

Viite: Oikeusministeriön lausumapyyntö työryhmän mietinnöstä ”Konkurssilain tarkistaminen”
(Mietintöjä ja lausuntoja 12/2018)

LAUSUNNON ANTAMINEN

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistua lausuntopyyntöön hovioikeudelta lausuntoa konkurssilain tarkistamisesta. Hovioikeus esittää lausuntonaan seuraavaa.

1. Yleistä

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan konkurssimenettelyn yksinkertaistamista ja nopeuttamista. Konkurssimenettelyn velkaselvittelyä yksinkertaistettaisiin keventämällä pesäluettelon sisältövaatimuksia konkurssisaatavien osalta. Konkurssimenettelyyn liittyvää määräaikaissäätelyä ja mahdollisuuksia sen noudattamisen valvontaan tehostettaisiin menettelyn nopeuttamiseksi. Mietinnössä ehdotetaan lisäksi, että epäselvän oikeustilan selkeyttämiseksi konkurssilakiin otettaisiin säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä (Kosti). Pesänhoitajalla ja selvittäjällä olisi velvollisuus tallentaa järjestelmään tietyt tiedot ja asiakirjat. Ehdotusta ja siinä asetettuja tavoitteita voidaan lähtökohtaisesti pitää kannatettavana.

2. Konkurssisaatavien selvittäminen ja menettelyn määräajat

Mietinnössä pesänhoitajan mahdollisuutta ottaa oma-aloitteisesti velkojien saatavat huomioon helpotettaisiin ja pesäluettelon sisältövaatimuksia kevennettäisiin. Jatkossa pesäluetteloon riittäisi ilmoittaa vain suurimpien velkojien saatavat. Tällöin konkurssipesän ei myöskään ole kaikissa tilanteissa tarpeellista teettää kirjanpitoa valmiiksi, jos konkurssipesä ei aio jatkaa liiketoimintaa. Ehdotetut muutokset konkurssisaatavien ilmoittamisesta pesäluettelossa liittyvät erityisesti pesänhoitajan työtehtäviin eikä ehdotetuilla muutoksilla ole sanottavaa merkitystä konkurssiasian käsittelylle tuomioistuimessa. Näkyvin vaikutus olisi se, että tuomioistuin tekisi raukeamispäätöksen suppeamman pesäluettelon pohjalta.

Sen sijaan työryhmän mietintö sisältää olennaisen muutoksen tuomioistuimen näkökulmasta joka koskee määräajan pidennystä pesäluettelon ja velallisselvityksen laatimiseksi. Tällä hetkellä konkurssilain 9 luvun 1 ja 2 §:ien mukaan ne on laadittava kahden kuukauden aikana konkurssin alkamisajakohdasta. Pesäluetteloa koskevan 1 §:n mukaan tuomioistuin voi joko omasta aloitteestaan tai pesänhoitajan pyynnöstä pidentää määräaika, jos velallisen kirjanpito on merkittävältä osin puutteellinen tai virheellinen taikka jos pesäluetteloa ei voida pesän laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi saada valmiiksi määräajassa. Velallisselvitystä koskevan 2 §:n mukaan tuomioistuin voi pesänhoitajan pyynnöstä pidentää määräaika, jos velallisselvitystä ei

voida pesän laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi saada valmiiksi määräajassa.

