

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen (RP 233/2020 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Mari Aalto, justitieministeriet
- konkursombudsman Helena Kontkanen, konkursombudsmannens byrå
- tingsdomare Hannele Piisi, Helsingfors tingsrätt
- chefsjurist Antti Laitila, Finanssiala ry
- chef för lagstiftningsärenden Tiina Toivonen, Företagarna i Finland rf
- professor Tuula Linna.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Skatteförvaltningen
- Garantistiftelsen sr
- Finlands näringsliv rf
- Finlands Advokatförbund
- Suomen Perimistoimistojen Liitto ry
- Turism- och Restaurangförbundet rf
- Tapahtumateollisuus ry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att konkurslagen ändras temporärt. Syftet är att göra det lättare för företagen att klara sig igenom den kris som coronaviruset orsakat. Enligt propositionen utgör underlåtenhet att iaktta en betalningsuppsmaning med hot om konkurs presumtion om insolvens först om gäldenären inte inom 30 dagar från borgenärens betalningsuppsmaning har betalat borgenärens klara och förfallna fordran, när betalningstiden under normala förhållanden är en vecka.

Betänkande LaUB 14/2020 rd

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 februari 2021 och gälla till och med den 30 september 2021.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

Borgenärens möjligheter att försätta gäldenären i konkurs på grund av underlåtenhet att iaktta en betalningsuppläggning vid konkurs var begränsad enligt en ändring (291/2020) av konkurslagen (120/2004) från och med maj till och med oktober. Syftet var att säkerställa att inte företag som drabbats av betalningssvårigheter på grund av coronaläget våren 2020 försätts i konkurs om de skulle kunna betala sina skulder efter det att coronaepidemin har upphört (se RP 46/2020 rd, s. 5 och 8, och LaUB 4/2020 rd, s. 2).

Till följd av det fortsatta coronaläget har den temporära lagens giltighetstid förlängts med tre månader från och med november 2020 till och med januari 2021 genom en ny temporär lag (721/2020). Vid behandlingen av den propositionen förordade lagutskottet förlängd giltighetstid för den temporära lagen, men ansåg med hänvisning till inkommen utredning att det inte längre var motiverat att förlänga giltighetstiden med en ny temporär lag efter januari 2021 (LaUB 9/2020 rd). Bakgrunden till den ståndpunkten var de negativa effekter som det redogjordes för i motiveringen till propositionen (se RP 164/2020 rd, s. 5–6) och även framfördes vid utfrågningen av sakkunniga. Förlängd giltighetstid för den temporära lagen bedömdes bland annat innebära att det blir allt svårare att ansöka om konkurs och att det kan leda till ytterligare skuldsättning för redan insolventa företag. Dessutom bedömde sakkunniga att den svarta ekonomin kan gynnas av att offentliga borgenärer inte lämnar in konkursansökningar. I utfrågningen ansåg sakkunniga att ärendebalansen kan öka vid domstolarna och konkursombudsmannens byrå, om man fortsätter att begränsa konkursansökningarna. Behovet av att utreda missbruk och ledningens ansvar samt behovet av offentliga utredningar kan dessutom öka.

Av dessa skäl förutsatte lagutskottet att det bör övervägas om man, när den nu aktuella temporära lagen upphör att gälla, ska återgå till att tillämpa de normala bestämmelserna i konkurslagen eller om det är motiverat att på något annat sätt underlätta för företag som drabbats av betalningssvårigheter på grund av coronaläget. Eftersom den nya temporära lagen bara gäller i tre månader måste en utredning för att utvärdera situationen och eventuella nya medel starta omedelbart. Det var enligt utskottet nödvändigt för att rättsläget skulle vara tydligt och för att de eventuella nya åtgärder som införs ska finnas tillgängliga när den temporära lagen upphör att gälla. Utskottet underströk också att lagförslagen, om de eventuella nya åtgärderna kräver ändringar i lagstiftningen, bör lämnas till riksdagen under höstsessionen i så god tid att riksdagen har tillräckligt med tid att behandla dem. Riksdagen godkände ett uttalande om detta utifrån utskottets betänkande (RSv 111/2020 rd).

