



LAUSUNTO

31.1.2014 277/01/13

Oikeusministeriö

oikeusministerio@om.fi ja mari.aalto@om.fi

Viite: OM 16/41/2012, OM 038:00/2012

Asia: Velkajärjestelylain tarkistaminen

Oikeusministeriö on pyytänyt konkurssiasiamieheltä lausuntoa ehdotuksesta yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain tarkistamiseksi. Esittämäni näkökohdat liittyvät pääosin ehdotuksiin yksityisen elinkeinon- ja ammatinharjoittajan yritysvelkojen järjestelystä ja yrittäjävelallisten avustamisesta. Lausuntonani esitän kunnioittaen seuraavan.

Yleistä

Velkajärjestelyn edellytyksiä ja esteitä koskevat muutosehdotukset vaikuttavat perustelluilta. Sähköpostin käyttö tiedoksiannoissa, yhden saldoilmoituspäivän ottaminen käyttöön ja muut menettelylliset nykyaikaistukset vaikuttavat kaikin puolin järkeviltä. Mahdollisuus maksuohjelman vahvistamiseen yksinkertaistetussa menettelyssä, josta yrityssaneerausessa on jo hyviä kokemuksia, on myös kannatettava.

Soveltamisalan laajentaminen yritysvelkoihin on periaatteellisesti merkittävää. Uudistus tuo toteutuessaan toiminnassa olevan yrityksen velat ensi kertaa yksityishenkilön velkajärjestelyn piiriin. Vain perusteiltaan terveelle yritys-toiminnalle on perusteltua antaa se etu, jonka yrittäjä velkojensa järjestelystä ehdotuksen mukaan saa. Ehdotusta ylivelkaantuneiden yksityisten elinkeinon- ja ammatinharjoittajien pääsystä velkajärjestelyyn voidaan pitää tavoitteisiin nähden melko onnistuneena.

On lisäksi kannatettavaa, että yrittäjä, joka aloittaa uudelleen yritystoiminnan samalla toimialalla, ei joudu muita yrittäjiä huonompaan asemaan velkajärjestelyn edellytyksiä arvioitaessa.

Konkurssiasiamiehen toimisto

The Office of Bankruptcy Ombudsman

Ratapihantie 9
00520 HELSINKI

Puhelin
Faksi
Sähköposti

029 566 5111
029 566 5110
etunimi.sukunimi@oikeus.fi
www.konkurssiasiamies.fi

Yksityistä elinkeinon- ja ammatinharjoittajaa koskevat ehdotukset

Ehdotettu sääntely on toteutettu noudattaen soveltuvin osin yrityssaneerauksen edellytyksiä ja saneerausmenettelyn aloittamisen oikeusvaikutuksia. Tämä voi helpottaa näiden kahden menettelyn vertaamista ja samalla yrittäjien valikoitumista menettelyjen piiriin. Kuten ehdotuksessa on todettu, myös yrityssaneeraus on säilytettävä vaihtoehtona niitä tilanteita varten, joissa liiketoimintaa koskevien järjestelyjen tekeminen kuitenkin todetaan tarpeelliseksi.

Yksityisten elinkeinon- ja ammatinharjoittajan velkojen järjestelemiselle asetetaan ensin yleiset lisäedellytykset (45 §). Velallisella on oltava maksuvaraa tavallisten velkojen maksamiseen. Pykälässä ei aseteta vaatimuksia maksuvaran suuruudelle. Yleisperusteluissa todetaan, että tavallisten velkojen maksamiseen tulisi olla "ainakin jonkin verran" maksuvaraa (s. 33). Myös yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että maksuvaraa tulee jäädä "ainakin vähän" (s. 101 ja 105). Toisaalla yleisperusteluissa todetaan riittäväksi, ettei velallisen maksuvara ole negatiivinen taikka nolla (s. 55). Lisäksi yleisperusteluissa ehdotetaan vähäisen, ilman suoritusta jättävän kertymän rajan nostamista 50 euroon, jonka ilmeisesti ainakin tulisi ylittyä, jotta voidaan puhua maksuvarasta tavallisille veloille (s. 50). Tämä lisäedellytys jää jossain määrin epäselväksi, joten sitä voisi vielä yrittää täsmentää jatkovalmistelussa.

