

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2003 rd

Regeringens proposition med förslag till revidering av konkurslagstiftningen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 juni 2003 en proposition med förslag till revidering av konkurslagstiftningen (RP 26/2003 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Liisa Lehtimäki, justitieministeriet
- professor Erkki Havansi
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Karhu
- juris doktor Pekka Lämsineva
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en ny konkurslag. Genom den nya lagen upphävs konkursstadgan från 1868. Den nya lagen har bestämmelser om bl.a. villkoren för att en konkurs ska kunna börja, konkursgäldenärens ställning i konkursen, olika faser i konkursförfarande, konkursfordringar, konkursförvaltning och försäljning av den egendom som ingår i konkursboet. På grund av den nya konkurslagen föreslås flera andra lagar bli ändrade.

Propositionen har samband med budgetpropositionen för 2004.

Lagarna avses träda i kraft inom ungefär sex månader efter att de har antagits och blivit stadfästa.

I avsnittet om lagstiftningsordningen bedömer regeringen förslaget med avseende på bestämmelserna i 7 § om personlig frihet, bestämmelserna om rörelsefrihet i 9 §, bestämmelserna om skydd för förtroliga meddelanden i 10 §, bestämmelserna om egendomsskydd i 15 § och bestämmelserna om näringsfrihet i 18 § i grundlagen. I propositionen sägs att förslaget till konkurslag i sin helhet kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med beaktande av sambandet med de grundläggande fri- och rättigheterna anser regeringen att riksdagen under sin behandling bör inhämta utlåtande av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Egendomsskyddet

Allmänt. Konkurs är ett insolvensförfarande som i hög grad påverkar gäldenärens och borgenärernas rätt till egendomen och som innebär att gäldenärens egendom används till att betala konkursfordringarna. När konkursen börjar övergår rätten att råda över egendomen till borgenärerna och gäldenären förlorar rätten att förfoga över den del av sin egendom som hör till konkursboet. Förfarandet syftar i första hand till att tillgodose borgenärernas förmögenhetsrättsliga intressen när en gäldenär blir insolvent.

Som regel har grundlagsutskottet ansett att konkurs- och utskönningslagstiftning kan sättas i kraft genom vanliga lagar på samma sätt som verkställighetslagstiftningen (GrUU 23/1992 rd, s. 2, GrUU 9/1998 rd, GrUU 12/2002 rd, s. 2, första spalten). Bestämmelserna om egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen måste dock vara tillräckligt exakt avgränsade och noggranna. Dessutom ska bestämmelserna väga in parternas rättigheter och skyldigheter i rätt proportion till varandra för att inte vara oskäliga för någon part eller grundlöst diskriminera eller gynna någon. Förslaget till konkurslag uppfyller kraven och utskottet har ingenting att anmärka med anledning av dem.

Bestämmelsernas retroaktiva verkan. Bestämelsen om egendomsskydd i 15 § 1 mom. grundlagen garanterar att avtalsförhållanden gäller även om förbudet att retroaktivt intervensera inte har varit någon absolut regel inom grundlagsutskottet (GrUU 37/1998 rd, s. 2, första spalten, GrUU 63/2002 rd, s. 2, andra spalten). Skyddet för förmögenhetsrättsliga rättshandlingars fortbestånd bygger på tanken att rättssubjekten har befogade förväntningar på skyddet i ekonomiska frågor (GrUU 48/1998 rd, s. 2, andra spalten, GrUU 33/2002 rd, s. 3, första spalten). Skyddet för befogade förväntningar har ett samband med rätten att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i ett avtalsförhållan-

de är beständig, vilket innebär att lagstiftningen i dessa frågor inte orimligt mycket får försämrade avtalslutande parternas rättsliga ställning (GrUU 45/2002 rd, s. 2—3). Utskottet har också gjort en bedömning av denna typ av bestämmelser som intervenerar i egendomsskyddet med avseende på de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel om målen är acceptabla och om bestämmelserna följer proportionalitetsprincipen (GrUU 63/2002 rd, s. 2—3, GrUU 1/2003 rd, s. 3—4).

De retroaktiva bestämmelserna om konkursboets rätt att tillträda gäldenärens avtal (3 kap. 8 §) och bestämmelserna om ägarförbehåll och återtagningsrätt (5 kap. 6 och 7 §) förtydligar i första hand det gällande rättsläget och påverkar inte behandlingsordningen. I bestämmelsen om återtagande och uppgörelse (5 kap. 9 §) handlar det om att reglera en verkställighetsåtgärd inom materialrätten och den medför inte heller i övrigt några svårigheter med avseende på grundlagen.