Bakgrunden till den aktuella propositionen är det fortsatta coronaläget och uttalandet från riksdagen. I propositionen föreslås 2 kap. 3 § i konkurslagen bli ändrad temporärt så att underlåtenhet att iaktta en betalningsuppläggning med hot om konkurs utgör presumtion om insolvens först om gäldenären inte inom 30 dagar från borgenärens betalningsuppläggning har betalat borgenärens klara

Betänkande LaUB 14/2020 rd

och förfallna fordran. Enligt de normala bestämmelserna i konkurslagen är betalningstiden en vecka. Målet är att, efter att den nu gällande temporära lagen har upphört att gälla, underlätta för företagen genom att förlänga gäldenärens tid att betala sina skulder och ordna sina ekonomi. Propositionen gäller en tredje temporär ändring av konkurslagen. Lagen avses gälla från och med den 1 februari till och med den 30 september 2021.

Lagutskottet tillstyrker lagförslaget i propositionen, men med följande kommentarer.

Det föreslagna tillvägagångssättet och andra alternativ

De sakkunniga hade divergerande åsikter om förslaget. Största delen förordade den föreslagna ändringen, men en del ansåg den vara onödig och framhöll att målen med propositionen kan nås med att tillämpa normala bestämmelser i konkurslagen. Å andra sidan ansåg vissa sakkunniga propositionen vara helt otillräcklig i förhållande till det rådande läget och framhöll att den nu gällande temporära regleringen bör fortsätta från och med slutet av januari 2021 och således ytterligare begränsa möjligheterna att använda försummelse av en betalningsuppsmaning med hot om konkurs som grund för konkursansökan från borgenärens sida eller att helt och hållet befria de företag som är föremål för offentlighetsrättsliga begränsningar från konkursförfarande under en viss tid.

Coronaläget är en stor utmaning och försvårar för företagen, men med hänvisning till de negativa effekter som beskrivs i det tidigare betänkandet (LaUB 9/2020 rd) och i motiveringen till respektive propositioner (se RP 164/2020 rd, s. 5–6, och RP 233/2020 rd, s. 4) anser lagutskottet att det inte är motiverat att förlänga giltighetstiden för den gällande temporära lagen efter januari 2021. Utskottet konstaterar att möjligheten att använda en presumtion till följd av försummelse av en betalningsuppsmaning med hot om konkurs som grund för borgenärens konkursansökan redan har begränsats genom två temporära lagar. Det har inneburit att borgenärernas möjligheter att försätta gäldenärer i konkurs har begränsats mekaniskt och omfattande i sammanlagt nio månader, eftersom det är svårt för borgenärerna att påvisa gäldenärens insolvens utan stöd av en presumtion baserad på försummelse av en betalningsuppsmaning med hot om konkurs. Konkursansökningar från borgenärer har därför minskat avsevärt (RP 233/2020 rd, s. 4). Om företag som är föremål för restriktioner helt och hållet befrias från konkursförfarande, innebär det också i sak att det finns ett omfattande och mekaniskt hinder för att ansöka om konkurs och att konkursansökan skjuts på framtiden. Också en stor del av de sakkunniga ställde sig bakom ändringen, som innebär att ansökan om konkurs utifrån en presumtion som grundar sig på försummelse av en betalningsuppsmaning med hot om konkurs inte längre begränsas.

Som kompromiss har det föreslagits att betalningstiden för en betalningsuppsmaning med hot om konkurs med hänvisning till det exceptionella coronaläget ska vara 60 dagar i stället för 30 dagar som regeringen föreslår. Till detta konstaterar utskottet att borgenären vanligen försöker driva in sin fordran en tid på frivillig väg innan borgenären skickar en betalningsuppsmaning med hot om konkurs. I och med att en presumtion som grundar sig på försummelse av en betalningsuppsmaning med hot om konkurs inte har tillämpats en längre tid fram till januari 2021, kan det hända att det finns fall där konkursansökan bör göras relativt snabbt. Så kan det vara till exempel när offentlighetsrättsliga förpliktelser inte har betalats under hela den tid som den temporära lagen varit i kraft eller när gäldenärens verksamhet behöver utredas. Å andra sidan kräver 4 § i lagen om indrivning av fordringar (513/1999) att borgenärerna har ett ansvarsfullt förhållningssätt till betalningsar-

Betänkande LaUB 14/2020 rd

rangemangen, vilket innebär att de i sina åtgärder måste beakta varje gäldenärs situation och de rådande exceptionella omständigheterna. Med hänvisning till inkommen utredning anser lagutskottet att den föreslagna betalningstiden på 30 dagar är välbalanserad både för gäldenären och för borgenären.

