

Professori Tuula Linna

## Eduskunnan lakivaliokunnalle

### *Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet*

Kuuleminen perjantaina 19.2.2021 klo 9:15

Olen ollut vuonna 2020–2021 lakivaliokunnassa kuultavana alla lueteltujen esitysten osalta. En ole ollut mukana valmistelussa muutoin kuin joissakin lausunnonantajana.

#### KONKURSSI

L 291/2020 – HE 46/2020 vp – LaVM 4/2020 (1.5.-31.10.2020)

L 721/2020 – HE 164/2020 vp – LavM 9/2020 (1.11.2020-31.1.2021)

L 14/2021 – HE 233/2020 vp – LaVM 14/2020 vp (1.2.-30.9.2021)

#### ULOSOTTO

L 289/2020 – HE 44/2020 vp – LaVM 5/2020 (1.5.-31.10.2020)

L 726/2020 – HE 157/2020 vp – LaVM 8/2020 (1.11.2020–30.4.2021)

#### PERINTÄLAKI

L 1069/2020 – HE 191/2020 vp – LaVM 12/2020 vp (1.1.2021–30.6.2021)

Lakivaliokunnan pyynnöstä totean konkurssilain väliaikaislakien vaikutusarvioinneista kunnioittaen seuraavaa.

### **1. Yhteenveto konkurssilain valmistelun vaikutusarvioinneista**

#### Myönteistä:

Kevään 2020 ensimmäinen uudistus tehtiin nopeasti Covid-epidemian alkamisen jälkeen

Jo ensimmäisessä esityksessä osattiin sanoa oikein muutoksen suunta:

- konkurssit vähentyvät kokonaisuutena
- velallisaloitteisten konkurssien suhteellinen määrä kasvaa
- verottaja ja muut suuret julkisvelkojat tekevät maksujärjestelyjä, joka hillitsee konkurssien määrää

### Moitittavaa:

Vaikutusarvioinnit puuttuvat suurelta osin kaikista kolmesta esityksestä. Esitysten pääasialliset vaikutukset keskittyvät lähinnä konkurssien määrien kehitykseen, mutta niistäkin puuttuvat määrälliset vaikutusarvioinnit ja on tyydytty pelkkään sanalliseen kuvaukseen.

- ei ole annettu taloudellisia vaikutuksia muun muassa toimivien yritysten kannalta
- ei arvioitu esitysten vaikutuksia työntekijöiden kannalta (mm. palkkaturva)
- ei ole arvioitu vaikutuksia velkojien saamisoikeuden kannalta: ovatko yritykset niin huonossa kunnossa konkurssisulun aikana, että velkojille ei jää niistä mitään jaettavaa ja normaalia huomattavasti suurempi määrä konkurseja tulee raukeamaan varojen puutteessa – kysymys on velkojien omaisuudensuojasta
- ei vaikutuksia julkisen talouden kannalta
- ei myöskään ole muita yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia työllisyyteen ja rikosten torjuntaan.

Siitä ei ole lainkaan vaikutusarviointia, miten esitykset ovat vaikuttaneet yrityssaneerausten määrään. Myös niiden määrä on yllättäen laskenut.

Lain ajoitusta ja voimassaoloaika suhteessa keinon voimakkuuteen ei analysoitu edes kahdessa viimeisessä esityksessä

- valittu keino eli konkurssiolettaman poistaminen oli niin voimakas, ettei sitä voitu pitää voimassa tammikuun 2021 loppua pidempään
- maksuvaikeudet tulevat viiveellä ja eri aikoina eri toimialoille ja yrityksille
- seulontamallia, jossa suoja kohdennetaan niihin yrityksiin, joiden vaikeudet johtuvat epidemiasta, olisi voitu pitää voimassa pidempään, jolloin vaikutus olisi voitu ulottaa niihin yrityksiin, joiden todelliset maksuvaikeudet ovat alkaneet vasta esim. keväällä 2021

Vaihtoehtoisia toteuttamismalleja tarkasteltiin vasta 3. esityksessä ja silloinkin yksipuolisen torjuvasti, vaikka edessä oli aikaisemmasta keinosta kokonaan luopuminen. Seulontamallista esitettiin vain negatiivisia arvioita, ei lainkaan sen hyviä puolia. Hyvään lainvalmisteluun kuuluu objektiivisuuden pyrkimys.

Yhdessäkään esityksistä ei otettu huomioon liitännäisvaikutuksia, kuten vaikutuksia takaisinsaanteihin taikka velallisen rikoksiin.

Lausuntopalautteen selostaminen on hyvin puutteellista.

