



Viite OM 25/41/2015

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO: KONKURSSILAIN TARKISTAMINEN - TYÖ-  
RYHMÄMIETINTÖ (12/2018)

Työ- ja elinkeinoministeriö ("TEM") esittää lausuntonaan seuraavan.

**1. Oletus maksukyvyttömyydestä – Ehdotus konkurssilain 120/2004 (jäljempänä "KonkL") 2:3.2:n kohdan 3 uudistamiseksi**

1.1 Työryhmä ehdottaa kirjanpitolain (1336/1997; "KPL") vuoden 2015 muutokseen (laki 1620/2015) perustuen, että otsikossa mainittu lainkohtaa täydennettäisiin seuraavan sisältöiseksi (lisäys alleviivattu):

- *"Jollei toisin osoiteta, velallista on pidettävä maksukyvyttömänä erityisesti myös, jos - - velallinen, joka on tai on viimeisenä vuonna ennen konkurssihakemuksen tekemistä ollut liike- tai ammattitoiminnastaan kirjanpitovelvollinen, ei viikon kuluessa velkojan maksukehotuksen saatuaan ole maksanut velkojan selvää ja eräntynyttä saatavaa."*

1.2 Ehdotustaan työryhmä perustelee sillä, että näin vältettäisiin – KPL 1:1a:n tavoin – käytännössä hyvin ongelmallinen rajankäynti ammatti- ja liiketoiminnan välillä (työryhmämuistio s. 93). TEM pitää tätä huolta asianmukaisena. Ehdotuksessa jää kuitenkin huomiotta, että edellä mainitussa vuoden 2015 lainmuutoksessa uusi KPL 1:1a rajattiin koskemaan yksinomaan luonnollisen henkilön liike- tai ammattitoimintaa, kun taas KPL 1:1:ssä säädetään osakeyhtiön ja muiden oikeushenkilöiden kirjanpitovelvollisuudesta; ennen tätä eriyttämistä vuonna 2015 niin luonnollisen henkilön kuin oikeushenkilön kirjanpitovelvollisuudesta säädettiin samassa pykälässä (KPL 1:1).

1.3 TEM kiinnittää huomiota mahdollisuuteen tulkita KonkL 2:3.2:iin ehdotettua 3 kohtaa siten, että kyse olisi vain luonnollisten henkilöiden liike- tai ammattitoimintaan kohdistuvasta olettamasta eli se rajautuisi KPL 1:1a:n soveltamisalan mukaisesti. Näin ei kuitenkaan liene ollut tarkoituksena. Tämän vuoksi esitämme työryhmäehdotuksen selventämistä siten, että lain sanamuodosta ilmenee KonkL 2:3.2:n 3 kohdan koskevan myös oikeushenkilön harjoittamaa liiketoimintaa.

1.4 Lakiteknisesti asiaa koskeva täydennys voitaisiin sisällyttää voimassaolevan KonkL 2:3.3:n viimeiseksi virkkeeksi, esimerkiksi seuraavasti (ehdotettu lisäys alleviivattuna):

- *"Velallinen voidaan 2 momentin 3 kohdan nojalla asettaa konkurssiin vain, jos velkoja tekee hakemuksen kolmen kuukauden kuluessa kohdassa mainitun määräajan päättymisestä ja velkojan saatava on edelleen maksamatta. Velkojan on annettava kohdassa tarkoitettu maksukehotus velalliselle todisteellisesti tiedoksi tai, jos siihen on oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 7 §:n mukaan edellytykset, noudattaen mainitussa pykälässä säädettyä menettelyä. Maksukehotuksessa on mainittava saatavan peruste ja määrä. Lisäksi siinä on ilmoitettava, että velkoja voi vaatia velallisen asettamista konkurssiin, jollei velkaa makseta määräajassa maksukehotuksen saamisesta. Mitä tässä momentissa säädetään, koskee niin oikeushenkilön kuin luonnollisen henkilön harjoittamaa liike- tai ammatti toimintaa."*