Under beredningen av propositionen övervägdes också andra alternativ, men de ansågs problematiska bland annat på grund av bevisningsproblem och komplicerade och utdragna domstolsbehandlingar (se RP, s. 5–6). På grundval av det som kom fram i utfrågningen har utskottet ingenting att anmärka på dessa slutsatser.

Samtidigt påpekar lagutskottet att det för att försätta någon i konkurs redan enligt den gällande konkurslagen krävs att gäldenären är insolvent på något annat sätt än tillfälligt (2 kap. 1 § 2 mom.). När en presumtion om insolvens som grundar sig på en betalningsuppmaning med hot om konkurs återinförs från och med februari 2021, är det således bara fråga om en presumtion som fortfarande ger gäldenären möjlighet att bevisa att insolvensen är tillfällig. Då tar domstolen ställning till om villkoret för att försätta gäldenären i konkurs uppfylls, nämligen om gäldenären är insolvent på något annat sätt än tillfälligt. Utskottet hänvisar till sitt tidigare betänkande (LaUB 4/2020 rd, s. 4) och understryker att det är viktigt att villkoret tolkas och tillämpas inom en viss tid, det vill säga med beaktande av att företagets situation inte är normal på grund av coronaläget och de rådande restriktionerna. Bedömningskriterierna är därför inte desamma som under normala förhållanden.

För tydlighetens skull framhåller utskottet också att propositionen innebär en temporär ändring endast i den betalningstid som föreskrivs i 2 kap. 3 § 2 mom. 3 punkten i konkurslagen, som alltså förlängs från den normala tidsfristen på en vecka till 30 dagar. Enligt förarbetena till konkurslagen kan en borgenär som grund för sin konkursansökan åberopa underlåtelse att iaktta en betalningsuppmaning med hot om konkurs bara om borgenären har iakttagit det innehåll och den tidsfrist i betalningsuppmaningen som bestämmelsen föreskriver (se RP 26/2003 rd, s. 46 och 47). Enligt förarbetena är det viktigt att gäldenären exakt vet vad och hur stor skuld det är fråga om och inom vilken tid gäldenären senast ska betala skulden för att undvika konkurs. Gäldenären måste också förstå att försummelse att iaktta en betalningsuppmaning inom utsatt tid kan leda till konkursansökan. Betalningsuppmaningen ska således innehålla information om grunden för fordran och fordringens belopp samt det faktum att borgenären kan kräva att gäldenären försätts i konkurs, om skulden inte betalas inom den tid som avses i momentet från det att gäldenären har fått betalningsuppmaningen.

Följaktligen innebär lagändringen att en borgenär kan ansöka om konkurs för gäldenären med hänvisning till att gäldenären inte har iakttagit en betalningsuppmaning med hot om konkurs, om gäldenären inte har betalat skulden inom 30 dagar från det att gäldenären har fått betalningsuppmaningen. Enligt 2 kap. 3 § 3 mom. i konkurslagen ska konkursansökan dock göras senast tre månader från utgången av tidsfristen, om skulden då fortfarande är obetald. Domstolen undersöker på tjänstens vägnar om det finns förutsättningar för att försätta gäldenären i konkurs (7 kap. 11 § i konkurslagen).

Betänkande LaUB 14/2020 rd

Företagssanering

I behandlingen i utskottet väckte frågan om hur företagssaneringsförfarandet förhåller sig till konkursförfarandet diskussion och om det är möjligt att genom företagssaneringsförfarande underlätta läget för ett företag som råkat i betalningssvårigheter på grund av coronasituationen. Enligt motiveringen till propositionen är företagssanering ett sätt att förhindra konkurs i företag som kan återställa sin solvens (s. 6).

Bestämmelser om företagssaneringens förhållande till konkurs finns i 24 § i företagssaneringslagen (47/1993). Regleringen innebär att konkursansökan och företagssaneringsansökan kan vara anhängiga samtidigt, men konkursansökan kan avgöras först om företagssaneringsansökan inte går vägen. Om det är ett företag som är livsdugligt företag och kan saneras, skyddar företagssaneringen från konkurs.

