



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/1683/32/2018

16.10.2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitysluonnoksesta saa hyvän käsityksen lakiuudistuksen taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnos on selkeästi kirjoitettu. Vaihtoehtojen arviointi on ansio-kasta ottaen huomioon, että esitys pyrkii tarkastelemaan hyvin eri suuntaisia näkökohtia tasa-puolisesti. Uudistus perustuu laaja-alaiseen valmisteluun, ja lausunnot ja niiden perusteella tehdyt muutokset on esitelty. Esityksen vaikutusarviot ovat monipuolisia, joskin osin puutteellisia ja lähes yksinomaan laadullisia.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) **Konkurssipesän rajoitetun ympäristövastuun vaikutuksia naapurikiinteistöjen omistajien ja saman vesistön varrella asuvan asemaan tulisi arvioida huolellisesti.**
- ii) **Konkurssimenettelyn yksinkertaistumisesta syntyviä kustannussäästöjä tulisi arvioida määrällisesti.**
- iii) **Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden toteutumista tulisi arvioida tarkemmin koskien ympäristövahinkoja aiheuttaneiden velallisyriyten toimialaa ja ympäristövahingoista aiheutuvia kustannuksia. Koska määrällinen arvio on perustellusti vaikeaa, nykytilan erittelyä tulisi vahvistaa lisäesimerkeistä laadittavalla koosteella.**
- iv) **Ympäristövaikutuksia tulisi arvioida konkreettisemmin.**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksen keskeisimmät ehdotukset ovat konkurssimenettelyn yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen sekä julkisoikeudellisen ympäristövastuun oikeudellisen aseman selkiyttämien konkurssimenettelyssä. Esitys toteuttaa pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman tavoitteita sujuvoittaa sääntelyä.

Konkurssimenettelyn velkaselvittelyä yksinkertaistettaisiin keventämällä pesäluettelon sisältövaatimuksia konkurssisaatavien osalta. Konkurssimenettelyyn liittyvää määräaika sääntelyä ja mahdollisuuksia sen noudattamisen valvontaan tehostettaisiin menettelyn nopeuttamiseksi. Muutokset koskevat pesäluettelon ja velallisselvityksen valmistumista, raukeamisesityksen toimittamista, valvontapäivän määräämistä ja jakoluetteloehdotuksen valmistumista. Pesähoitajalle asetettaisiin velvollisuus ottaa tietyissä tilanteissa selvät saatavat oma-aloitteisesti huomioon ilman valvontaa.

Epäselvän oikeustilan selkeyttämiseksi konkurssilakiin otettaisiin säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Säännöksistä ilmenisi, miltä osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei olisi. Yhteisenä tekijänä vastuun synnyttäville perusteille olisi vaaraelementti: ympäristövahingosta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Jos viranomaisen joutuisi huolehtimaan konkurssipesän vastuista, konkurssipesä vastaisi kustannuksista siltä osin kuin toimet on toteutettu konkurssin alkamisen jälkeen. Jos konkurssipesän toteuttamat toimenpiteet ovat kohdistuneet panttiomaisuuteen, konkurssipesällä olisi oikeus saada kustannuksista korvaus panttiomaisuuden myyntihinnasta. Velallisen liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän vastuut olisivat edellä mainittua laajemmat vastaten lähtökohtaisesti normaaleja toimijan vastuita.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmä Kostista. Pesänhoitajalla ja selvittäjällä olisi velvollisuus tallentaa järjestelmään tietyt tiedot ja asiakirjat. Lakiin otettaisiin säännökset mahdollisuudesta toimittaa tiedoksiantoja järjestelmän avulla ja sähköisiä tiedoksiantomahdollisuuksia lisättäisiin muutoinkin.

Julkisselvitystä koskeviin säännöksiin tehtäisiin eräitä täsmennyksiä. Konkurssilakiin tehtäisiin myös muita yksittäisiä muutoksia epäselvyyksien poistamiseksi ja konkurssimenettelyn yksinkertaistamiseksi. Yksittäisiä muutoksia tehtäisiin myös muun muassa ulosottokaareen, verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettuun lakiin sekä vuokraoikeudelliseen sääntelyyn.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksesta saa erittäin hyvän käsityksen asian taustasta ja nykytilasta sekä tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitys on ymmärrettävästi kirjoitettu. Keskeiset ratkaisut perustuvat monilta osin ansiokkaaseen vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten puntarointiin.

