. Tällaisia ovat esimerkiksi menettelyyn pääsyn edellytykset ja esteet, menettelyn piiriin kuuluvien velkatyyppien määrittely, menettelyn kestäessä tai sen jälkeen tapahtuva velallisen taloudellisen tilanteen paraneminen suhteessa veloista vapautumiseen ja velkojien maksunsaantioikeuteen sekä erilaisten velkojien keskinäinen asema ottaen huomioon, että harvalla velallisella on muuta kuin vakuudeksi asetettua omaisuutta maksukyvyttömyystilanteessa.

Oikeusministeriön toimeksiannosta on viimeksi vuonna 2018 selvitetty, miten elinkeinotoiminnan vuoksi velkaantunut yrittäjä voi vapautua henkilökohtaisesta velkavastuusta eräiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltain lainsäädännön mukaan (Yrittäjän uusi mahdollisuus – kansainvälinen vertailu, Oikeusministeriön julkaisu 5/2018). Vertailussa ei otettu kantaa siihen, tulisiko kansallista makukyvyttömyyslainsäädäntöä uudistaa, vaan se toteutettiin ennen kaikkea asiaa koskevien jatkoselvitysten tueksi.

Vertailussa havaittiin, että kaikista veloista vapauttavaa yksityisvelallisen konkurssimenettelyä ei tunneta missään vertailun kohdemaassa. Muutamissa vertailun kohdemaissa velallisen on mahdollista vapautua jäännösvelkavastuusta konkurssimenettelyn kautta tiettyjen velkojen osalta, mutta vapautumista on rajoitettu velkatyypeittäin. Pääsääntöisesti velkavastuusta vapautuminen on vertailun kohdemaissa toteutettu maksuohjelmaan perustuvan menettelyn kautta joko konkurssimenettelyyn liittyvässä mutta käytännössä siitä erillisessä veloistavapauttamismenettelyssä taikka suomalaista yksityishenkilön velkajärjestelyä vastaavassa menettelyssä, jolla ei ole välitöntä yhteyttä konkurssimenettelyyn.

Vertailusta kerätyssä lausuntopalautteessa (Yrittäjän uusi mahdollisuus – kansainvälinen vertailu. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön julkaisu 38/2018) Suomen nykyistä oikeustilaa pidettiin lähtökohtaisesti riittävänä yrittäjän velkavastuusta vapautumisen kannalta. Lausunnoissa nostettiin esiin joitakin velkajärjestelymenettelyä koskevia muutostarpeita, joista eniten kannatusta saivat toimenpiteet menettelyyn pääsyn nopeuttamiseksi tai yksinkertaistamiseksi sekä yrityksen konkurssimenettelyn ja yrittäjän velkajärjestelymenettelyn yhteensovittamiseksi. Enemmistö asiaan kantaa ottaneista lausunnonantajista suhtautui kielteisesti siihen, että yrittäjä voisi vapautua henkilökohtaisesta velkavastuustaan konkurssimenettelyn yhteydessä. Lisäksi yrittäjän uuden mahdollisuuden pääasiallisten esteiden ja hidasteiden katsottiin lausuntopalautteessa liittyvän pitkälti muihin tekijöihin kuin varsinaiseen veloista vapautumista koskevaan lainsäädäntöön, kuten liian myöhäisessä vaiheessa aloitettuihin velkaongelmien ratkaisutoimenpiteisiin ja maksuvaikeuksiin liittyvään häpeään.

Oikeusministeriö ei myöskään puolla viivästyskorkoa koskevaa ehdotusta ja katsoo, ettei sillä saavutettaisi asetettua tavoitetta.

Yrittäjän uusi alku toteutuu tehokkaimmin esityksessä ehdotetulla tavalla: elinkeinotoiminnassa velkaantunut maksukyvytön henkilö pääsee velkajärjestelyyn heti konkurssimenettelyn vaiheesta riippumatta, jollei velkajärjestelylle ole laissa säädettyä estettä.