Å andra sidan har det påpekats att företagssanering är en tung, långsam och dyr process och därför är användbar främst för sanering av stora företag. Eftersom en stor del av företagen är småföretag är det viktigt att det finns ett användbart, alltså tillräckligt enkelt, snabbt och kostnadsmässigt rimligt saneringsförfarande för dem. Med hänvisning till tidigare ståndpunkter anser utskottet det vara viktigt att det projekt för revidering av företagssaneringslagen som för närvarande pågår vid justitieministeriet också tar ställning till behovet av att ändra förfarandet med avseende på mindre företag (se LaUB 4/2020 rd). Det är viktigt trots att privata yrkesutövare och näringsidkare på vissa villkor har möjlighet att ansöka om skuldsanering enligt lagen om skuldsanering för privatpersoner (57/1993) som är ett fördelaktigare alternativ än företagssanering för företagare som bedriver näringsverksamhet med firma.

Giltighetstid

För närvarande pågår den andra vägen av coronaepidemin och det har varit nödvändigt att införa nya restriktioner. För närvarande är det svårt att förutse hur länge epidemin kommer att pågå och därmed påverka företagen och deras verksamhet. Den föreslagna lagändringen har störst betydelse strax efter att den trätt i kraft i februari 2021, när presumtion om insolvens som grundar sig på försummelse av en betalningsuppmaning med hot om konkurs återinförs efter en lång paus. För att lagens syften ska nås är det viktigt att lagändringen gäller tillräckligt länge. I propositionen föreslås det en giltighetstid på åtta månader. Med hänvisning till det som sägs ovan och inkommen utredning anser lagutskottet förslaget vara lämpligt.

Domstolarnas och konkursombudsmannens resurser

Tidigare utgick man från att konkursansökningarna ökar kraftigt, när möjligheten att tillämpa betalningsuppmaning med hot om konkurs som grund för konkursansökan upphör att gälla (se RP 46/2020 rd, s. 4–5, och LaUB 164/2020 rd, s. 5). Även om syftet med den aktuella ändringen är att minska antalet konkursansökningar (se RP 233/2020 rd, s. 5), kan man utgå från att domstolarnas och konkursombudsmannens arbetsmängd kommer att öka avsevärt. Med hänvisning till tidigare ståndpunkter förutsätter lagutskottet att domstolarna och konkurrensombudsmannen tilldelas adekvata resurser (se LaUB 4/2020 rd, s. 7, och LaUB 9/2020 rd, s. 4).

Betänkande LaUB 14/2020 rd

Bedömning av samverkande ändringar

I år har ett flertal lagar ändrats temporärt på grund av coronaläget. Exempelvis den aktuella propositionen är den tredje temporära ändringen av konkurslagen. Typiskt för ändringarna är att regeringen i de enskilda propositionerna bara bedömer konsekvenserna av förslaget till ändring, trots att ändringen ofta ingår i ett större regelverk som syftar till att underlätta coronaläget och dess konsekvenser. Så har exempelvis har borgenärens och gäldenärens situation påverkats dels av de temporära ändringarna i konkurslagen, dels även av de temporära ändringarna i utsökningsbalken (705/2007), lagen om indrivning av fordringar (513/1999) och konsumentskyddslagen (38/1978). Utskottet anser det viktigt att kommande propositioner med koppling till coronaläget också innehåller en bedömning av hur förändringarna samverkar.

DETALJMOTIVERING

Lag om temporär ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen

Ikraftträdandebestämmelsen. I 2 mom. ingår övergångsbestämmelser. Enligt den första meningen ska den lag som gällde vid den tidpunkt då ansökan blev anhängig tillämpas på konkursansökningar som blivit anhängiga före ikraftträdandet av lagen. Enligt den andra meningen tillämpas den här lagen också efter utgången av giltighetstiden på ansökningar som blivit anhängiga under denna lags giltighetstid och som fortfarande är anhängiga när giltighetstiden går ut. Enligt motiveringen till propositionen är avsikten att övergångsbestämmelserna ska vara förenliga med övergångsbestämmelserna i den gällande temporära lagen (s. 7–8).

I den föreslagna övergångsbestämmelsen är tidpunkten när konkursansökan blir anhängig avgörande. Det är således inte av någon betydelse när konkursansökan avgörs eller när gäldenären har delgivits en betalningsuppmaning med hot om konkurs.

