



OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto

oikeusministerio@om.fi

mari.aalto@om.fi

VIITE Lausuntopyyntö 28.6.2016 OM017:00/2015

ASIA Lausunto työryhmämietinnöstä "Uudelleenlaaditun maksukyvyttömyysasetuksen edellyttämät lainsäädäntömuutokset" (oikeusministeriön julkaisusarja Mietintöjä ja lausuntoja 31/2016)

1. Konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä

Vantaan kaupunki kannattaa julkisen ja maksuttoman konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterin perustamista. Yrityksen konkurssin tai yrityssaneerauksen alkamisesta ilmoittaminen sähköiseen konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteriin tehtävällä merkinnällä virallisessa lehdessä kuuluttamisen sijaan edistää mahdollisuutta seurata kaupungin sopimuskumppaneina olevien yritysten taloudellista tilannetta.

Yleisessä tietoverkossa sijaitsevassa rekisterissä olevia tietoja voidaan hyödyntää julkisiin hankintoihin liittyvissä tarjouskilpailuissa ja sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle yritys, joka on asetettu konkurssiin tai joka on yrityssaneerauksessa.

2. Yksityishenkilön velkajärjestelyä koskevat lainsäädäntömuutokset

Asetusta sovelletaan jatkossa myös yksityishenkilön velkajärjestelyyn. Tämän vuoksi yksityishenkilön velkajärjestelylakiin (25.1.1993/57) ehdotetaan implementoinnin yhteydessä tehtäväksi sen soveltamisalaa koskeva muutos ja ehdotetaan myös, että velkojat voisivat jatkossa ilmoittaa yksityishenkilön velkajärjestelyssä saatavansa suomen tai ruotsin kielten lisäksi myös englannin kielellä. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi kokonaan uusi laki velkajärjestelyrekisteristä.

Vantaan kaupunki katsoo, että mietinnössä esitetyt ehdotukset vastaavat yksityishenkilön velkajärjestelyyn liittyviltä osin uudelleen laaditun maksukyvyttömyysasetuksen tavoitetta parantaa velkajärjestelyvelallisen asemaa rajat ylittävissä menettelyissä tilanteessa, jossa työvoiman liikkuvuus jäsenvaltiosta toiseen on yleistynyt pääosin talouden laskusuhdanteesta ja muista siihen liittyvis-



tä syistä. Asetuksen soveltamisalan laajentuminen koskemaan myös yksityishenkilön velkajärjestelyä mahdollistaa velkajärjestelypäätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon ilman eri toimenpiteitä muissa jäsenvaltioissa, mikä myös osaltaan helpottaa työvoiman liikkumista ja parantaa velallisen asemaa. Sen sijaan tavoitteena ollut toimivaltasäännön selkiyttäminen ei näkemyksemme mukaan kaikilta osiltaan ole onnistunut, vaan muotoilu asetukseen sisällyvistä, velallisen pääintressien keskusta koskevista olettamista huolimatta aiheuttaa talous- ja velkaneuvontayksiköissä työläitä tuomioistuimen toimivaltaa sekä talous- ja velkaneuvonnan kunkin yksikön toimialuetta koskevia pohdintoja. Yksityishenkilön velkajärjestelystä annettuun asetukseen (58/1993) sisältyvien, velkajärjestelyrekisteriä koskevien säännösten nostamisella laintasoisiksi, yhteen säädökseen sisältyviksi sekä lain ehdotetulla sisällöllä ei käsityksemme mukaan ole merkittävää vaikutusta velkajärjestelyvelallisen asemaan suhteessa nykyiseen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/848 (myöhemmin asetus) koskee rajat ylittäviä maksukyvyttömyysmenettelyjä. Asetusta sovelletaan tapauksissa, joissa velallisella on velkoja tai omaisuutta useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Tällaiset tilanteet ovat lisääntyneet työvoiman liikkua Unionin sisällä jäsenmaiden välillä niin suhdanteiden heikkenemisen vuoksi kuin mahdollisista muistakin syistä. Työvoiman liikkumista jäsenvaltioiden välillä on käsityksemme mukaan havaittavissa erityisesti pääkaupunkiseudulla. Maksukyvyttömyysmenettelyt, joissa on asetuksen tarkoittama liittyä toiseen jäsenvaltioon ja joissa sovelletaan yksityishenkilön velkajärjestelylain sijasta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen säännöksiä, tulevatkin todennäköisesti lisääntymään eniten juuri pääkaupunkiseudulla.