Begränsningen i kreditinstitutens kvittningsrätt (6 kap. 5 §) avser att göra borgenärerna mer likställda. Kvittningsförbudet hindrar inte att medel på det konto som berörs av förbudet pantsätts som säkerhet för kreditinstitutens fordringar. Bestämmelserna är inte orimliga sett ur kreditinstitutens synvinkel, anser grundlagsutskottet.

Bestämmelserna om försäljning av pantsatt egendom (17 kap. 12—14 §) begränsar pantborgenärens rättigheter att besluta om när och hur den pantsatta egendomen får säljas. Tanken är att man ska få ut ett så gott pris som möjligt för egendomen. Bestämmelserna ändrar inte pantborgenärens rätt att få betalt ur försäljningspriset för den pantsatta egendomen. Rättssäkerheten är ordnad i betryggande omfattning. Bestämmelserna försämrar inte pantborgenärens rättsliga ställning i någon orimligt hög grad.

Enligt propositionen (21 kap. 1 §) kan en konkurs avslutas med förlikning också när en del av borgenärerna motsätter sig förfarandet. Bestäm-

melsen avviker från gällande lagstiftning. Däremot kan en borgenär inte mot sin vilja åläggas att nöja sig med en mindre del än den utdelning som hör till honom i konkursförfarandet. En förlikning begränsar inte den pantborgenärs rättigheter som motsätter sig förlikning. Regleringen följer proportionalitetsprincipen i den meningen att den inte påverkar behandlingsordningen, påpekar grundlagsutskottet.

Personlig frihet

Enligt 4 kap. 11 § 2 mom. har domstolen rätt att sätta gäldenären i så kallat påtryckningshäkte om han försummar sin skyldighet att medverka och lämna uppgifter så att förvaltaren till följd av gäldenärens försummelse inte kan sköta sitt uppdrag på behörigt sätt eller om gäldenären vägrar att bestyrka boförteckningen eller lämna uppgifter för boförteckningen. Detta kräver att gäldenären fortsätter med sin tredska trots utdömt vite eller att det är uppenbart att han fortsätter att tredska trots vitet. Gäldenären kan förordnas att vara häktad tills han fullföljer sin skyldighet. Gäldenären får dock inte hållas häktad längre än sex månader.

Rätten till personlig frihet är skyddad i 7 § 1 mom. i grundlagen. I 3 mom. sägs dessutom att ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får bara dömas ut av domstol. Lagligheten i annat frihetsberövande ska kunna underkastas domstolsprövning.

Rätten till frihet tryggas också i artikel 5 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna som dessutom innehåller en detaljerad förteckning över de fall då någon får berövas sin frihet. I artikel 5.1 b sägs att någon kan vara lagligen arresterad eller på något annat sätt berövas sin frihet "till följd av att han har underlåtit att underordna sig en domstols lagligen givna beslut eller för att en i lag föreskriven skyldighet ska fullgöras". Bestämmelsen har ansetts bara lämpa sig för relativt kortvariga frihetsberövanden. Om någon är arresterad under en lång, obestämd tid kan arresteringen vara en kränkning av bestämmelsen.¹

Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna finns det godtagbara skäl för de föreslagna bestämmelserna om påtryckningshäkte. I sista hand handlar bestämmelserna om att skydda borgenärernas förmögenhetsintressen genom att det ges adekvat skydd för att de lagstadgade skyldigheterna uppfylls. Bestämmelserna är tillräckligt exakta, vad gäller rättssäkerheten har utskottet ingenting att anmärka. Klagomål får anföras över beslutet utan utsatt tid. Dessutom ska klagomålet behandlas i brådskan- de ordning.

Med avseende på proportionalitetsprincipen är det inte utan problem att någon kan hållas häktad i upp till sex månader i påtryckningssyfte. Möjligheten att verkställa ett så här långt frihetsberövande utan avbrott är ett väsentligt ingrepp i den enskildes personliga frihet. Det bör dock beaktas att personen kan påverka längden på frihetsberövandet genom att fullfölja sin lagstadgade skyldighet. Enligt den gällande lagen får påtryckningshäkte pågå i högst två månader. Enligt uppgifter till utskottet brukar gäldenärer vara häktade i några dagar och i en del sällsynta fall två till tre veckor. Det faktum att frihetsberövande är tillåtet är sannolikt därför ett relativt effektivt medel att få bukt med en tredskande gäldenär. Utskottet menar att det är befogat att ompröva om det är nödvändigt att förlänga den högsta tillåtna tiden för påtryckningshäkte från två till sex månader. En kortare häktningstid än sex månader harmonierar betydligt bättre med de grundläggande fri- och rättigheterna.