Työryhmän mietinnössä pidetään ongelmana, että määräajan pidennyspyyntöjen käsittelystä on muodostunut tuomioistuimissa rutiininomaista ja määräaikojen pidennyspyyntöihin suostutaan käytännössä aina. Mietinnössä ehdotetaan, että jatkossa pesänhoitajan ei tarvitsisi hakea määräajan pidennystä tuomioistuimelta, vaan riittäisi että pesänhoitaja kirjaisi määräajan pidennyksen Kostiin ja syyn pidennykselle. Pesänhoitajan tulisi kirjata myös arvioitu pesäluettelon ja velallisselvityksen valmistumisajankohta. Tällä muutoksella parannettaisiin mietinnön mukaan konkurssiasiamiehen toimiston valvontamahdollisuuksia. Sen katsottaisiin edistävän myös menettelyn tehokkuutta, seurantaa ja läpinäkyvyyttä. Mietinnössä katsotaan, että pesänhoitajan valvonta kuuluu tältäkin osin luontevammin konkurssiasiamiehen kuin tuomioistuimen tehtäviin. Mietinnössä otetaan kuitenkin huomioon, että tuomioistuimen on voitava seurata niissä vireillä olevien konkurssiasioiden edistymistä, mistä syystä pesänhoitajan tulisi tehdä Kostin lisäksi ilmoitus tuomioistuimeen määräajan pidennyksestä ja merkitä syyt joiden vuoksi pesäluettelo ja velallisselvitystä ei ole tehty määräajassa.

Hovioikeus katsoo, että työryhmän mietintöä voidaan puoltaa valvontanäkökulmasta, että konkurssiasiamiehen toimiston tulisi voida valvoa määräajan pidennyksiä nykyistä paremmin, mutta kokonaisuutena arvioiden ehdotettu muutos ei välttämättä paranna konkurssiasioiden käsittelyn läpinäkyvyyttä tai seurantaa. Nykyisin pesänhoitajan tulee hakiessaan määräajan pidennystä tuomioistuimelta perustella hakemustaan. Tällöin tuomioistuin kontrolloi välittömästi pesänhoitajan toimintaa ja sitä, että pesänhoitaja ei laiminlyö konkurssipesän asianmukaista hoitoa, vaikka päätöksen tekeminen vaikuttaisi rutiininomaiselta. Pesänhoitajan on myös hakemuksessaan ehdotettava uutta määräpäivää. Tuomioistuimen päätös myös kirjataan oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteriin, josta tiedot välittyvät konkurssiasiamiehen ylläpitämään Kostiin. Näin ollen velkojat ja konkurssiasiamiehen toimisto tulevat myös tietoiseksi määräajan pidennyksestä. Nykyisinkin siis konkurssiasiamiehen toimistolla olisi mahdollisuus *jälkikäteiseen* valvontaan tuomioistuimen tehdessä *etukäteisvalvontaa*.

Työryhmän mietinnössä esitettyä ehdotusta puoltaa sinänsä myös menettelyn tehokkuus siinä mielessä, että pesänhoitajan ei tarvitse tehdä erillistä määräajan pidentämishakemusta, valossa jää epäselväksi se, onko tuomioistuimen ilmoituksen vaan riittävänä on tehdä ilmoitus sähköisesti Kostiin ja tuomioistuimelle. Työryhmän mietinnön saatuaan puolestaan tehtävä merkintä konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteriin. Hovioikeus epäilee lisäksi, että määräajan pidentäminen saattaa muodostua liian yksinkertaiseksi, jolloin pesänhoitajat voivat alkaa nykyistä herkemmin pidentämään pesäluettelon ja velallisselvityksen laatimista, kun erillistä hakemusta tuomioistuimeen ei tarvitse tehdä.

Yhtenä vaihtoehtona voitaisiin myös harkita pesänhoitajan määräajan pidentämistä koskevan toimivallan ajallista rajoittamista. Tällä järjestelyllä tuomioistuimen käsiteltäväksi tulevien asioiden määrää voitaisiin vähentää ja suunnata se merkittävien viivästysten seuraamiseen.

Kokoavasti hovioikeus lausuu, että työryhmän esittämistä perusteluista erityisesti pidentämispyyntöjen syyn ja arvioidun valmistuspäivämäärän ilmoittaminen toteutuvat jo nykyisessä menettelyssä. Mikäli halutaan, että perustelut olisivat nykyistä laajempia, sitä varten ei välttämättä olisi tarvetta siirtää tuomioistuinmenettelystä pesähoitajan omaan ilmoitukseen perustuvaan menettelyyn. Hovioikeus ei sinänsä vastusta, että nykyisin kuitenkin melko rutiininomaisina pidettävät määräajan pidentämispyyntöjen käsitteleminen poistuu tuomioistuimilta.