Eduskunta joutui pyytämään asiantuntijalausunnot sellaisen luonnoksen perusteella, joka oli vasta lausuntokierroksella oikeusministeriössä. Lausuntoja ei siten annettu siitä versiosta, joka annettiin eduskunnalle.

Yhdessäkään esityksessä ei ole oikeusvertailua, vaikka ongelmat kaikissa Euroopan maissa ovat samalaisia. Kun myöskään vaihtoehtoisia toteuttamismalleja ei esitelty objektiivisesti, oli eduskunnalla ”ota tai jätä” – tilanne.

Kaikkalainen horizontaalinen vaikutusten arviointi puuttuu suhteessa esim. ulosottokaaren väliaikaislakeihin ja perintälain muutokseen, kuten trattakieltoon. Mikä on esimerkiksi konkurssisulun ja trattakiellon yhteisvaikutus?

Mitään viittausta ei ole myöskään siihen, miten insolvenssioikeudelliset muutokset vaikuttavat yhdessä yleisempien talouspoliittisten toimien kanssa. Tällainen analyysi on luonnollisesti haastavaa, mutta aikaa olisi ollut tehdä jonkinlainen analyysi esimerkiksi yhdessä työelämäprofessori Vesa Vihriälän johtaman viiden talousasiantuntijan ("talousviisaiden") kanssa.

## 2. Taustaksi

Ensimmäinen konkurssiesitys (HE 46/2020 vp) jouduttiin valmistelemaan kiireellisesti. Siinä muutettiin Konkl 2:3:ää niin, että niin sanottu konkurssioletus poistettiin, jolloin velkojalle siirtyi koko näyttötaakka velallisen maksukyvyttömyydestä. Tämä ensimmäinen väliaikaislaki oli voimassa toukokuun alusta lokakuun loppuun 2020. Itse arvioin tässä vaiheessa, että kyseessä olisi ollut riittämätön toimi. Itse asiassa kävikin niin, että oletussäännöksen poistaminen laski voimakkaasti konkurssien määrää. Oli kuitenkin perusteltua tehdä nopeasti jotakin konkurssiaallon pysäyttämiseksi. Samalla oletussäännöksen poistaminen oli signaali etenkin verottajalle ja muille suurille velkojille pidättäytyä konkurssien hakemisesta.

Kyseisen esityksen vaikutusarviointi (4.2 Pääasialliset vaikutukset) on erittäin niukka. Lähinnä todetaan vain, että konkurssien määrä saattaa laskea, mutta sitten nousta lain voimassaoloajan päättymisen jälkeen. Minkäänlaista määrällistä arviota ei esitetä. Vaikutusarviointi on siten erityisen heikko, mutta toisaalta kyseessä oli suoranaisten hätätilanne, jolloin tavanomaista vaikutusarviointien tasoa ei voida edellyttää. Positiivista esityksessä oli, että siinä oli mukana mm. verohallinnon ja Finnveran velkojatoimien ennakoitua.

Konkurssilain ensimmäisen väliaikaislain kanssa samaan aikaan annettiin eduskunnalle ulosottoaaren muuttamista koskeva esitys, josta ei ole mitään mainintaa konkurssiesityksessä. Pidän melko suurena ongelmana sitä, että hallituksen esityksissä ei ole millään tavalla koordinoitu edes saman ministeriön esityksiä. Kokonaiskuvan ja kokonaisvaikutusten arvioiminen on siten ollut lähes mahdotonta samoin kuin valittujen mallien keskinäinen vertailu.

Konkurssilain ensimmäisellä väliaikaislailla näyttää olleen sellaisia vaikutuksia, joita ei ole tarkoitettu. Myös yrityssaneerausten määrä laski vuonna 2020. Pidän suurena puutteena sitä, ettei konkurssiesityksessä puhuta sanallakaan mahdollisista vaikutuksista yrityssaneeraukseen, joka on konkurssin vaihtoehto. Itse ehdotin jo ensimmäisen konkurssiesityksen yhteydessä, että kiireellisesti olisi otettu myös yrityssaneerauslaki valmisteluun niin, että yksinkertaista saneerausmenettelyä olisi kehitetty. Oikeusministeriö oli tähän haluton ilmeisesti siitä syystä, että laajempi saneerauslain muutos on vireillä.

Ensimmäisen konkurssilain muuttamista koskevan väliaikaislain voimassaolo päättyi lokakuun lopussa 2020. Laki oli siis voimassa kuusi kuukautta. Tänä aikana oli nähtävissä, että sekä konkurssien että yrityssaneerausten määrä laski yllättävän voimakkaasti. Tässä vaiheessa olisi ollut järkevää pohtia tarkoin, olisiko mallia pitänyt muuttaa niin, että malli ei olisi vaikeuttanut kaikkien yritysten hakemista konkurssiin vaan olisi jätetty maksukyvyttömyyskäsitteen ulkopuolelle vain ne yritykset, joiden vaikeudet johtuvat nimenomaan Covid-epidemiasta.