Yrityksen velkojen järjestelylle asetetaan ehdotuksessa neljä yrityksen toimintaan liittyvää edellytystä (45 a §). Ensinnäkin velallisen yksityistalouden velat tulee järjestellä velkajärjestelyssä; vasta tämän täytyessä ryhdytään tarkastelemaan toimivan yrityksen taloutta. Toiminnan on lisäksi oltava melko pienimuotoista ja tervehdytettävissä ilman liiketoiminnan järjestelyjä. Kolmanneksi elinkeinotoiminnan uudet velat pitää pystyä maksamaan sitä mukaa kuin ne erääntyvät eli toiminnan on oltava jatkamiskelpoista. Neljänneksi velallisen yritystoiminnassa voi olla vain perusteltua lisävelkaantumista.

Velallisen yritystoiminta on ehdotuksessa tarkoitettulla tavalla melko pienimuotoista silloin, kun sillä ei ole olennaista eroa palkansaajan toimintaan. Ilmaisuu on havainnollinen ja perustelut tältä osin muutenkin monipuoliset. Myös sen edellyttäminen, että toiminta voi jatkua kannattavana ilman että tarvitaan muita toimia kuin velkojen leikkaaminen, vaikuttaa asianmukaiselta. Liiketoiminnan järjestelyt sopisivat huonosti summaariseen velkajärjestelymenettelyyn.

Perusteluissa esitetään kuitenkin, että velallinen voi itse järjestellä liiketoimintojaan. Tämä voisi tapahtua myös selvittäjän suosituksesta. Jos velallinen itse haluaa ja voi järjestellä toimintoja niin, että saadaan riittävä maksuvara, hakemus olisi järkevää hyväksyä. Ehdotettu lain sanamuoto kuitenkin edellyttää, että tervehdyttäminen ei edellyttäisi yritystoimintaa koskevia järjestelyjä.

Tässä on mahdollista nähdä jonkinasteista ristiriitaa. Olennaista lienee se, ettei järjestelyistä tarvitse määrätä maksuohjelmassa. Jos vaadittavat järjestelyt ovat laajamittaisia, velkojat vaativat niitä tai niiden kustannukset lykkäävät velkojien maksunsaantia, velallisen olisi hakeuduttava yrityssaneeraukseen.

Huomio kiinnittyy yleisperustelujen kohtaan, jossa todetaan, että selvittäjä voisi yrityssaneerauksessa velvoittaa yrityksen luopumaan kannattamattomasta liiketoiminnan osasta (s. 62). Tällaista valtaa selvittäjällä ei ole. Sen sijaan liiketoiminnan järjestelyistä voidaan määrätä saneerausohjelmassa.

Ehdotuksen mukaan olisi edelleen mahdollista järjestellä pelkästään yksityistalouden velat siten, että velallisen yritystoiminta samalla jatkuu kannattavana ja ilman yritysvelkoihin kohdistuvia järjestelyjä. On hyvä, että tämä on erikseen mainittu perusteluissa, koska asia on luettava pykälien yhteisvaikutuksesta. On selvää ja lievimmän keinon periaatteen mukaista, ettei yritystoimintaan voida kohdistaa kuin välttämättömiä järjestelykeinoja. Tämän korostamista tarvittaessa lakitekstissäkin voisi vielä harkita.

Perusteluissa tuodaan johdonmukaisesti esille, että ehdotettu yksityisen elinkeinon- ja ammatinharjoittajan yritysvelkojen järjestely tulee kyseeseen silloin, kun yritystalouden vaikeudet johtuvat olosuhdemuutoksesta, ”notkahduksesta”. Tämä on mielestäni oikea lähtökohta, joka antaa koko ehdotukselle sen oikeutuksen. Esitän harkittavaksi, että olosuhdemuutosta koskeva edellytys otettaisiin nimenomaisesti lakitekstiin. Muutoin on vaarana, että tämä keskeinen edellytys jää huomiotta, mikä puolestaan heikentäisi merkittävästi ehdotuksen yleistä hyväksyttävyyttä.