Domstolen kan bestämma om påtryckningshäkte också utan att gäldenären föreläggs vite eller ett förelagt vite döms ut. Detta stämmer inte till alla delar överens med proportionalitetsprincipen. Vid konkurser kan vite i vissa fall ha en mindre effekt än normalt. Det bör också noteras att ett obetalt vite enligt 2 a kap. 4 § i strafflagen förvandlas till fängelse. Utskottet påpekar att påtryckningshäkte utnyttjas i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen bara om det är nödvändigt. Med den tillämpningen medför för-

¹ Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2000, s. 251—252

slaget inga problem med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt rättegångsbalken från 1948 får påtryckningshäkte också användas mot tredskande vittnen. Enligt utskottet är det viktigt att regeringen omprövar bestämmelserna med avseende på deras tidsenlighet och överensstämmelse med dels de grundläggande fri- och rättigheterna, dels med de mänskliga rättigheterna.

Rörelsefrihet

Med stöd av 4 kap. 8—10 § i lagförslaget kan domstolen förbjuda gäldenären att lämna landet. Förbudet gäller fram till dess att gäldenären har bestyrkt boförteckningen. Pass får inte utfärdas för en person med reseförbud. Om gäldenären redan har ett pass måste det överlämnas till polisen för den tid som förbudet gäller. I propositionen ingår ett förslag till ändring av 9 och 16 § i passlagen. Bestämmelserna måste bedömas med avseende på rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen.

Enligt 9 § 2 mom. i grundlagen har var och en rätt att lämna landet. Med stöd av samma bestämmelse kan rätten att lämna landet begränsas genom lag bland annat om det är nödvändigt för att säkerställa rättegång. Enligt förarbetena till bestämmelsen avser termen rättegång inte enbart behandlingen av ett brottmål, även om en rättegång är en naturlig utgångspunkt för begränsningar genom lag (RP 309/1993 rd, s. 55, andra spalten). En konkurs ingår i ett domstolsförfarande som börjar med att domstolen försätter gäldenären i konkurs och som regel avslutas med att domstolen beslutar att boförteckningen bestyrks. I det hänseendet måste ett konkursförfarande, enligt utskottets uppfattning, anses vara en rättegång som enligt 9 § 2 mom. i grundlagen får säkerställas genom begränsningar i rätten att lämna landet. Ett förbud för gäldenären att lämna landet är både befogat och nödvändigt som sanktion i samband med skyldigheten att bestyrka boförteckningen i den mening som 9 § 2 mom. i grundlagen avser. Bestämmelsen påverkar inte behandlingsordningen.

Skydd för förtroliga meddelanden

Med stöd av 4 kap. 4 § 1 mom. har förvaltaren rätt att utan gäldenärens samtycke omhänderta och öppna brev försändelser och andra meddelanden samt paket till gäldenären. Den rätten har förvaltaren inte om det finns anledning att förmoda att försändelsen inte hänför sig till gäldenärens ekonomiska verksamhet eller till utredningen av konkursboet. Enligt 2 mom. måste ett postföretag på begäran av förvaltaren till honom överlämna försändelser som är adresserade till gäldenären eller sända dem till en adress som förvaltaren uppger. Bestämmelserna är av betydelse med avseende på 10 § i grundlagen, som föreskriver att hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är okränkbar.

I 10 § 2 mom. i grundlagen sägs att brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar. I 3 mom. sägs vidare att det genom lag kan bestämmas om begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande. I reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna var kriterierna för att begränsa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden avsedda som en uttömmande förteckning (RP 309/1993 rd, s. 58, första spalten; se också GrUB 25/1994 rd, s. 5, andra spalten). Genom lag kan man till exempel också föreskriva om skyldighet att förete en privat handling eller någon annan dokumentation i en rättegång (RP 309/1993 rd, s. 58, andra spalten).²

Enligt förarbetena till (RP 309/1993 rd, s. 57, andra spalten) grundlagsbestämmelserna är avsikten i första hand att skydda innehållet i ett meddelande som är avsett att vara förtroligt mot utomstående. Bestämmelsen skyddar också an-

² Korrespondens skyddas också genom artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Nyligen åtog sig Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att utreda ett klagomål mot Finland (45027/98) som gäller konkursförvaltarens rätt att omhänderta och öppna postförsändelser till gäldenären.