Kun malli on tällainen "sokea" malli, joka huomattavasti vaikeuttaa konkurssiin hakemista, on selvää, ettei sitä voida pitää voimassa kovin kauan. Kun Covid-epidemia on pitkittynyt, olisi vielä tarvetta sellaiselle konkurssilain muutokselle, joka seuloo konkurssitapauksista ne, jotka johtuvat epidemiasta ja ne, jotka johtuvat muista syistä. Tällainen malli on omaksuttu ulosottoaaren muuttamisessa, ja se on osoittautunut erinomaiseksi ratkaisuksi, joka ei ole aiheuttanut ruuhkaantumista tai asiamäärien epänormaalia laskemista ulosotossa. Nyt kun valittiin liian tehokkaaksi osoittautunut keino, olisi pitänyt muuttaa jälkimmäisissä esityksissä, kun ensimmäisen väliaikaislain vaikutukset olivat näkyvillä. Ministeriö aikaili asiassa, ja lopulta valtavalla kiireellä valmisteltiin HE 164/2020 vp.

Tässä vaiheessa oli havaittu, että konkurssien määrä oli laskenut voimakkaasti (8,6 % vuoteen 2019 verrattuna). Kesä-, heinä- ja elokuussa konkurssimäärät olivat erityisen alhaiset. Samaan aikaan velallisten itsensä hakemat konkurssit olivat lisääntyneet. Syynä laskuun nähtiin julkisvelkojien myöntämät maksujärjestelyt sekä väliaikaislain vaikutus. Mitään määrällisiä arvioita ei myöskään tässä vaiheessa esitetty. Tätä voidaan jo pitää selkeänä puutteena, koska kesän konkurssitilastot olivat tuolloin jo käytettävissä.

Esitystä HE 164/2020 vp voidaan kritisoida siitä, että se on aikapulan vuoksi heikosti valmisteltu. Esimerkiksi lausuntopalautteesta on varsin lyhyt maininta. Tässä vaiheessa olisi etenkin tullut ilmoittaa, mitä ongelmia lausunnonantajat olivat nähneet ensimmäisessä väliaikaislaissa. Kyse on ensimmäisen väliaikaislain jälkiarvioinnista pohjana seuraavalle väliaikaislaille. Kehnoa valmistelu ei voida enää tässä vaiheessa puolustaa aikapulalla, koska aikaa oli riittävästi.

Valittu malli tuli liian voimakkaana toimenä tiensä päähän, eikä mallin jatkamista enää esitetty kolmannen väliaikaislain yhteydessä. Jälleen kiire oli pilannut lainvalmistelun. Oikeusministeriö ei toimittanut lausuntokierroksen jälkeistä versiota ehdotuksesta eduskunnan nimeämille asiantuntijoille lausuttavaksi vaan lakivaliokunnan linkki vei samaan ehdotukseen, joka on samaan aikaan lausuntokierroksella oikeusministeriössä. Näin ollen siinä vaiheessa, kun asiantuntija antoi lausuntonsa lakivaliokunnalle, ei ollut varmaa, minkälainen esitys eduskunnalle lopulta annetaan. Kyseessä on hyvän lainvalmistelun perusajatuksen vastainen toiminta, jota ei voida selittää yksinomaan kiireellä, sillä valmistelu-aikaa oli koko syksy. Esityksessä arvioitiin mallia, joka olisi perustunut saman tyyppiseen seulontaan kuin ulosottoapuolella, mutta se hylättiin mielestäni varsin ohuella perustelulla. Sellainen malli olisi ollut perusteltu, koska sen voimassaolo olisi voitu ulottaa esimerkiksi syyskuun loppuun 2021 saakka.

Nyt on käynyt ilmi, että vireillepantujen konkurssien määrä vuonna 2020 väheni lähes 20 % (18,6 %) vuoteen 2019 verrattuna. Yllättäen myös yrityssaneeraukset vähenivät vuoteen 2019 verrattuna yli 8 %. Toisaalta henkilökunnan määrä oli huomattavasti (yli 100 %) suurempi kuin edellisvuonna. Johtopäätöksenä on, että saneeraukseen hakeutui aiempaa suurempia yhtiöitä. Toisaalta jo esimerkiksi Stockmannin saneeraus on saattanut aiheuttaa tällaisen ilmiön. Yllättäen saneerausten määrä väheni esimerkiksi majoitus- ja ravitsemusalalla. Saneeraus- ja konkurssitietoja julkaistaan vuosineljänneksittäin. Esimerkiksi syyskuussa 2020 oli jo tiedossa voimakas konkurssien ja myös yrityssaneerausten laskeminen.