Arviointineuvosto katsoo, että tavoitteiden, keinojen ja vaikutusten suhdetta toisiinsa tulisi kuitenkin terävöittää. Esityksestä käy ilmi, että konkurssipesän ympäristövastuun rajoittaminen vain vaaraelementin sisältäviin ympäristövahinkoihin voi lisätä ongelmallisia vastuunjaon tilanteita muiden ympäristöhaittojen osalta. Kyseiset ympäristöhaitat saattavat esityksen mukaan joissain tilanteissa myös hieman lisääntyä (kohdassa 2.4. esitetyn mukaisesti). Valittua ratkaisua perustellaan sillä, että ympäristövastuun laajentamisen myötä konkurssipesää uhkaisi lisääntyvästi raukeaminen tai konkurssi. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, missä määrin vakavia ympäristöhaittoja ilmenisi korjauskustannuksineen, tai missä määrin muiden kuin vakavien ympäristöhaittojen korjaaminen voisi aiheuttaa kustannuksia. Esitys ei siis kerro, missä määrin vakavuudelta eri asteiset ympäristöhoidolliset kustannukset vähentäisivät konkurssipesän varoja ja siten velkojien jako-osuutta. Edellä mainittujen seikkojen arviointi on vaikeaa, mutta yhtä kaikki esityksen ympäristövastuuta koskeva ratkaisu perustuu puutteelliseen tietopohjaan.

Arviointineuvosto katsoo, että selvitys kansainvälisestä kehityksestä ja ulkomaiden lainsäädännöstä on huolellisesti laadittu. Maavalintoja liittyen ympäristövastuuta koskevaan tarkasteluun tulisi kuitenkin perustella. Esityksessä voisi myös kertoa, miten ympäristövastuuta konkurssissa koskeva kansainvälinen sääntely on vaikuttanut suomalaisen ratkaisuun ja vaihtoehtojen arviointiin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on esitelty lausuntojen perusteella tehtyjä muutoksia. Osaan esitetyistä huomautuksista vastataan kuitenkin hiukan ylimalkaisesti.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarviot ovat kohtalaisen monipuolisia. Ne ovat pääosin laadullisia ja kuvaavat hyvin vaikutusmekanismeja. Osaa niistä tulisi kuitenkin täydentää määrällisillä arvioilla. Samoin mahdollisia kielteisiä vaikutuksia voisi terävöittää ja joitain vaikutusarvioita lisätä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole hyödynnetty juurikaan tilastotietoa tai havainnollistavia taulukoita tai kuvioita. Vaikka ympäristövahinkojen ilmenemisestä konkurssien yhteydessä ei ole valmiita tilastoja, havainnollistavaa, kuten esimerkkeihin perustuvaa taustoittavaa tietoa, olisi voinut esittää enemmän. Konkursseista löytyy myös enemmän tilastotietoa kuin on esitetty, samoin erityyppisiä velkojaryhmiä olisi voinut esitellä tarkemmin.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa nostetaan esille tarve seurata konkurssimenettelyjen yksinkertaistumista erityisesti käsittelyn nopeutumisen näkökulmasta. Uudistuksen toimivuutta tulisi seurata myös laajemmin: kuinka suuria kustannuksia konkurssipesän toimimisvelvollisuuden toteuttaminen aiheuttaa ja miten paljon velkojille jää jaettavaa, millaiseksi tontti-naapureiden ja vuokranantajien rooli muotoutuu mahdollisina haitankärsijöinä, ja kuinka uudistus vaikuttaa luotonantoon ja ympäristön tilaan.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esityksessä huomioidaan ehdotetun sääntelyn rajallisuus liittyen ympäristöhaittojen ehkäisyyn ja korjaamiseen. Tästä syystä esityksessä muistutetaan tärkeydestä kehittää toissijaisia, vakuuksiin perustuvia ympäristövastuujärjestelmiä. Uudistuksen taustoituksessa voisi kertoa lyhyesti myös konkurssimenettelyn suhteesta yrityssaneeraukseen.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Taloudelliset vaikutukset yleisesti