Velkajärjestelylain tarkoitus ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Työryhmä ehdottaa yksityishenkilön velkajärjestelylain 1 §:ään lisättäväksi uutta 4 momenttia, jonka mietinnön yleisperustelujen sivulla 56 todetaan olevan informatiivinen. Lisäyksen mukaan siinä tapauksessa, että asiassa on maksukyvyttömyysmenettelyistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2015/848 tarkoitettu liittyä toiseen jäsenvaltioon, johon asetusta sovelletaan, velkajärjestelylain sijasta sovelletaan, mitä asetuksessa säädetään.

Yksityishenkilön velkajärjestelylain 54 § 1 momentin oikeusohjeen perusteella päätökseen, jolla velkajärjestely on aloitettu, ei saa hakea muutosta. Sen sijaan asetuksen 5 artiklan mukaan velallinen tai velkoja voi hakea tuomioistuimessa muutosta maksukyvyttömyyttä koskevan päämenettelyn aloittamispäätökseen kansainvälisen toimivallan perusteella. Säännösten sanamuodon kirjaimellisen tulkinnan perusteella voisi niiden keskinäistä suhdetta arvioida siten, että tapauksissa, joissa ei ole liittymää toiseen jäsenvaltioon ja joihin näin ollen sovelletaan velkajärjestelylakia, ei velkajärjestelyn aloittamispäätöksestä voi valittaa, kun sen sijaan tapauksissa, joissa on mainittu liittyä toiseen jäsenvaltioon, velkoja tai velallinen voisi valittaa sovellettavan asetuksen 5 artiklan perusteella velkajärjestelyn aloittamispäätöksestä. Säädökset näyttävät keskenään ristiriitaisilta. Ongelmaan ei mielestämme saa yksiselitteistä johtoa edes asetuksen 2 ar-



tiklan 7), 4) ja 8) – kohtien määritelmäkään huomioimalla. Asetuksen 5 artiklan 1. kohdassa sanonnalla ”maksukyvyttömyyttä koskevan päämenettelyn aloittamispäätös” tarkoitettaneenkin velkajärjestelyn osalta velkajärjestelylaissa tarkoitettua maksuohjelman vahvistamista koskevaa päätöstä. Velkajärjestelylakia muutettaessa tulisi sekaannusten välttämiseksi kiinnittää huomiota siihen, että asetuksen sisältämä käsite ”päämenettelyn aloittamispäätös” ei vastaa velkajärjestelylain sisältämää käsitettä ”velkajärjestelyn aloittamispäätös”.

Velkajärjestelylain soveltamisalasta

Voimassa olevan lain yksityishenkilön velkajärjestelystä (25.1.1993/57) 2 § mukaan velkajärjestely sekä takaus- ja vakuusvastuun järjestely voidaan myöntää henkilölle, jolla on kotipaikka Suomessa (VJL 2 § 1 mom.). Yksityisenä elinkeinon- tai ammatinharjoittajana toimivan velallisen sekä yksityistalouden että elinkeinotoiminnan velat voidaan järjestellä VJL:n mukaan sen 7 luvun sisältämien erityissäännösten tarkoittamin tavoin. Työryhmä esittää velkajärjestelylain 2 § 1 momentin muuttamista siten, että velkajärjestely sekä takaus- ja velkavastuun järjestely voitaisiin myöntää henkilölle, jonka pääintressien keskus on Suomessa. Pääintressien keskuksen määräytymiseen sovelletaan, mitä maksukyvyttömyysmenettelyistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2015/848 säädetään.