Mietinnössä ehdotetaan myös muutosta konkurssilain 12 luvun 5 §:n valvontapäivän määrittämiseen. Jollei pesähoitaja ole määrännyt valvontapäivää kuukauden kuluessa pesäluettelon ja velallisselvityksen valmistumisesta, hänen on merkittävä Kostiin viivästyksen syy. Hovioikeus pitää muutosta hyvänä, menettelyn läpinäkyvyyttä ja konkurssiasiamiehen valvontamahdollisuuksia edistävänä muutoksena.

Mietinnössä ehdotetaan myös konkurssilain 13 luvun 2 §:n jakoluetteloehdotuksen määräajan puolittamista normaalilaajuisissa konkurssipesissä kahdesta kuukaudesta kuukauteen ja laajoissa pesissä neljästä kuukaudesta kahteen kuukauteen valvontapäivästä. Edelleen tuomioistuimella olisi mahdollisuus erityisesti syystä pidentää määräaika. Hovioikeus epäilee määräaikaisten pidennyspyyntöjen lisääntyvän nykyisestä, vaikka pesähoitajalla olisi aikaisempaa laajemmin mahdollisuus ottaa selvät saatavat itsenäisesti huomioon, jolloin pesähoitaja voi aikaisempaa paremmin luonnostella jakoluetteloehdotusta jo ennen valvontapäivää.

3. Ympäristövastuut konkurssissa

Voimassaolevassa konkurssilaissa ei ole erityisiä säännöksiä ympäristölainsäädännöstä johtuvien julkisoikeudellisten vastuiden asemasta konkurssissa.

Ympäristölainsäädännön hajautuminen useaan eri ministeriöiden toimialaan kuuluvaan lakiin ja vastuutahojen monilukuisuus ovat omiaan heikentämään oikeustilan selkeyttä konkurssioikeuden ja ympäristöoikeuden rajapinnassa.

Käytännössä on hyvin vaikea tietää, milloin ja minkä johdosta tiettyyn ympäristön pilaantumiseen tai muuhun haitalliseen muuttumiseen johtava seikka on tarkkaan syntynyt. Työryhmän mietinnössä ehdotettua uutta konkurssilain 16 a lukua voidaan näin ollen pitää perusteltuna ja hyvänä.

Työryhmän mietinnön mukaan säännösten tavoitteena on yksinkertaistaa ja nopeuttaa menettelyä niin velkojien, velallisten kuin pesähoitajan kannalta suotavalla tavalla. Selkeyttä epäselvää oikeustilaa sen suhteen, miltä osin konkurssipesällä on toimimisvelvollisuus ja kustannusvastuu julkisoikeudellisista ympäristövelvoitteista ja miltä osin näin ei ole. Edelleen tavoitteena on vähentää epäselvästä oikeustilasta johtuvia riitaisuuksia sekä estää ympäristön kannalta vakavien riskien tai jo syntyneiden tilanteiden paheneminen osoittamalla vastuu tietyissä tilanteissa konkurssipesälle. Toisaalta konkurssipesän vastuuta on mietinnön mukaan aiheellista rajoittaa siinä määrin, että voidaan välttyä tarpeettomilta konkurssien raukeamisilta ja konkurssipesien asettamiselta konkurssiin. Konkurssin jatkuminen täysimittaisena on lähtökohtaisesti raukeamista toivottavampi vaihtoehto niin ympäristöriskien hallinnan kuin velkojien yhdenvertaisuuden kannalta.

Säännöksistä ilmeni, miltä osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan (massavelkavastuu) ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei olisi. Jälkimmäisessä tapauksessa viranomaisen tai muun tahon mahdollisesti toteuttamat toimet jäisivät tavallisen konkurssisaatavan asemaan. Yhteisenä tekijänä vastuun synnyttäville perusteille on vaaraelementti.