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitys painottaa suurimpien velkojien asemaa konkurssimenettelyssä kertomatta, mitä tahoja ne ovat. Tyypillisimmät suurimmat velkojat tulisi kertoa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitys on epäselvä sen suhteen, tuleeko konkurssin raukeamisesta tiedottaa kaikille velkojille eikä vain suurimmille, ja minkälainen tiedottaminen riittää. Epäselvyys ilmenee raukeamisesta koskevassa lainkohdassa ja vastaavissa yksityiskohtaisissa perusteluissa. Se voi aiheuttaa tulkintaongelmia pesänhoitajille. Lisäksi pesäluettelon yksinkertaistamisen merkitys jää epäselväksi, jos kaikkia velkojia tiedotetaan raukeamisesta toimijakohtaisesti. Arviointineuvosto katsoo, että tulisi selvittää, miten tiedotustapa vaikuttaa velkojien asemaan, keskeneräisiin perintäprosesseihin ja prosessien keston.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu monipuolisesti vaikutuksia vuokranantajiin. Uudistuksen myötä vuokranantaja saattaa joutua nykyistä useammin jätevastuuseen muista kuin vaaraelementin käsittävistä jätteistä, kun kyse on ympäristön kannalta riskialttiiseen liiketoimintaan vuokrattavista kiinteistöistä. Tämä saattaisi johtaa vuokrasopimusten ehtojen kiristymiseen ja vuokrien nousuun. Vaikutus vuokramarkkinoihin arvioidaan kuitenkin vähäiseksi. Arviota voisi täsmentää pohtimalla edes karkealla tasolla, kuinka yleisesti vuokranantaja voisi joutua jätevastuuseen tai kertoa, miksi tällaista arviota on mahdotonta esittää.

2.2.2 Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksessa ei arvioida vaikutuksia kotitalouksiin.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että saatavien valvonnan keventämisen ajatellaan parantavan kuluttajavelkojien asemaa. Tämä tulisi huomioida osana kotitalousvaikutuksia.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esityksessä tulisi myös arvioida konkurssipesän ympäristövastuuta koskevan rajauksen vaikutuksia naapurikiinteistön omistajan tai saman vesistön varrella asuvan asemaan vaikutuksineen. Asema oletettavasti paranee siltä osin, että vakavien ympäristöhaittojen korjaaminen tehostuu. Tavallisia ympäristövahinkoja kärsivien asema voi kuitenkin heikentyä, jos pesän varat menevät vakavien haittojen korjaamiskustannuksiin: yksityishenkilön on valvottava tavallisia ympäristöhaittoja koskevat saatavansa konkurssimenettelyssä ilman erityisasemaa. Mitä enemmän on velkojia, mukaan lukien muut naapurit ympäristöhaittoineen, sitä vähemmän korvausta yksittäinen haitankärsijä saa. Toisin sanoen laki kohtelee ympäristöhaitan kärsineitä naapureita eri tavoin haitan vakavuuteen perustuen.