Yhtiömuotoisen yritystoiminnan rajaaminen pois velkajärjestelyn soveltamisalasta on sinänsä perusteltu ratkaisu. Sanamuodon rajaaminen pelkästään yhtiöön saattaa tässä yhteydessä olla turhan kapea lähestymistapa, koska yksityisen elinkeinon- ja ammatinharjoittajan sekä yhtiön lisäksi on olemassa myös eräitä muita taloudellisen toiminnan harjoittamiseen käytettäviä toimintamuotoja.

Pidän hyvänä linjauksena sitä, että velkajärjestelyä hakevan yrittäjän on etukäteen valmistettava yritystoiminnan kannattavuuteen ja muihin edellytyksiin liittyvät luotettavat selvitykset. Kattava selvitys elinkeinotoiminnan taloudellisesta tilasta lyhentää osaltaan tuomioistuinprosessia, mikä on myös yritystoiminnan jatkuvuuden kannalta myönteinen asia.

Tältä osin viitataan nopeutettuun yrityssaneerausmenettelyyn, ns. Nopsaan, jossa hyvällä etukäteisvalmistelulla ja käyttämällä lain suomia nopeutuskeinoja pystytään minimoimaan ne haitat, joita saneerausmenettelyn pidemmästä kestosta yritystoiminnalle välttämättä ainakin jossain määrin aiheutuu.

Ks. konkurssiasian neuvottelukunnan suositus 17, Nopeutettu saneerausmenettely (www.konkurssiasiamies.fi).

Ehdotettu elinkeinotoiminnan velkojen järjestelyä koskeva uusi erityinen este on tärkeä lisäys (45 b §). Käytännössä on yksittäisiä havaintoja yrityssaneerushakemuksista, joiden tarkoituksena on yksinomaan estää konkurssiin asettaminen. Näitä lieveilmiöitä on syytä pyrkiä kitkemään pois. Siksikin riittävien selvitysten liittäminen hakemuksen oheen on perusteltu vaatimus.

Yrityssaneerainsäädännön vuoden 2007 muutoksen myötä yrityksen on maksettava uudet velat saneerushakemuksen vireilletulosta lähtien. Nyt kuitenkin ehdotetaan, että myös elinkeinonharjoittajan velkajärjestelyn piiriin kuuluvat velat määräytyisivät velkajärjestelyn aloittamisajankohdan mukaisesti. YSL:n muutoksen taustalla oli asiantila, jossa hakemuksen vireillä ollessa ja väliaikaisten kieltojen voimassa ollessa tapahtui merkittävää lisävelkaantumista, joka järjesteltiin. Tällaista mahdollisuutta ei tulisi avata velkajärjestelyssä, vaan vaihtoehtoiset menettelyt tulisi tältä osin rakentaa yhdenmukaisiksi. Elinkeinonharjoittajilla velkajärjestelyn piiriin kuuluvan velan kertymisen tulisi päättyä velkajärjestelyhakemuksen vireilletulohetkeen.

Yrittäjien taloudellinen neuvonta

Yrittäjät tarvitsevat valtakunnallisesti järjestettyjä laadukkaita neuvontapalveluja. Talousapu-palvelun siirtäminen valtionhallinnon piiriin vuoden 2014 alusta on ollut erittäin tärkeä askel oikeaan suuntaan. Mitä varhaisemmassa vaiheessa asiantuntevaa apua saadaan, sitä paremmat mahdollisuudet on ratkaisujen löytymiseen.

Ehdotuksen mukaan talous- ja velkaneuvonnassa annettaisiin velkaneuvontaa jatkossa myös VJL:n soveltamisalaan kuuluville yrittäjäasiakkaille. Talousneuvonnan rajaaminen tästä palvelusta vaikuttaa perustellulta. Talous- ja velkaneuvojien kouluttaminen tuntemaan yritystoiminnan velkaantumiseen liittyviä erityispiirteitä on myös ensiarvoisen tärkeää, jotta ehdotetut muutokset voivat käytännössä toteutua. Yleisperustelujen pohdinta talous- ja velkaneuvojille asetettavasta puolueettomuusvaatimuksesta on tärkeää ja keskeinen myös yrittäjien velkajärjestelyjen kannalta.