1.5 Huomautamme vielä, että työryhmän ehdottama liike- tai ammattitoiminnan harjoittamista koskeva rajausta sulkisi KonkL 2:3.2:n 3 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi liiketoimintaa harjoittamattomat osakeyhtiöt, jotka KPL 1:1.1:n 1 kohdan nojalla kuitenkin kuuluvat kirjanpitovelvollisiin. Kirjanpitovelvollisuus koskee juuri mainitun lainkohdan nojalla aina – harjoitettiinpa liiketoimintaa tai ei – myös osuuskuntia sekä avoimia ja kommandiittiyhtiöitä. Jos tarkoituksena on, että KonkL 2:3.2:n 3 kohta kohdistuisi edellä mainittuihin (ja mahdollisesti muihin) oikeushenkilöihin harjoitetusta toiminnasta riippumatta, on työryhmäehdotusta tarpeen täydentää jatkovalmistelussa.

## **2. Velallisen kirjanpitoaineisto – KonkL 5:7:n täsmentäminen**

2.1 Edeltävässä 1 jaksossa lausutuun perusteiden TEM esittää, että työryhmäehdotuksen jatkovalmistelussa harkitaan myös täsmennystä myös KonkL 5:4:iin, joka kuuluu voimassaolevassa muodossaan seuraavasti: *"Velallisen liike- tai ammattitoiminnan kirjanpitoaineisto kuuluu konkurssipesään."* Säännöksen ongelmana on, että sen sanamuodon ulkopuolelle jää esimerkiksi liike- tai ammattitoimintaa harjoittamaton yhdistys, vaikka sen tulee pitää kirjanpitoa KPL 1:1.1:n 1 kohdan nojalla.

2.2 Selkeyttävää olisi, jos säännöksessä viitattaisiin KPL 1:7:ään, jonka 1 momentti koskee kirjanpitoaineistoa: *"Tositteita, kirjanpitoja sekä muuta kirjanpitoaineistoa tulee käsitellä ja säilyttää niin, että niiden sisältöä voi vaikeuksitta tarkastella ja tarvittaessa tulostaa selväkielisessä muodossa."* Tähän lainkohtaan perustuen TEM esittää KonkL 5:4:n uudelleenmuotoilemista esimerkiksi seuraavasti:

- *"Konkurssipesään kuuluu myös velallisen kirjanpitoaineisto, josta säädetään kirjanpitolain (1337/1997) 1 luvun 7 §:ssä."*

## **3. Pesäluettelon laadinta – KonkL 9:1.1:n uudistusehdotus**

3.1 Voimassaolevan KonkL 9:1.1:n toisessa virkkeessä säädetään nykyisin mm. velkojen erittelyveloitteesta: *"Pesäluettelosta tulee käydä ilmi - - velallisen velat ja muut sitoumukset."* Työryhmä ehdottaa tämän virkkeen

uudelleenmuotoilua seuraavaksi: "Pesäluettelosta tulee käydä ilmi - - velallisen suurimmat velkojat ja niiden saatavat, merkittävimmät muut sitoumukset sekä arvio velkojen kokonaismäärästä."

**3.2** Ehdotusta perustellaan työryhmämuistiossa pesähoitajan työn tarkoituksenmukaisuuteen liittyvillä näkökohdilla (s 96):

- *"- - tarkoituksena on parantaa pesähoitajan mahdollisuuksia keskitää työpanoksensa niiden seikkojen selvittämiseen, jotka ovat konkurssin alkuvaiheessa keskeisimpiä, siis ennen muuta velallisen varallisuuden sekä velallisselvitystä varten tarvittavien seikkojen selvittämiseen. Momentissa tarkoitettaisiin vain pesäluettelon vähimmäisisältöä, eikä estettä luonnollisesti olisi sille, että pesähoitaja sisällyttäisi pesäluetteloon jatkossakin velallisen kaikki velat. Tämä voisi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi silloin, kun velat ovat helposti selvitettävissä ja tiedetään, että konkurssi tulee jatkumaan täysimittaisena."*
- *"Suurimpien velkojen käsitettä tulkittaisiin samoista lähtökohdista kuin muualla konkurssilaissa, kuten pykälän 3 momentissa ja 10 luvun 2 §:n 3 momentissa, ja sitä voitaisiin täsmentää konkurssiasian neuvottelukunnan suosituksilla. Koska konkurssin jatkomenettelyn kannalta velallisen varallisuudella on keskeisempi merkitys kuin velkojen määrällä, konkurssisaatavien kokonaismäärästä riittäisi arvio. Velallisen olisi jatkossakin vahvistettava pesäluettelon tiedot oikeiksi."*