Asetuksessa pääintressien keskus määritellään paikaksi, jossa velallinen hallinnoi säännöllisesti intressejään ja joka on kolmansien osapuolten todettavissa. Määriteltäessä sitä, onko velallisen pääintressien keskus kolmansien osapuolten todettavissa, olisi asetuksen mukaan (sivu 4. kohta 28.) kiinnitettävä erityistä huomiota velkoihin ja velkojen käsitykseen siitä, missä velallinen hallinnoi intressejään. Artikla sisältää myös tuomioistuimen toimivaltaa koskevaa tulkintaa helpottamaan tarkoitettua säännöksen, jonka mukaan siinä tapauksessa, että kyseessä on yksityinen elinkeinon- tai ammatinharjoittaja, pääintressien keskuksen oletetaan olevan kyseisen henkilön pääasiallinen toimipaikka, jollei muuta näytetä. Pääasiallisen toimipaikan määritelmä asetuksessa sisältyy 2 artiklan 10 kohtaan, jonka mukaan ”toimipaikalla” tarkoitetaan sellaista taloudellisen toiminnan paikkaa, jossa velallinen harjoittaa tai on harjoittanut maksukyvyttömyyttä koskevan päämenettelyn aloittamista koskevan hakemuksen tekemistä edeltäneiden kolmen kuukauden aikana muuta kuin tilapäistä taloudellista toimintaa ihmillisin ja aineellisin voimavaroin.

Kun kyse on muista yksityishenkilöistä, oletetaan asetuksen mukaan pääintressien keskuksen olevan henkilön vakainainen asuinpaikka, jollei muuta näytetä.

Sekä yksityisen elinkeinon- tai ammatinharjoittajan että muiden yksityishenkilöiden osalta tulkintaolettamaa on lisäksi modifioitu siten, että oletusta sovelletaan vain, jos pääasiallista toimipaikkaa ei ole siirretty toiseen jäsenvaltioon maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamista koskevan hakemuksen tekemistä edeltäneiden kolmen kuukauden aikana ja jälkimmäisten hakijoiden osalta vain, jos vakainasta asuinpaikkaa ei ole siirretty toiseen jäsenvaltioon maksukyvyttömyys-



menettelyn aloittamista koskevan hakemuksen tekemistä edeltäneiden kuuden kuukauden aikana. Säättämisen rationa on sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa haittaavan vilpillisen oikeuspaikkakeinottelun estäminen.

Säännökset, joiden perusteella rajat ylittävissä tilanteissa arvioidaan, onko Suomen tuomioistuimilla asiassa kansainvälistä toimivaltaa vai ei, ovat vähintäänkin työläästi tulkittavia. Ne eivät ole välttämättä myöskään yksiselitteisiä. Velkajärjestelymenettelyn kannalta erityistä selvennystä kaivattaisiin toisaalta elinkeinon- tai ammatinharjoittajan ja toisaalta muun yksityishenkilön pääintressien keskuksen lähtökohtaiseen keskinäiseen määrittelyyn; onko elinkeinon- tai ammatinharjoittajan pääintressien keskuksena lähtökohtaisesti pidettävä pääasiallista toimipaikkaa siinäkin tapauksessa, että velkajärjestelyä ei haeta elinkeinotoiminnan velkojen vaan ainoastaan yksityistalouden velkojen järjestelyyn? Tässä tapauksessa Euroopan talousalueella muualla kuin Suomessa asuvan luonnollisen henkilön, joka kuitenkin toimii Suomessa yksityisenä elinkeinonharjoittajana, pääintressien keskuksen katsottaisiin olevan hänen pääasiallinen toimipaikkansa Suomessa, vaikka hän ei vakinaisesti asuisi Suomessa eikä yksityishenkilön velkajärjestelyä haeta elinkeinotoimintaan liittyvien velkojen järjestelemiseksi, vaan ainoastaan yksityistalouden velkojen järjestelemiseksi.