Selvittäjien valvonta

Konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain 1 §:ssä on määritelty konkurssiasiamiehen tehtäväkenttä. Pääpaino on konkurssien valvonnassa, mutta konkurssiasiamiehen tulee vastaavasti tarpeellisessa laajuudessa seurata myös yrityksen saneerausmenettelyjen toimeenpanoa sekä valvoa,

että selvittäjät asianmukaisesti hoitavat tehtävänsä. Konkurssiasiamiehellä ei ole tällä hetkellä yksityishenkilön velkajärjestelyyn liittyviä tehtäviä.

Saneerauksessa määrätyt selvittävät ovat näin ollen konkurssiasiamiehen valvonnan alaisia. Saneerausmenettelyihin liittyvistä valvontaoikeuksista säädetään sanotun lain 9 – 11 §:ssä. Näitä ovat muun muassa oikeus tarkastaa asiakirjoja, osallistua velkojatoimikunnan kokoukseen sekä oikeus hakea tuomioistuimelta selvittäjän erottamista tai selvittäjälle määrätyn palkkion alentamista.

Ehdotettu yksityisten elinkeinon- ja ammatinharjoittajien yritysvelkojen järjestelyä koskeva muutos johtaisi toteutuessaan siihen, että osa nykyisin yritys-saneeraukseen hakeutuvista velallisista hakisi jatkossa yksityishenkilön velkajärjestelyä. Tämä tarkoittaa samalla, että kyseinen maksukyvyttömyysmenettely ja selvittäjäksi määrätty henkilö siirtyisivät konkurssiasiamiehen valvontatoimien ulkopuolelle.

Asianajajien valvonta kuuluu Suomen Asianajajaliitolle, ja lisäksi liiton yhteydessä toimiva Valvontalautakunta valvoo asianajajien ja ns. lupalakimiesten toimintaa. Muihin selvittäjän tehtäviä hoitaviin ei kohdistu erityistä lakisääteistä valvontaa. Velkajärjestelyssä selvittäjän valvonta kuuluu viime kädessä tuomioistuimelle, joka voi VJL 68 §:n mukaan velvoittaa selvittäjän suorittamaan tietyn toimen.

Mietinnössä ei ole käsitelty yksityisten elinkeinon- ja ammatinharjoittajien velkajärjestelyssä määrättyjen selvittäjien valvontaa. Selvittäjän tehtävät yrityssaneerauksessa ovat laajemmat ja hänen asemansa erilainen kuin velkajärjestelyssä. Velkajärjestelyyn valikoituva yritystoiminta on lähtökohtaisesti pienimuotoista, ja selvittäjän tehtävät lienevät vaativampia ja laajamittaisempia kuin yksityistalouden velkojen järjestelyssä lähinnä siltä osin kuin selvittäjän tulee arvioida elinkeinotoiminnan jatkamiskelpoisuutta ja tulosta velallisen maksuvaraa varten. Ehdotus sisältää myös uuden tehtävän velkajärjestelyselvittäjälle: selvittäjän tulee ilmoittaa velkojille tietoon tulleesta takaisinsaannin perusteesta (66 §).

Jos ehdotus toteutuu, olisi joka tapauksessa tärkeää seurata tarkasti menettelyjen toimivuutta ja sitä, kohdistuuko velkajärjestelyselvittäjien toimintaan valvontatarpeita. Tarvittaessa olisi ryhdyttävä toimiin selvittäjien valvonnan järjestämiseksi.

Yhtenä vaihtoehtona voisi ajatella konkurssiasiamiehen tehtäväkentän laajentamista yksityisten elinkeinon- ja ammatinharjoittajien velkajärjestelyyn. Tämä tarkoittaisi Konkurssiasiamiehen toimiston toimialan laajentamista kokonaan uuteen maksukyvyttömyysmenettelyyn, mikä edellyttäisi ensi vaiheessa kouluttautumista näihin kysymyksiin. Muutos edellyttäisi myös riittävien resurssien turvaamista. Toisena luontevana vaihtoehtona voisi olla

se, että velkajärjestelyasioissa toimivat selvittäjät mielletäisiin yhdeksi kokonaisuudeksi talous- ja velkaneuvonnan kanssa, jolloin koulutus ja ohjaus voisi olla näille toimijoille yhteistä.



Helena Laine

konkurssiasiamies