Avsikten är att lagen ska träda i kraft den 1 februari 2021. Om borgenären alltså före den 1 februari 2021 anhåller om att en gäldenär ska försättas i konkurs, tillämpas de bestämmelser som då gällde, även om ansökan avgörs den 1 februari 2021 eller därefter. Av detta följer för det första att en borgenär före 1.2.2021 endast i begränsad utsträckning kan ansöka om konkurs på basis av en presumtion om insolvens som grundar sig på en betalningsuppmaning som hotas av konkurs på de villkor och i den omfattning som anges i temporära lagar 291/2020 och 721/2020 (konkursansökan grundar sig på en sådan försummelse av gäldenärens betalningsskyldighet som har förfallit till betalning före 1.3.2020). Om villkoren är uppfyllda, ska en veckas betalningstid tillämpas. Om villkoren för att tillämpa en presumtion om insolvens som grundar sig på en betalningsuppmaning med hot om konkurs däremot inte är uppfyllda, kan gäldenären inte försättas i konkurs på denna grund. Det bör dock noteras att de temporära lagarna inte hindrar borgenären från att ansöka om att gäldenären ska försättas i konkurs och att i stället för att åberopa en försummelse att iaktta en betalningsuppmaning med hot om konkurs åberopa andra bevis för gäldenärens insolvens (se LaUB 4/2020 rd, s. 4, och LaUB 9/2020 rd).

Om borgenären däremot gör en konkursansökan under tiden den 1 februari–30 september 2021, tillämpas bestämmelserna i den nu föreslagna temporära lagen. Om borgenären då åberopar en

Betänkande LaUB 14/2020 rd

presumtion om insolvens som grundar sig på försummelse att iaktta en betalningsupplmaning med hot om konkurs, tillämpas betalningstiden på 30 dagar i samtliga fall. Spelar således ingen roll hur lång betalningstiden är enligt betalningsupplmaningen. T. ex. i övergångsskedet, om borgenären i slutet av januari 2021 delger gäldenären en betalningsupplmaning med en betalningstid på en vecka, kan borgenären ansöka om konkurs på basis av en presumtion om obestånd som grundar sig på försummelse av betalningsupplmaningen i fråga först när gäldenären har haft betalningstid på 30 dagar. Likaså tillämpas betalningstiden på 30 dagar i sådana begränsade fall som avses i temporära lagar 291/2020 och 721/2020, där en borgenär kan ansöka om konkurs på basis av en presumtion om obestånd som grundar sig på en betalningsupplmaning som hotas av konkurs. I de fall när konkursansökan blir anhängig den 1 oktober 2021 eller därefter tillämpas de bestämmelser som gällde då.

Utskottet påpekar dessutom att den föreslagna betalningstiden på 30 dagar med anledning av 2 kap. 3 § 3 mom. i konkurslagen är av betydelse redan innan lagändringen träder i kraft. Enligt momentet kan gäldenären försättas i konkurs på grund av att en betalningsupplmaning med hot om konkurs inte har iakttagits bara om borgenären gör en ansökan inom tre månader från utgången av den tidsfrist som avses i 2 mom. 3 punkten och borgenärens fordran fortfarande är obetald. Om en borgenär delger gäldenären en betalningsupplmaning med hot om konkurs exempelvis i december 2020, men på grundval av upplmaningen ansöker om att gäldenären ska gå i konkurs i början av februari 2021, tillämpas på behandlingen av ansökan bestämmelserna om en betalningstid på 30 dagar i den nu föreslagna temporära lagen. Om skulden fortfarande är obetald, kan gäldenären försättas i konkurs på grundval av borgenärens ansökan.

Mot bakgrund av ovanstående är det viktigt att gäldenärerna och borgenärerna är medvetna om den temporära lagen och dess konsekvenser och inte blir överraskade. Utskottet anser därför att det är motiverat att man går ut med information om lagändringen och dess konsekvenser på bred front, när lagen har antagits.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 233/2020 rd utan ändringar.

Betänkande LaUB 14/2020 rd

Helsingfors 9.12.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Eva Biaudet sv
ersättare Veikko Vallin saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila
utskottsråd Mikko Monto.