**3.3** TEM kiinnittää huomiota työryhmäehdotuksen suhteeseen kirjanpitoinformaatioon. Ehdotuksen nojalla osakeyhtiössä ja muussa KPL 1:1.1:n tarkoittamassa oikeushenkilössä, joka on velvollinen pitämään kirjanpitoa, ei enää olisi tarpeen sisällyttää pesäluetteloon kaikkia niitä velkoja ja muita sitoumuksia, jotka ilmenevät kirjanpidosta. Riittäisi, että vain suurimpien velkojen vaateet ja muut merkittävät sitoumukset kävisivät ilmi pesäluettelosta kokonaisvelkamäärää koskevan arvion ohella.

**3.4** Käsityksemme on, että pesäluettelon tarkoituksena on toimia oikeushenkilön taloudellista tilaa koskevana välitilinpäätöksenä, jolla on oikeusvaikutuksia. Tähän nähden oudoksumme oikeushenkilön pesäluettelonvaatimusten tyypistämistä työryhmän ehdottamalla tavalla.

**3.5** Edellä kohdassa 3.2 siteeratuissa perusteluissa työryhmäehdotukselle todetaan, ettei olisi estettä sisällyttää pesäluetteloon velallisen kaikki velat esimerkiksi silloin, kun ne ovat helposti selvitettävissä. Käsityksemme kuitenkin on, että ehdotus on omiaan synnyttämään käytännön, jossa oikeushenkilön pesäluettelon merkitään vain suurimpien velkojen saatavat kokonaisvelka-arvion ohella. Muiden velkojen, kuten pienyritysten saatavat, voisivat näin jäädä pesäluettelon ulkopuolelle. Tällöin mm. velvoite pesäluettelon tietojen vahvistamisesta ei koskisi pienyrityksen saatavaa. Tämä on omiaan korostamaan suurimpien velkojen asemaa konkurssimenettelyssä entisestään.

**3.6** Käsityksemme mukaan pesäluettelolla on merkitystä velkojen keskinäisessä suhteessa. Kuten Konkurssiasiamiehen suosituksen 29.9.2014 kohdassa 1 todetaan, velkojat käyttävät päätösvaltaansa pesäluettelon velkojaluetellon perusteella, kunnes saatavat ovat valvonnassa tai muutoin täsmentyneet. Jos pienyritys velkojana jää pesäluettelon ulkopuolelle KonkL 9:1:1:iin ehdotetun muutoksen myötä, se johtaa velkojen kes-

kinäisten oikeusasemien erojen korostumiseen. Katsomme, että tätä vaikutusta tulisi punnita asian jatkovalmistelussa työryhmän esittämään pesänhoitajan työn helpottamiseen liittyviin perusteluihin nähden ottaen lisäksi huomioon, että perustuslain (731/1999) 15.1 § edellyttää jokaisen omaisuuden turvaamista.