2.2.3 Vaikutukset yrityksiin

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa on esitelty hyvin se yleinen vaikutuslogiikka, jonka mukaan konkurssimenettelyjen yksinkertaistaminen vähentäisi velkojien kustannuksia. Kustannussäästöistä tulisi lisäksi esittää edes suuntaa-antavia määrällisiä arvioita, joissa on huomioitu suurten ja pienempien velkojien asema. Arviointi edellyttäisi todennäköisesti asian selvittämistä velkojilta esimerkiksi kyselyin tai työpajoin. Laskennan suunnittelussa voi hyödyntää standardikustannusmallin periaatteita.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että maksukyvyttömyysolettama ulottuisi jatkossa velalliseen, joka on ammattitoiminnastaan kirjanpitovelvollinen eikä ole viikon kuluessa maksukehotuksen saatuaan maksanut velkojan selvää ja erääntynyttä saatavaa. Konkurssiuhkainen maksukehotus nopeuttaa konkurssiin hakemista huomattavasti verrattuna niihin velallisiin, joihin menettely ei sovellu, ja se on myös tehokas perintäkeino. Esitysluonnoksen vaikutusarvioissa ei ole käsitelty sitä, kuinka suurta määrää velallisia tämä nopeutettu menettely voisi koskea ja mikä on muutoksen taloudellinen vaikutus velkojien ja velallisten kannalta. Vaikutuksia ei ole myöskään arvioitu velkojien helpottuvan menettelyn kannalta eikä siltä kannalta, että ammattitoiminnasta kirjanpitovelvollisiin voitaisiin jatkossa kohdistaa tätä perintäkeinoa ja konkurssiperustetta. Nämä puutteet tulisi korjata.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että konkurssipesän toimimisvelvollisuuden realisoitumista ei ole arvioitu määrällisesti. Se olisi tärkeää, sillä esityksen perusratkaisu ja moni muu arvio on suorassa suhteessa siihen, kuinka usein, millaisissa tilanteissa ja millaisin kustannuksin velvoite todentuisi. Esityksen mukaan tarkoituksenmukaista tilastotietoa ei ole kuitenkaan saatavilla, eikä nykytilasta voi johtaa suoria päätelmiä, koska uudistus merkitsee uutta, ympäristöhaitan vakavuuteen perustuvaa velvoitetta. Perustelut ovat asiallisia. Esityksessä esitellään kuitenkin viisi tapausesimerkkiä, jotka havainnollistavat hyvin ympäristöhoidollisten kustannusten suurta vaihteluväliä, samoin sitä, millainen liiketoiminta on riskialtista konkurssille ja ympäristövahingoille. Vastaavia esimerkkejä tulisi poimia lisää yhdenmukaisin kriteerein; tietotarve koskee liiketoiminnan luonnetta, konkurssipesän varoja ja ympäristövahingoista aiheutuneita kustannuksia. Näistä tiedoista tulisi mahdollisuuksien mukaan esittää kooste. Se vahvistaisi kuvaa ilmiön esiintyvyydestä ja kustannusten suuruusluokasta suhteessa pesän varoihin, vaikka tulevaisuutta on silti vaikea ennustaa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esityksessä on arvioitu uudistuksen vaikutuksia ympäristön kannalta riskialttiin liiketoiminnan rahoitukseen. Arviota tulisi täsmentää kertomalla, mille toimialoille riskit erityisesti kohdistuvat (kuten edellä viitattiin). Esityksessä voisi myös pohtia mahdollisuutta, että uudistus synnyttää signaalivaikutuksen, joka kiristää rahoitusehtoja enemmän kuin on tarkoituksenmukaista.

2.2.4 Vaikutukset julkiseen talouteen

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että vaikutukset julkiseen talouteen arvioidaan vähäisiksi: ympäristöhaittojen korjaamisesta aiheutuvat kustannukset voivat vähentyä, mutta tällöin julkisoikeudellisen velkojan osuus konkurssisaatavista vastaavasti pienenee. Jotta yhteisvaikutuksen luonne olisi ymmärrettävämpi, esityksessä tulisi kertoa, mikä painoarvo julkisoikeudellisilla velkojilla, kuten Verohallinnolla, on ympäristövastuuta sisältävissä konkurseissa. Esityksessä voisi myös todeta, että valtion kustannukset vähenevät, jos laki ennaltaehkäisee ympäristöongelmia.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on huomioitu kuntien rooli vuokranantajana, jonka jätevastuu saattaa kasvaa esityksen myötä (ks. tarkemmin kohta 2.2.1)

2.2.5 Vaikutukset kansantalouteen

Esityksessä ei ole arvioitu vaikutuksia kansantalouteen.