Ehdotettu sääntely tulisi sovellettavaksi sekä hallintotuomioistuimissa että yleisissä tuomioistuimissa. Hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluu arvioida ympäristöviranomaisten päätöksiä esimerkiksi konkurssipesän toimimisvelvollisuutta koskevassa asiassa, kun taas kysymys tietyn saatavan katsomisesta massavelaksi tai konkurssisaatavaksi on konkurssioikeudellinen ja ratkaistaan viime kädessä yleisessä tuomioistuimessa. Työryhmän mietinnössä todetaan, ettei tuomioistuinten työmäärän arvioida lisääntyvän. Tämä edellyttää riittävän selkeää lainsäädäntöä siitä, minkälaisista vahingoista, jätteistä jne. konkurssipesällä on lain nojalla toimimisvelvollisuus ja mitkä kustannukset ovat sitä kautta katsottava massaveloiksi ja mitkä taas konkurssisaataviksi. Ehdotettu sääntely saattaa hyvinkin lisätä ainakin eri hallintoviranomaisten työmäärää, koska pesänhoitajien tulee viipymättä ryhtyä toimiin haitallisen seurauksen tai sen uhan välttämiseksi ja tällöin olla yhteydessä asianomaiseen viranomaiseen ja tarvittaessa pyytää tältä kannanottoa. Koska laki on uusi, odotettavissa on, että pesänhoitajat hyvinkin usein kääntyvät eri viranomaisten puoleen sellaisissa asioissa, mitä ei ole aikaisemmin ehkä lainkaan ajateltu.

Mietinnössä todetaan, että konkurssilain sääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi. Konkurssilain 16 a luvun 1 §:n yleissäännöksessä selvennettäisiin ympäristölainsäädännöstä johtuvien julkisoikeudellisten vastuiden asemaa konkurssissa.

Hovioikeus pitää erityisesti konkurssilain 16 a luvun 2 §:ssä ehdotettua konkurssipesän toimimisvelvollisuutta ja vastuuta kustannuksista perusteltuna. Ehdotuksessa säädettäisiin selkeästi se, että tietyissä akuuteissa tilanteissa velallisen toiminnasta johtuvien vahinkojen ja riskien poistamisvelvollisuus siirtyy konkurssipesälle. Konkurssipesän vastuu koskisi tilanteita, joissa tällaisesta pilaantumisesta aiheutuisi tai uhkaisi aiheutua vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Ehdotuksen mukaan pesän toimimisvelvollisuuden edellytysten arviointi olisi tapauskohtaista ja olosuhdesidonnaista. Vaaran tai haitan vakavuus ihmisten terveydelle tai ympäristölle jouduttaisiin arvioimaan tapauskohtaisesti ja kokonaisharkintaa soveltaen. Mietinnössä todetaan, että painoarvoa arvioinnissa annettaisiin esimerkiksi mahdollisten ympäristövahingon vaikutuksille ihmisten terveydelle, vedenkäyttöön soveltuville pohjavesialueille taikka lajien tai luontotyyppien suojelutasolle. Vakavana voitaisiin mietinnön mukaan pitää esimerkiksi vaarallisten kemikaalien päästöä taikka räjähdys- ja tulipalovaaraa.

Hovioikeus toteaa kuitenkin, että toimimisvelvollisuuden tulee olla täsmällisesti säännelty ja pitää ehdotetun säännöksen muotoilua ”vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle” ongelmallisena. Kynnyksen asettaminen liian korkealle voi johtaa siihen, että osa vakavista vaaratilanteesta jäävät sääntelyn ulkopuolelle. Toimimisvelvollisuuden tapauskohtainen ja olosuhdesidonnainen arviointi voi lisäksi muodostaa tulkintaongelmia.

