Betänkande LaUB 9/2020 rd– RP 164/2020 rd

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 164/2020 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört (distanskontakt)
- lagstiftningsråd Mari Aalto, justitieministeriet
- konkursombudsman Helena Kontkanen, konkursombudsmannens byrå
- chefsjurist Antti Laitila, Finans Finland
- 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
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om temporär ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen. Lagen motsvarar till sitt innehåll en gällande temporär lag. En gäldenär ska inte antas vara insolvent på den grunden att gäldenären har underlåtit att betala en klar och förfallen fordran inom en vecka efter att ha fått borgenärens uppmaning att betala fordran.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 31 januari 2021.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I början av maj 2020 trädde en ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen (120/2004) i kraft. Enligt ändringen (291/2020) slopas underlåtenhet att iaktta en betalningsuppmaning med hot om konkurs temporärt som grund för en presumtion om gäldenärens insolvens. Syftet var att säkerställa att företag som drabbats av betalningssvårigheter på grund av coronasituationen inte försätts i konkurs om de skulle kunna betala sina skulder efter det att coronaepidemin har upphört. Ett ytterligare syfte med propositionen var att förhindra att betalningsuppmaningar med hot om konkurs används vid indrivning när ett företags betalningssvårigheter har uppstått nyligen och således sannolikt beror på coronasituationen (se RP 46/2020 rd, s. 5 och 8—9, och LaUB 4/2020 rd, s. 2).

När den temporära lagen stiftades begränsades dess giltighetstid till sex månader, till utgången av oktober 2020, eftersom det då inte var möjligt att förutspå hur länge coronaepidemin skulle pågå eller hurdana ekonomiska konsekvenser epidemin skulle ha. Man ansåg därför att frågan vid behov bör bedömas på nytt när man vet mer om hur näringslivet återhämtat sig från den kris som orsakats av coronapandemin (se RP 46/2020 rd, s. 8).

För att de ursprungliga syftena med lagen ska kunna nås föreslår regeringen nu att giltighetstiden för den temporära lagen förlängs med tre månader, till och med den 31 januari 2021. Innehållet i den nya temporära lagen motsvarar innehållet i den gällande temporära lagen.

Lagutskottet tillstyrker lagförslaget i propositionen, men med följande anmärkningar.

Förlängd giltighetstid för den temporära lagen

De sakkunniga som lagutskottet hörde hade klart olika åsikter om huruvida lagens giltighetstid skulle förlängas: en del understöder förlängningen medan andra motsätter sig eller förhåller sig med reservation till den.

En förlängning av giltighetstiden för den temporära lagen har motiverats med att företagens situation är exceptionell på grund av den kris som coronaviruset orsakat. Många företag och branscher kämpar fortfarande med sin ekonomiska situation efter den första vågen av epidemin, som började i våras. Nu är dessutom den andra vågen här, och näringslivsrestriktionerna försvagar situationen för många branscher. Av dessa orsaker har det ansetts att man måste kunna förhindra onödiga konkurser som beror på tillfälliga betalningssvårigheter i friska företag.

Å andra sidan hänvisar de sakkunniga till de negativa konsekvenser som nämns i propositionen (s. 6) och menar att en förlängning av giltighetstiden för den temporära lagen kan försvåra konkursansökningar under en lång tid. Det kan leda till att företag som redan blivit insolventa skuldsätter sig ytterligare. Dessutom bedömer de sakkunniga att den svarta ekonomin kan gynnas av att offentliga borgenärer inte lämnar in konkursansökningar. Också affärsverksamheten hos de företag som själva har fordringar blir lidande när de inte får betalning. De sakkunniga menar att om man fortsätter att begränsa konkursfordringarna kan det uppstå en ärendebalans hos domstolarna och konkursombudsmannens byrå. Behovet av att utreda missbruk och ledningens ansvar samt

behovet av offentliga utredningar kan öka. Också återvinning kan försvåras till följd av förlust av tidsfrister. Även tidsfristerna i lagstiftningen om lönegaranti kan hinna gå ut under väntetiden, så att en del av arbetstagarnas lönefordringar inte omfattas av lönegarantin.

För att kunna få klarhet i ärendet har lagutskottet bett en expert på statsrätt bedöma om det finns författningsrättsliga oklarheter med propositionen och om lagutskottet därför borde begära grundlagsutskottets utlåtande om den (38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning). Enligt experten innehåller propositionen inte några ovan avsedda bestämmelser som skulle vara problematiska med avseende på grundlagen. Statsrättsexperten bedömde den föreslagna regleringens förhållande till egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Experten ansåg att det med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna finns vägande och godtagbara grunder för regleringen, vars syfte är att säkerställa att företag som drabbats av tillfälliga betalningssvårigheter på grund av coronaepidemin kan fortsätta sin företagsverksamhet, och att dessa grunder särskilt tryggar rätten att idka näring enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Genom förslaget fullgörs också den i 18 § 2 mom. i grundlagen avsedda skyldigheten för det allmänna att främja sysselsättningen.