nan information som kan ha betydelse för att förtroligheten i meddelandet bevaras. I förarbetena nämns identifieringsuppgifter för samtal som ett exempel på sådan information. Grundlagen ger var och en rätt till förtroliga meddelanden utan att utomstående utan rättslig grund får vetskap om innehållet i meddelanden som han har skickat eller fått. Detta innebär till exempel att brev och andra förslutna meddelanden är skyddade och inte får öppnas eller förstöras. Bestämmelsen skyddar inte bara avsändaren utan båda parterna, sändaren och mottagaren, är skyddade av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Förvaltarens verksamhet kan i sig inte betecknas som rättegång, men hans uppgifter har att göra med konkursrättegången och bevisföringen i rättegången. Det är domstolen som förordnar om förvaltare. Förvaltaren företräder konkursboet och är i praktiken part i de förtroliga meddelanden som gäller gäldenärens ekonomiska aktiviteter i stället för gäldenären själv. I sådana fall ligger det vanligen också i den andra partens intresse att meddelanden om konkursboets tillgångar och rättigheter och om åtaganden som överförts från gäldenären till boet sänts vidare till förvaltaren. Om man beaktar att förvaltarens rättigheter enligt förslaget inte gäller andra meddelanden än de som berör gäldenärens ekonomiska verksamhet och utredningen av konkursboet strider bestämmelserna inte mot bestämmelserna om förtroliga meddelanden in 10 § i grundlagen, anser grundlagsutskottet.

Däremot kan det vara befogat att se över den språkliga utformningen av bestämmelsen, anser utskottet. Det är en aning problematiskt att förvaltarens rätt att omhänderta och öppna förtroliga meddelanden adresserade till gäldenären enligt lagförslaget är huvudregeln och att huvudregeln åsidosätts om det finns anledning att anta att meddelandet inte hänför sig till gäldenärens ekonomiska verksamhet eller till utredningen av konkursboet. Förvaltarens rätt att omhänderta och öppna försändelser och begränsningarna i rätten kommer bättre fram om begränsningarna skrivs in i själva huvudregeln till exempel på följande sätt: "*Boförvaltaren har rätt att utan gäldenärens samtycke omhänderta och öppna brev-*

försändelser och andra meddelanden samt paket till gäldenären, om de hänför sig till gäldenärens ekonomiska verksamhet eller till utredningen av konkursboet." Dessutom bör 2 mom. ändras till att bara gälla postförsändelser som hänför sig till gäldenärens ekonomiska verksamhet eller till utredningen av konkursboet.

Övrigt

Garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning. I 21 § 2 mom. i grundlagen föreskrivs att garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. Momentet säger vidare att rätten att bli hörd ingår i dessa garantier. De ordnas i detalj och begränsas vid behov samt förenas med mindre undantag genom lag. Lagstiftningen får dock inte äventyra någons rättssäkerhet (RP 309/1993 rd, s. 78—79; se också GrUU 12/2002 rd, s. 6).

Med stöd av 4 kap. 11 § 3 mom. i lagförslaget kan gäldenären föreläggas vite och ett häktningssyrkande behandlas också om gäldenären inte har getts tillfälle att bli hörd. Det krävs dock att frågan är brådskande och att gäldenären inte har påträffats. Inte minst vid frihetsberövande är det en mycket viktig garanti för rättssäkerheten att gäldenären ges tillfälle att bli hörd. Avsteg från denna regel får bara göras av tungt vägande skäl. Ett sådant tungt vägande skäl i samband med konkursförfarande kan vara att personen inte kan påträffas. Däremot är det inte säkert att en brådskande behandling kan betraktas som ett behörigt skäl, särskilt inte i ett häktningsärende (jfr 4 kap. 10 § 1 mom.). Bestämmelserna bör omprövas i detta hänseende.

Friheten att utöva yrke och näring. Om en konkursgäldenärs behörighet att sköta befattningar eller uppdrag har begränsats någon annanstans i lagstiftningen, gäller begränsningen från det att konkursen har börjat till dess att boförteckningen har bestyrkts. Om inte något annat föreskrivs är begränsningarna i kraft högst fyra månader från det att konkursen har börjat, föreskrivs i 4 kap. 13 §. I 14 kap. 13 § 2 mom. föreskrivs att gäldenären inte får röja eller utnyttja affärs- eller yrkeshemligheten. Förbudet gäller också

uppgifter som hänför sig till verksamhet före konkursens början, om det är uppenbart att värdet på den egendom som ingår i konkursboet kan sjunka eller realiseringen av egendom försvåras av att informationen röjs eller utnyttjas.

Förslagen är av betydelse med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen i den mån de tryggar vars och ens lagliga rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Bestämmelserna grundar sig på godtagbara skäl. Den allmänna bestämmelsen om begränsningar av gäldenärens behö-

righet är korrekt med avseende på proportionalitetsprincipen. Förbudet att utnyttja affärs- och yrkeshemligheten kan inte anses vara överdrivet strängt (GrUU 41/2000 rd, s. 7—8). Bestämmelserna påverkar inte behandlingsordningen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 12 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Anne Huotari /vänst (delvis)
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Henrik Lax /sv

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.