Konkurssipesän vastuusta jätteistä, vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä säädettäisiin konkurssilain 16 a luvun 3 §:ssä. Työryhmän mietinnön mukaan konkurssipesä vastaisi jätteen haltijana vaarallisen jätteen jätehuollosta. Kun vaarallisen jätteen katsotaan olevan konkurssipesän hallussa, pesällä on jätelaissa tarkoitetut velvoitteet vastata siitä. Mietinnön mukaan tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että vaarallisten jätteiden osalta oikeustila säilyisi korkeimman hallinto-oikeuden uusimman ratkaisukäytännön (KHO 2003:51 ja KHO 2017:53) mukaisena. Konkurssipesän vastuuseen sen hallussa olevista muista kuin vaarallisista jätteistä sovellettaisiin, mitä jätelaissa säädetään jätteen haltijan vastuusta, vain silloin ja siltä osin kuin jätteistä aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Jätedirektiivin (2008/98/EY) 15 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteen alkuperäinen tuottaja tai muu haltija huolehtii itse jätteen käsittelystä tai antaa jätteen käsittelyn kauppiaan tai jätteenkäsittelytoimia suorittavan laitoksen tai yrityksen, taikka yksityisen tai julkisen jätteiden kerääjän tehtäväksi 4 ja 13 artiklan mukaisesti. Hovioikeus kiinnittää huomiota jätedirektiivin muotoiluun ja ajatukseen siitä, että on oltava vastuutaho myös tavallisen jätteen osalta. Hovioikeus pitää ongelmallisena sitä, että ehdotettu säännös käytännössä merkitsisi askelta taaksepäin direktiivin alkuperäisestä ajatuksesta.

4. Tiedoksiannot ja konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmä (Kosti)

Tuomioistuimen näkökulmasta konkurssilakiin ja valvontalakiin (laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta) ehdotettavilla tarkistuksilla pesänhoitajan tiedoksiantotavoista velalliselle ja velkojille ei ole merkitystä konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden käsittelyyn tuomioistuimissa.

Tällä hetkellä tuomioistuimet tallentavat tiedot konkurssi- ja yrityssaneerausasioissa oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteriin, josta ne siirtyvät sähköisesti konkurssiasiamiehen ylläpitämään Kostiin. Konkurssiasiamies antaa käyttöoikeudet konkurssipesittäin pesänhoitajalle. Tuomioistuimilla ei ole pääsyä Kostiin mikä seikka jo sinänsä on kritiikille altis.

Tällä hetkellä konkurssiasioissa pesänhoitajat ja yrityssaneerausasioissa selvittäjät vastaavat merkittävältä osin tiedoksiannoista velalliselle ja velkojille. Vastuu tiedoksiantojen hoitamisesta lainmukaisesti on siten pesänhoitajilla ja selvittäjillä. Pesänhoitajat ja selvittäjät koostavat yhteenvedon mahdollisista velallisen ja velkojien lausumista tuomioistuimille.

Konkurssilakiin ja valvontalakiin tehtäviksi ehdotettujen muutosten jälkeenkin tuomioistuimet tallentavat tiedot konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteriin, josta ne välittyisivät Kostiin. Tuomioistuimen näkökulmasta ei ole merkitystä sillä, miten pesänhoitajien ja selvittäjien tiedoksiannon tapoja säännellään. Tästä syystä hovioikeus katsoo, ettei sen ole tarpeellista lausua kohdasta 4 tämän tarkemmin.

Hovioikeus kiinnittää kuitenkin yleisesti huomiota järjestelmän toimivuuteen ja lisääntyvän digitalisoinnin myötä myös kyberturvallisuuteen. Valaisevana esimerkkinä hovioikeus nostaa esiin maaliskuussa 2018 Kelan tietojärjestelmäviasta johtuvan

häiriön mikä johti siihen, että noin 3 000 Kelaan lähetettyä sähköistä perustoimeentulohakemusta saapui perille tyhjinä tiedostoina.