Talous- ja velkaneuvontayksiköissä suoritettava harkinta soveltamisalaan liittyen

Asetuksen kansainvälistä toimivaltaa koskevan 3 artiklan 1. kohdan mukaan sen jäsenvaltion tuomioistuimet, jonka alueella velallisen pääintressien keskus sijaitsee, ovat toimivaltaisia aloittamaan maksukyvyttömyysmenettelyn (maksukyvyttömyyttä koskeva päämenettely).

Asetuksen 4 artikla sisältää määräyksen, jonka mukaan sen tuomioistuimen, jolle tehdään hakemus maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamisesta, on omasta aloitteestaan tutkittava, onko se 3 artiklan nojalla toimivaltainen käsittelemään asiaa.

Talous- ja velkaneuvontayksiköissä joudutaan kuitenkin jo ennen tuomioistuimen suorittamaa harkintaa asiakkaan yhteydenoton ja mahdollisen velkajärjestelyhakemuksen laatimisen yhteydessä tulkitsemaan sekä kansainvälisiä että alueellisia toimivaltakysymyksiä arvioitaessa toisaalta sitä, onko suomalaisella tuomioistuimella asiassa kansainvälistä toimivaltaa ja minkä alueellisen tuomioistuimen toimivaltaan hakijan asian käsitteleminen kuuluu sekä toisaalta sitä, kuuluuko hakija juuri sen palveluntuottajan tuottamien talous- ja velkaneuvontapalveluiden piiriin, jonka puoleen hän on kääntynyt, ottaen huomioon talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain (4.8.2000/713) säännökset, tai onko hakijalla oikeutta lainkaan saada maksuttomia talous- ja velkaneuvontapalveluita. Suomessa elinkeinotoimintaa harjoittavalla hakijalla, jonka pääintressien keskus lähtökohtaisesti katsotaan olevan Suomessa, mutta joka asuu muussa jäsenvaltiossa, ei olisi mahdollisuutta talous- ja velkaneuvonnan palveluiden käyttämiseen, koska hänen asuinpaikkansa sijaitsee muun jäsenvaltion alueella. Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 3 §:n mukaan nimittäin talous- ja velkaneuvonta-



palvelu järjestetään ensisijaisesti siten, että kunta tekee aluehallintoviraston kanssa kuntalain (365/1995) 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Aluehallintovirasto ja kunnat voivat sopia, että kunta huolehtii tehtävästä yhden tai useamman kunnan puolesta.

Kun voimassaolevan lain 2 §:ssä on selkeä soveltamisalaa koskeva määräys ("kotipaikka Suomessa"), vaatii lakiehdotuksessa oleva "pääintressien keskus" -käsitteeseen liittyvä harkinta lausunnonantajan käsityksen mukaan laaja-alaisempaa ja vaativampaa asian ennakkokäsittelyä talous- ja velkaneuvontayksiköissä. Virheelliseen lopputulokseen johtanut harkinta, joka realisoituu myöhemmin tuomioistuimen toteamuksena siitä, ettei se katso olevansa toimivaltainen asiaa käsittelemään, on tuohon mennessä aiheuttanut jo merkittävästi talous- ja velkaneuvontaresurssien käyttämistä tilanteessa, jossa yksiköt muutoinkin ovat ruuhkaisia ja niiden tarjoamien palveluiden kysyntä kasvaa taloustilanteen heikentyessä. Forumkysymysten aikaa vievä pohdinta saattaa heikentää palveluiden saamismahdollisuutta talous- ja velkaneuvontayksiköiden ydinalueella.

Velan määrää koskevan ilmoituksen kieli

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 54 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, jonka mukaan velkojat voisivat ilmoittaa saatavansa suomen ja ruotsin kielen lisäksi englannin kielellä. Velkojilta pyydetään selvitystä heidän saataviensa määrästä käytännössä ensimmäisen kerran jo velkajärjestelyhakemuksen laatimisen yhteydessä ja siis ennen sen jättämistä käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Yksityishenkilön velkajärjestelymenettelyn yhteydessä ainakin suurimpia velkojia kuullaan hakemuksesta jo ennen aloittamista koskevan päätöksen tekemistä (VJL 52 § ja 52a §), muun ohessa velkajärjestelyn edellytyksistä ja mahdollisista esteistä. Velkojia kuullaan myös maksuohjelmaehdotuksesta ennen sen vahvistamista maksuohjelmaksi. Lausumat ja mahdolliset väitteet saatavien osalta on edelleen annettava virallisia oikeudenkäyntikieliä eli suomen tai ruotsin kieltä käyttäen. Tähän nähden se, että velkojat voivat ilmoittaa saatavansa myös englanninkielellä, ei muodostane velkojille mitään erityistä helpotusta liittyen niiden edun valvomiseen velkajärjestelymenettelyssä. Näin erityisesti siitä syystä, että saamisen poisjääminenkään vahvistetusta maksuohjelmasta ei tarkoita sitä, velkojan oikeus saada suoritusta velkajärjestelyn piiriin kuuluvasta saatavastaan olisi lopullisesti menetetty. Saatava voidaan myöhemmin lisätä maksuohjelmaan joko vapaaehtoisin sopimuksin tai maksuohjelmaa muuttamalla oikeuden päätöksellä ja siitä saadaan suoritus saman prosenttiosuuden mukaan kuin maksuohjelmaan sisältyville saatavillekin on vahvistettu.

Lopuksi

Työryhmämietintöön ei sisälly lainkaan arviota esityksen vaikutuksista kuntien talous- ja velkaneuvontayksiköiden toimintaan ja toimintaedellytyksiin. Arviota siitä, miten paljon uutta asiakaskuntaa lainmuutoksen jälkeen odotetaan ohjautuvan talous- ja velkaneuvontatoimenpiteiden piiriin, ei ole esitetty. Myöskään



edelleen laajentuvien ja monimutkaistuvien tehtävien aiheuttamaa lisäresurssitarvetta ei ole arvioitu.

Yleisenä toteamuksena voidaan esittää, että Suomessa voimassa oleva yksityishenkilön velkajärjestelyä koskeva laki lienee useimpiin EU:n jäsenvaltioihin verrattuna velallisen näkökulmasta edullinen muun ohessa maksuohjelman pituuden suhteen. Tällä saattaa olla talous- ja velkaneuvontayksiköiden asiakaskuntaa kasvattava vaikutus varsinkin pääkaupunkiseudulla, missä valtioiden rajat ylittävä työssäkäynti lienee vilkkainta.

Mietinnössä ei käsitellä lisärahoituksen osoittamista kuntien talous- ja velkaneuvonnan toimintaedellytysten turvaamiseksi lainsäädäntömuutosten edellyttämien tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi. Vantaan kaupunki toteaa, että tässä yhteydessä tulisi pohtia riittävien resurssien ja toiminnan rahoituksen turvaamista sekä muutoinkin olisi kiinnitettävä huomiota kaupungin talous- ja velkaneuvonnan asemaan talous- ja velkaneuvontapalveluiden tuottajana. Hyvin toimivan ja asiantuntevan talous- ja velkaneuvonnan tarjoamien palveluiden saannin turvaaminen säästää yhteiskunnan taloudellisia ja inhimillisiä voimavaroja merkittävässä määrin. Taloudellisen ahdingon poistumisen tai lievenemisen myötä sosiaali- ja terveydenhoitokustannukset vähenevät muun ohessa toimeentulotuen tarpeen vähenemisenä. Talous- ja velkaneuvonnan riittävä ja oikeasuuntainen ohjaus ja jatkuva kehittäminen vastaamaan kansainvälistyvää ja tietoyhteiskuntaan sopivaa toimintamallia on edellytys toiminnan vaikuttavuudelle ja merkitykselle sekä asiakkaiden että yhteiskunnan näkökulmasta.

Vantaalla, 19.9.2016

VANTAAN KAUPUNGINHALLITUS

psta hallintosihteeri

Birgit Isotalus