- 3.7** Huomionarvoista asiassa on myös se, että EU:ssa edistetään velkojien tasavertaista kohtelua. Niin kutsutun avoimuusdirektiivin (2004/109/EY) 18.1 artiklan mukaan "*[s]äännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otettujen velkapaperien liikkeeseenlaskijan on huolehdittava samaan liikkeeseenlaskuun kuuluvien velkapaperien haltijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta kaikkien kyseisiin velkapapereihin liittyvien oikeuksien osalta.*" Suomessa tämä direktiivivelvoite on saatettu voimaan arvopaperimarkkinalain (746/2012) 8:6b:llä.
- 3.8** Vaikka mainittu artikla koskee nimenomaisesti toimintaa arvopaperimarkkinoilla, TEM pitää tarpeellisena arvioida, missä määrin tasavertaisesta velkojainkohtelusta on perusteltua poiketa muussakin tilanteessa, kuten nyt lausuntopyynnön kohteena olevassa konkurssimenettelysäännöstössä. Mahdollisen poikkeamisen tulisi perustua erityiseen syyhyn, jossa on otettu huomioon vaikutukset asianomaisten osapuolten oikeuksiin.
- 3.9** Yhteenvedon edellä lausutusta TEM esittää, että yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden osalta työryhmäehdotusta täydennetään jatkovalmistelussa velvoitteella sisällyttää kirjanpidosta ilmenevät velat ja sitoumuksen pesäluetteloon. Täydennys voitaisiin muotoilla esimerkiksi työryhmän ehdottamaan KonkL 9:1.1:iin, jolloin lainkohta kuuluisi kokonaisuudessaan seuraavasti (lisäys alleviivattuna):
- "*Pesänhoitajan on laadittava velallisen varoista ja veloista luettelo (pesäluettelo). Pesäluettelosta tulee käydä ilmi riittävästi eriteltyinä ainakin velallisen omaisuus konkurssin alkaessa ja arvio sen rahaksi muuton tuloksesta sekä velallisen suurimmat velkojat ja niiden saatat, merkittävimmät muut sitoumukset sekä arvio velkojen kokonaisuudesta. Jos velallinen on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 1 §:n tarkoittama kirjanpitovellinen oikeushenkilö, pesäluetteloon on kuitenkin sisällytettävä kaikki kirjanpidosta ilmenevät velat ja sitoumukset sekä tilinpäätöksen ulkopuoliset sitoumukset ja vastuut. Pesänhoitajan on laadittava pesäluettelon liitteeksi tiivistelmä velallisen taloudellisesta tilanteesta, jos tiivistelmän laatiminen on tarkoituksenmukaista.*"
- 3.10** Huomautamme vielä, että työryhmän edellä mainittuun momenttiluonnokseen sisältyvä käsite "*merkittävimmät muut sitoumukset*" on jätetty ehdotuksessa ja sen perusteluissa täysin avoimeksi. Uhkana siten on, että käsite jää vaille merkitystä konkurssikäytännössä. Tämän vuoksi TEM esittää, että jatkovalmistelussa selvitetään, onko merkittävimpien muiden sitoumusten käsitettä ylipäänsä mahdollista täsmentää esimerkiksi Konkurssiasiamiehen toimesta. Jollei tätä kyetä todentamaan, käsitteestä tulisi luopua oikeustilan selkeyden ylläpitämiseksi.

#### **4. Omistus- ja velkasuhteet velallisselvityksessä – KonkL 9:2.1:n 1 kohta**

- 4.1 Voimassaolevan KonkL 9:2.1:n mukaisesta velallisselvityksestä tulee momentin 1 kohdan mukaan tulla käydä ilmi ”*velallisen omistus- ja konsernisuhteet, jos velallinen on yhteisö.*” Työryhmä ei ole ehdottanut muutoksia tähän säännökseen.
- 4.2 Kiinnitämme kuitenkin säännöksen osalta huomiota siihen, että myös säätiöllä voi – yhteisön tavoin – olla konsernisuhteen perustava määräysvaltasuhde muuhun oikeushenkilöön KPL 1:5 ja 1:6:ssä säädetyllä tavalla. Niin ikään säätiö voi olla määräysvallan kohteena, kuten säätiölain (487/2015) 1:8.1:n 1 kohdasta ilmenee. Näillä perusteilla TEM esittää, että työryhmäehdotusten jatkovalmistelussa harkitaan myös KonkL 9:2.1:n 1 kohdan täsmentämistä kuulumaan esimerkiksi seuraavasti (muutosesitys alleviivattuna):
- ” *Pesänhoitajan on laadittava velallisesta ja velallisen konkurssia edeltäneestä toiminnasta selvitys (velallisselvitys), josta tulee käydä ilmi ainakin: 1) velallisen omistus- ja konsernisuhteet, jos velallinen on oikeushenkilö; - -.*”

#### **5. Julkisoikeudellinen ympäristövastuu – ehdotettu KonkL 16a luku**

- 5.1 Työryhmä ehdottaa, että julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemaa konkurssissa selkeytettäisiin lisäämällä asiasta konkurssilakiin uusi 16a luku, josta ilmenisi, miltä osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvelvollisuutta ei olisi. Esityksen ensisijaisena vaikutuksena on oikeustilan selkeytyminen ympäristö- ja konkurssioikeuden rajapinnassa. TEM pitää ehdotettua uutta KonkL 16a lukua kannatettavana. Ehdotettu luku selkeyttäisi oikeustilaa konkurssipesän vastuuden osalta ja edistää yleistä turvallisuutta. On tärkeää, että konkurssipesälle olisi säädetty nimenomainen toimimisvelvollisuus tilanteessa, joka aiheuttaa vakavaa vaaraa tai haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle.
- 5.2 Työryhmä ehdottaa, että uuden KonkL 16 a:3:1:ssa konkurssipesän vastuun perusteena nimenomaisesti viitattaisiin jätelakiin ja siinä säädettyyn jätteen haltijan vastuuseen, kun taas ehdotetussa KonkL 16 a:3:2:ssa puolestaan viitattaisiin vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisuudesta annettuun lakiin (390/2005, jäljempänä kemikaaliturvallisuuslaki) ja siinä säädettyyn toiminnanharjoittajan velvollisuuteen vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä. TEM pitää ehdotusta selkeyttävänä. Ehdotettu KonkL 16 a:3:2 tarkoittaisi, että konkurssipesän olisi huolehdittava hallussaan olevista vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä kemikaaliturvallisuuslaissa säädetyllä tavalla. Ehdotus selkeyttäisi myös sitä, että kemikaaliturvallisuuslain valvontaviranomainen voisi jatkossa velvoittaa konkurssipesää kemikaaliturvallisuuslain nojalla toiminnanharjoittajana ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin.
- 5.3 Ehdotetusta KonkL 16a:3.3:sta TEM kuitenkin huomauttaa, että säännöksestä puuttunee viittaus edeltävään KonkL 16a:3.2:iin. Tämän oikaisemiseksi TEM ehdottaa seuraavaa jatkovalmistelussa huomioon otettavaksi (täydennys alleviivattuna):

- ”Jos viranomainen on tehnyt tai teettänyt konkurssipesän hallussa ole-  
viin 1 momentissa tarkoitettuihin jätteisiin tai 2 momentissa tarkoitettuihin  
vaarallisiin kemikaaleihin tai räjähteisiin liittyviä toimenpiteitä konkurssi  
alkamisen jälkeen, konkurssipesä vastaa kustannuksista.”

5.4 Työryhmän mietinnössä todetaan, että TOVA-järjestelmien kehittämistä tulee jatkaa, jotta vakavien ympäristö- ja terveysriskien torjumisen kannalta välttämättömät toimet tulevat hoidetuksi maksukyvyttömyystilanteissa ja silloin, kun maksuvelvollinen on tuntematon tai tavoittamattomissa. Riippumatta siitä, mitä konkurssipesän ympäristövastuusta säädetään, ympäristövastuut jäävät usein hoitamatta sen vuoksi, ettei konkurssipesässä ole varoja niiden hoitamiseen. TEM pitää TOVA-järjestelmien kehittämistä tärkeänä. Asian selvittämistä edistetään tällä hetkellä ensisijassa ympäristöministeriön sektoreilla yhteistyössä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa. Selvitystyö tukee osaltaan myös TEMin vastuulle kuuluvaa kaivostoimialaa ja kemikaaliturvallisuutta.



Pekka Timonen  
ylijohtaja



Timo Kaisanlahti  
johtava asiantuntija

JAKELU

oikeusministeriö

TIEDOKSI

TEM kirjaamo