5. *Julkisselvitys*

Työryhmän mietinnön muutosehdotukset julkisselvityksenkin osalta koskevat erityisesti menettelyä tuomioistuimen ulkopuolella. Tältä osin keskeisin muutos olisi selkeyttää velkojen oikeutta moittia konkurssiasiamiehen hyväksymää lopputilityksen jako-osuuksia koskevaa osaa. Lakiin ehdotetaan säädettäväksi konkurssilain 11 luvun 4 §:ään uusi 3 momentti, jonka mukaan konkurssiasiamiehen hyväksymää lopputilitystä olisi mahdollista moittia jako-osuuksia koskevilta osin. Lakiin ehdotettua täsmennystä voidaan pitää tuomioistuimen näkökulmasta suotavana, koska tällöin poistuu epäselvyys velkojilla olevan lopputilitystä koskevan moite-oikeuden laajuudesta.

6. *Muut työryhmän ehdotukset*

Tuomioistuimen näkökulmasta muista työryhmän mietinnössä esitetyistä ehdotuksista keskeisiä ovat konkurssilain 7 luvun 8 §:ään ehdotettu muutos velkojan hakemuksen käsittelystä tuomioistuimessa sekä 13 luvun 16 §:n vahvistetun jakoluettelon oikaisemista ja muuttamista koskevaan säännökseen otettava uusi 3 momentti, jossa menettelyn keventämiseksi ja saatavien lopullisen määrän vahvistamisen helpottamiseksi on perusteltua mahdollistaa jakoluettelossa määrältään ehdollisena vahvistetun saatavan täsmentäminen vastaamaan sen lopullista määrää. Ehdotusta voidaan pitää kannatettavana.

Nykyisen konkurssilain 7 luvun 8 §:n 2 momentin mukaan, jos velallinen vastustaa hakemusta, asia käsitellään istunnossa, jollei velallinen ole suostunut siihen, että asia käsitellään kansliassa. Nykymuotoilussa velallisen on siten nimenomaisesti luovuttava oikeudestaan saada hakemus käsiteltyä istunnossa. Mikäli velallinen vastustaa hakemusta, mutta ei lausu pääkäsittelyn järjestämisestä, on tuomioistuimen järjestettävä istunto.

Työryhmän muistiossa ehdotetaan, että lain sanamuotoa muutettaisiin niin, että hakemus käsiteltäisiin istunnossa ainoastaan, jos velallinen sitä nimenomaisesti pyytää. Velallisen suostumus hakemuksen käsittelyyn kansliassa siten presumoitaisiin jatkossa. Lisäksi istunnon järjestämättä jättäminen edellyttäisi, että tuomioistuin pitää istutokäsittelyä tarpeettomana. Istunto olisi siten yhä järjestettävä, jos tuomioistuin pitää sen järjestämistä tarpeellisena.

Muutettuna säännös vastaisi OK 8 luvun 3 §:n yleissäännöstä, jonka mukaan riittävä hakemusasia on käsiteltävä hakemusasian istunnossa, jos asiaan osallinen sitä vaatii tai käräjäoikeus asian tai sen osan selvittämiseksi pitää asian käsittelyä hakemusasian istunnossa tarpeellisena. Kuitenkin työryhmän esityksen mukaan kynnys istunnon järjestämättä jättämiselle on tarkoitettu korkeammaksi kuin em. yleissäännöksen. Ehdotuksen mukaan istutokäsittelyn järjestäminen olisi tarpeetonta tilanteissa, joissa konkurssiin asettamisen edellytysten olemassaolosta ei voi jäädä epäilyksiä.

Ehdotettua muutosta tuomioistuimen velvollisuuteen järjestää istutokäsittely riitautetun konkurssihakemuksen johdosta voidaan pitää hyvänä. Säännös mahdollistaa selvästi tarpeettomien istutokäsittelyjen välttämisen, joka säästäisi tuomioistuimen ja velkojien resursseja.

Lausunnon ovat valmistelleet hovioikeuden esittelijät Matti Vaattovaara ja Pia-Maria Sillanpää sekä hovioikeudenneuvos Annette Laukkonen.