Arviointineuvosto katsoo, että kansantalousvaikutuksia koskevien määrällisten arviointien puuttuminen on perusteltua. Vaikutuksia kansantalouteen voisi kuitenkin pohtia yleisellä tasolla. Arvioissa voisi käsitellä esityksen työllisyyttä mahdollisesti lisääviä vaikutuksia (menettelyjen nopeuttaminen) suhteessa yritystoiminnan mahdollisesti lisääntyviin käynnistämiskustannuksiin (ympäristövastuu).

2.3 Viranomaisvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esityksessä on arvioitu hyvin konkurssimenettelyn yksinkertaistamisen, sähköisen asianhallintajärjestelmän käytön tehostamisen ja ympäristövastuuta koskevien uudistusten vaikutuksia pesäntuottajan, konkurssiasiamiehen ja tuomioistuimen väliseen työnjakoon ja työnkuvan muutoksiin. Yhtenä perusteena pesäntuottajan ja konkurssiasiamiehen lisääntyneille vastuulle koskien määräaikojen ilmoittamista ja valvontaa esityksessä todetaan, että tuomioistuimen rooli nykytilassa on hyvin rutiininomainen. Tuomioistuimen aseman heikentämisellä voi kuitenkin olla vaikutuksia oikeusvarmuuteen ja ennakoitavuuteen, joita arvioinnissa tulisi huomioida.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä voisi pohtia, kuinka yhdenmukaista tulkintaa vaaraelementistä tuotetaan uudistuksen myötä ottaen huomioon vahinkotapausten erilaisuus ja ympäristön aluekohtaiset erot. Siihen liittyen voisi arvioida, miten tulkinnat vaikuttavat vaaraelementin ilmenevän ennakoitavuuteen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esityksessä on huomioitu menettelyjen mahdollisen nopeutumisen vaikutukset niin velallisen hyvinvointiin kuin työllisyyteen sen myötä, että velallisen uuteen alkuun pääsy voi nopeutua. Esityksessä voisi myös pohtia, voisiko menettelyn nopeutuminen madaltaa kynnystä ryhtyä yrittäjäksi, mikä myös lisäisi työllisyyttä. Näiden seikkojen arviointia edistäisi toisaalta sen tietäminen, kuinka merkittävää parin viikon tai kuukauden mittainen nopeutuminen olisi suhteessa konkurssin kestoon ilman esitettyjä muutoksia.

2.4 Ympäristövaikutukset

Arviointineuvosto pitää hyvänä asiana sitä, että ympäristövaikutuksia on arvioitu sekä myönteisestä että kielteisestä näkökulmasta. Vakavissa ympäristöhaitoissa esityksen oletetaan rajoittavan ympäristöön, ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen kohdistuvien konkreettisten haittavaikutusten ja ris-

kien laajenemista. Lisäksi eri sopimuskumppaneilla saattaa olla kannusteita kiinnittää parempaa huomioita yrityksen ympäristövelvoitteiden hoitoon. Toisaalta tilanteissa, joissa ympäristöhaitta ei käsitä vaaraelementtiä, uudistus saattaa esityksen mukaan lisätä haitallisia ympäristövaikutuksia, kuten alueiden käytön estymistä tai maiseman rumentumista, joskaan ei merkittävästi. Voisivatko haitat näissä tilanteissa olla myös muunlaisia? Vaikutus liittyy siihen, että konkurssipesän toimimisvelvollisuus kattaa vain vaaralliset jätteet, kun taas "tavalliset" jätteet ovat normaaleja konkurssivelkoja. Velallisen maksukyvyttömyyden vuoksi ne jäävät rasittamaan kiinteistöä, ellei jätteistä vastaamaan löydy toissijaista maksukykyistä vastuutahoa. Ympäristövaikutusten arviointi on kaikkiaan hyvin yleisen tasoista tai se liittyy ympäristövastuun jakautumiseen. Ympäristövaikutuksia tulisi arvioida konkreettisemmin.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu konkurssilain muuttamista ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevasta hallituksen esityksestä, jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 21.9.2018. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Esitysluonnosta tulisi korjata kohdassa 2. esitetyllä tavalla.

Helsingissä 16. lokakuuta 2018

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Kati Rantala

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri