17.2.2022 EOAK/1022/2022

Eduskunta, Lakivaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Lakivaliokunnan kuulemis- ja lausuntopyyntö 9.2.2022

ASIA: HE 238/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yrityksen saneerauksesta annetun lain ja yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa etäkuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitussa asiassa. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan yksityishenkilön velkajärjestelystä annettuun lakiin muutoksia, joiden myötä aiemmin elinkeinotoimintaa harjoittaneiden henkilöiden pääsy yksityishenkilön velkajärjestelyyn helpottuisi. Velkajärjestelyn edellytyksiä koskevaa yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 9 §:ää muutettaisiin siten, että elinkeinotoimintansa lopettaneiden yrittäjien kohdalla velkajärjestelyyn pääsemiseen riittäisi, että velallinen on maksukyvytön ja että velallisella on hänen aiemmin harjoittamaansa elinkeinotoimintaan liittyviä velkoja. Muiden velallisten, muun muassa elinkeinotoimintaa edelleen jatkavan velallisen kohdalla sovellettaviksi tulisivat edelleen 9 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset. Velalliseen, jolla on hänen aiemmin harjoittamaansa elinkeinotoimintaan liittyviä velkoja, ei enää sovellettaisi myöskään lain 9 a §:n 1 momentissa säädettyä koskien velkajärjestelyn estymistä väliaikaisesta syystä.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa velkajärjestelylakiin ehdotettuja muutoksia on arvioitu sekä perustuslain omaisuuden suojaa että yhdenvertaisuutta koskevien säännösten kannalta.

Perustelujen mukaan ehdotuksen tavoitteena on nopeuttaa yritystoiminnassa velkaantuneen yrittäjän pääsyä uuteen alkuun. Ehdotus ei perusteluissa esitetyn mukaan tarkoittaisi velkojien kannalta kohtuutonta muutosta velallisten hyväksi, sillä sen soveltamisala on rajattu vain tietyistä syistä tapahtuneeseen velkaantumiseen. Yrittäjäriskin ottamisen kompensoimisen, yritystoiminnan edistämisen ja yritystoiminnan epäonnistumiseen liittyvien haittojen vähentämisen on esityksessä puolestaan katsottu voivan muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, joka mahdollistaa elinkeinotoiminnassa velkaantuneille velallisille muista syistä velkaantuneita velallisia suoraviivaisemmat velkajärjestelyn myöntämisen edellytykset ilman, että muutoksen voidaan katsoa johtavan muiden velallisten kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen. Mahdollisuutta aloittaa yritystoiminnassa velkaantuneiden velallisten velkajärjestely heidän taloudellisten olosuhteidensa vakiintumattomuudesta riippumatta, on säätämisjärjestysperusteluissa perusteltu vastaavin perustein.

Lainmuutoksen aiemmassa vaiheessa oikeusministeriölle 15.6.2021 (EOAK/3310/2021) antamassani lausunnossa työryhmän mietinnöstä velkajärjestelylain muuttamiseksi (VN/13298/2019) kiinnitin huomiota perusteluihin sille, että elinkeinotoimintansa lopettaneet velalliset asetettaisiin velkajärjestelyn myöntämisen edellytysten suhteen muita velallisia huomattavasti edullisempaan asemaan. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelut eivät tältä osin juurikaan poikkea työryhmän mietinnössä esitetyistä. Hallituksen esityksessä (s. 54) direktiivin tavoitteena luonnehditaan olevan karsia uuden yrittäjyyden esteitä.

Säätämisjärjestysperusteluissa esille tuodun – yrittäjyyteen sinänsä tunnusomaisena kuuluvan – yrittäjäriskin ja sen kompensoinnin lisäksi ehdotettujen muutosten hyväksyttävyyttä on myös muutoin perusteltu yrittäjyyteen liittyvin syin.

Totean, että lain 9 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan nimenomaisesti, ettei säännöksessä annettaisi itsenäistä merkitystä sille, kykeneekö velallinen kohtuudella parantamaan maksukykyään selvitäkseen veloista aiheutuvista menoista ja että arvioinnissa ei siten otettaisi huomioon esimerkiksi velallisen mahdollisuuksia uuden elinkeinotoiminnan aloittamiseen. Perusteltaessa aiemmin elinkainotoimintaa harjoittaneiden velallisten erilaista asemaa velkajärjestelyä myönnettäessä, on aiheellista havaita myös se, etteivät kaikki aiemmin elinkeinotoimintaa harjoittaneet velalliset aloita, eivät edes suunnittele aloittavansa, uutta elinkeinotoimintaa vaan voivat esimerkiksi työllistyä jossakin ulkopuolisessa yrityksessä. Tällöin kysymys ei ole yrittäjän uuden alun – kun sillä tarkoitetaan uuden elinkeinotoiminnan aloittamista – edistämisestä. Huomion arvoista myös on, että velallisen aiempaan elinkeinotoimintaan liittyvää velkaa voi olla vähäinenkin määrä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan elinkeinotoiminnasta johtuvien velkojen ei tarvitsisi muodostaa pääosaa tai muutakaan tiettyä määräosaa velallisen veloista.

Säätämisjärjestysperusteluissa esitetty huomioon ottaen voinee olla mahdollista, että ehdotetut velkajärjestelyn myöntämisen edellytykset

aiemmin elinkeinotoimintaa harjoittaneiden velallisten kohdalla ovat niin avoimet, että velkajärjestely voitaisiin myöntää myös sellaiselle entiselle elinkeinoharjoittajalle, jonka kohdalla esitetyt perusteet muutosten hyväksyttävyydelle omaisuuden suojan ja yhdenvertaisuuden kannalta eivät ole käsillä. Näin voisi olla esimerkiksi sellaisen maksukyvyttömän velallisen kohdalla, jolla kyllä on hänen aiemmin harjoittamaansa elinkeinotoimintaan liittyviä velkoja, mutta tällaiset velat muodostavat vain vähäisen murto-osan velallisen veloista, eikä hänellä ole aikomustakaan uudelleen ryhtyä elinkainoharjoittajaksi.

Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota myös siihen, ettei hallituksen esityksessä näyttäisi tarkemmin arvioidun sitä, edellyttääkö direktiivi, että tällaisen aiemmin elinkeinotoimintaa harjoittaneen velallisen maksukyvyttömyys on seurausta hänen harjoittamastaan elinkeinotoiminnasta. Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan riittäisi, että maksukyvyttömällä velallisella vain on hänen aiemmin harjoittamaansa elinkeinotoimintaan liittyviä velkoja (HE s. 53 mukaan ”Direktiivin mukaista ei sen sijaa[n] olisi säätää lisäedellytykseksi esimerkiksi sitä, että elinkeinotoiminnan harjoittaminen olisi ennen toiminnan päättymistä jatkunut jonkin vähimmäisajan tai että yrittäjän velat liittyisivät pääosin harjoitettuun elinkeinotoimintaan”).

Viranomaisten riittävä resursointi

Ehdotettujen yrityssaneerauslain ja velkajärjestelylain muutosten myötä mahdollisuudet hakea niin yrityssaneerausmenettelyyn kuin myös velkajärjestelyyn laajenevat nykyisestä. Uusi, varhaista saneerausmenettelyä koskeva sääntely myös toisi tuomioistuimille uusia saneerausmenettelyn käsittelyvaiheita ja päätöksentekotilanteita sekä ratkaistaviksi uudenlaisia näyttökysymyksiä. Uuden menettelymuodon on perusteluissa katsottu voivan kasvattaa tuomioistuinten työmäärää (s. 105). Sen lisäksi, että yhä useampi aiemmin elinkeinotoimintaa harjoittanut tai sitä harjoittava velallinen voisi uudistuksen myötä hakea velkajärjestelyä ehdotus merkitsisi toteutuessaan myös sitä, että velkajärjestelyä hakevien elinkeinonharjoittajien harjoittama elinkeinotoiminta voi olla hyvinkin paljon laajamittaisempaa kuin voimassa olevan lain aikana.

Paitsi ehdotetut yrityssaneerauslain ja velkajärjestelylain muutokset, myös hallituksen esityksessä kerrotut toimenpiteet, joilla tietoisuutta näistä menettelyistä pyritään lisäämään, voinevat vaikuttaa tuomioistuinten samoin kuin talous- ja velkaneuvonnan työmäärään. Tällainen vaikutus voinee olla myös konkurssilakiin ehdotetulla säännöksellä, jonka mukaan pesänhoitajan olisi konkurssin alkamisen jälkeen ilmoitettava säännöksessä tarkoitetuille henkilöille talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa tarkoitetuista palveluista sekä mahdollisuudesta hakea yksityishenkilön velkajärjestelyä.

Hallituksen esityksellä ei kuitenkaan ole katsottu olevan vaikutusta tuomioistuinten tai talous- ja velkaneuvonnan määrärahatarpeeseen (s. 103).

Uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta pidän ensiarvoisen tärkeänä, että sekä tuomioistuimilla että talous- ja velkaneuvonnassa on mahdollisuus suoriutua myös ehdotukseen sisältyvistä uusista ja osaltaan myös entistä vaativimmista tehtävistä ja että tämä tapahtuu kohtuullisessa ajassa.

Lakialoite LA 15/2020 vp

Lakialoitteessa ehdotetun mukaan konkurssilakia muutettaisiin muun muassa niin, että velallinen vapautuisi vastaamasta niistä konkurssisaatavista, joille ei konkurssissa kerry täyttä suoritusta. Lakialoitteen tarkoittamat muutokset edellyttäisivät varsin perusteellisen valmistelun ja arvioinnin muun muassa perusoikeuksien näkökulmasta, mikä ei käsitykseni mukaan ole tässä yhteydessä mahdollista.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.