Mielestäni ulosottouudistukset oli paremmin valmisteluja, eikä ongelmia ulosoton puolelta ole kuulunutkaan. Ulosoton väliaikaislait perustuvat edellä mainittuun seulonta-ajatteluun: ne velalliset – yritysvelalliset mukaan lukien – joiden vaikeudet johtuvat epidemiasta, saavat ylimääräistä helpotusta ulosottoon, kun taas muiden velallisten osalta menettely toimii normaalisti.

Lisäksi olisi kuitenkin tarvittu arviointia myös siitä, olisiko myös velkajärjestelylakia tullut muuttaa väliaikaisesti.

Kun konkurssilain muuttamista koskeva kolmas väliaikaislaki annettiin 26.11.2020, oli tiedossa jo kolmen vuosineljänneksen luvut konkurssien ja yrityssaneerausten määrästä (tammi–lokakuu 2020). Silloin lasku oli voimakasta kesä-lokakuussa. Siinä vaiheessa konkurssihakemusten määrä oli laskenut 15,4 %.

Kaiken kaikkiaan konkurssilain väliaikaislakien vaikutusarviointeihin voidaan kohdistaa vakavaa kritiikkiä. Nyt on vielä liian aikaista tehdä lopullista jälkiarviointia ennen kuin nähdään, kuinka suuri konkurssisuma on odottamassa. Parhaassa tapauksessa talous elpyy niin nopeasti kahdella ensimmäisellä vuosineljänneksellä 2021, että kovin suurta konkurssihakemusten ruuhkaa ei synny. Aika myös näyttää sen, onko pesissä normaalia vähemmän varoja velkojille jaettavaksi ja mikä on työtekijöiden saamatta jäävien palkkojen määrä. Mielenkiintoista on myös nähdä, kuinka paljon tulee takaisinsaanteja ja talousrikostutkintaa.

Toisaalta voidaan sanoa, että varsin oikean suuntainen oli jo ensimmäisessä konkurssiesityksessä esitetty vaikutusarvio siitä, että konkurssien määrä vähenee ja velallisaloitteisten konkurssien suhteellinen osuus nousee. Yllätys kuitenkin oli, kuinka voimakas vaikutus lopulta oli. Olisi odottanut, että kiireestä huolimatta ensimmäisessä tai ainakin kahdessa jälkimmäisessä esityksessä olisi tuotu esiin joitakin, edes suuntaa-antavia numeerisia vaikutuksia konkurssien ja myös yrityssaneerausten lukumäärästä.

Uudistus onnistui siinä, että antoi tammikuun loppuun saakka hyvin tehokasta tosiasiallista konkurssisuoja, mutta epäonnistui siinä, että se antoi suojaa myös sellaisille yrityksille, joiden olisi pitänyt esimerkiksi talousrikosten estämiseksi joutua konkurssiin. Lisäksi uudistukset epäonnistuivat siinä, että kaikki konkurssiliitännäiset toimet, kuten palkkaturva ja takaisinsaannit estyivät siinä samalla. Tosin suomalainen lomautusjärjestelmä on saattanut johtaa siihen, että palkkasaatavia ei lopulta jää kovin runsaasti maksamatta. Tällainen heikomman suojaa koskeva vaikutusarviointi on mielestäni joka tapauksessa suuri puute kaikissa kolmessa konkurssiesityksessä.

Mielestäni valittu tapa hoitaa korona-ajan suoja ei ollut kokonaisuutena onnistunut, vaikka se päätavoitteeseen pääsikin. Etenkin kevään 2020 esityksessä vaihtoehtoja ei ollut juurikaan analysoitu vaan nopeasti oli valittu keinoksi konkurssiolettaman poistaminen, eikä vaihtoehtoisia tapoja mietitty huolellisemmin kuin vasta kolmannessa esityksessä ja siinäkin varsin yksipuolisesti. Samaan aikaan ulosoton puolella on onnistuneesti valittu keinoksi juuri suojatoimien kohdentaminen epidemian vuoksi maksuvaikeuksiin joutuneille.

Aikapulaan ei voida vedota vaikutusarviointien puutteen perusteeksi muun kuin ensimmäisen esityksen osalta. Kahden muun esityksen valmisteluun olisi ollut kohtuullisesti aikaa.

Helsingissä 17.2.2021

Tuula Linna

prosessioikeuden professori, Helsingin yliopisto

[tuula.linna@helsinki.fi](mailto:tuula.linna@helsinki.fi)

050 311 93 50