Experten på statsrätt påpekar också i sitt utlåtande att förslaget inte i sig betyder att konkursförfaranden på ansökan av borgenärer förhindras. Förslaget påverkar endast förutsättningarna för att inleda ett förfarande genom att ingripa i presumtionen om insolvens. Regleringen om insolvenspresumtionen i konkurslagen är typisk verkställighetsreglering, och enligt experten kan den endast i undantagsfall utgöra ett problem med avseende på grundlagsbestämmelsen om egendomsskyddet. I sin bedömning av förslagets proportionalitet beaktade experten att det handlar om att förlänga tiden för temporär reglering som gällt i sex månader med tre månader. Enligt experten kan behovet av förlängningen också motiveras med att coronaläget har försämrats under hösten, vilket sannolikt ökar de tillfälliga betalningssvårigheterna hos i sig livskraftiga företag.

Lagutskottet konstaterar att när den temporära lagen stiftades var syftet att genom övergångsbestämmelser och den tidsmässiga tillämpningen av dem rikta ändringen till de gäldenärer vars ekonomiska svårigheter hade uppstått nyligen och antogs bero på den rådande coronasituationen (se RP 46/2020 rd, s. 9, och LaUB 4/2020 rd, s. 4). Enligt en inkommen utredning har detta syfte också nåtts. De konkursansökningar som borgenärerna gjort med stöd av en presumtion om insolvens med hot om konkurs har gällt sådana gäldenärer som hade betalningssvårigheter redan före coronasituationen. Men under den tid den temporära lagen varit i kraft har borgenärerna inte ansökt om konkurs för gäldenärer utan stöd av någon annan presumtion om insolvens, trots att detta har varit möjligt genom att bevisa gäldenärens insolvens på något annat sätt än genom en betalningsuppmaning med hot om konkurs (se RP 46/2020 rd, s. 8 och 9, och LaUB 4/2020 rd, s. 4). Enligt de uppgifter som utskottet nu har fått beror detta på att det är ytterst svårt för en borgenär att visa att gäldenärens insolvens inte är tillfällig utan stöd av en insolvenspresumtion.

På grund av det som sägs ovan har antalet konkursansökningar från borgenärer minskat betydligt under den tid den temporära lagen varit i kraft. Detta har i själva verket medfört ett omfattande konkursskydd. Den temporära lagen har således haft betydande praktiska konsekvenser. Därför bör man noga överväga om det är behövligt och motiverat att under de rådande förhållandena förlänga giltighetstiden för den temporära lagen med tre månader, när man beaktar de omständigheter som anförts för och emot förlängningen.

Sammantaget sett har lagutskottet beslutat tillstyrka förlängningen av giltighetstiden för den temporära lagen, eftersom den kris som beror på den exceptionella coronaepidemin ännu inte är över för företagens del och det kan ta tid att återhämta sig från den. Dessutom pågår den andra vågen av epidemin, och det har redan fattats beslut om vissa nya restriktioner för företagsverksamheten. Under de rådande förhållandena anser utskottet således att de omständigheter som talar för ett godkännande av propositionen väger tyngre än de som talar emot det. Med beaktande av de ovannämnda negativa konsekvenserna är det dock befogat att begränsa giltighetstiden för den temporära lagen till tre månader.

Fortsatta åtgärder

Det är omöjligt att säga hur länge coronaepidemin och de ekonomiska konsekvenserna av den kommer att vara, men man bör överväga fortsatta åtgärder för den händelse att situationen blir långvarig. Utskottet anser dock utifrån den information som kommit in att det inte är motiverat att förlänga giltighetstiden för den temporära lag som nu stiftas med en motsvarande ny temporär lag. Det bör därför 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 är nödvändigt för att rättsläget ska vara tydligt och för att de eventuella nya medel som införs ska finnas tillgängliga när den temporära lagen upphör att gälla. Utskottet understryker också att om de eventuella nya medlen kräver ändringar i lagstiftningen, bör lagförslagen lämnas till riksdagen under höstsessionen i så god tid att riksdagen har tillräckligt med tid att behandla dem. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om saken (*Utskottets förslag till uttalande*).

Utskottet noterar också att som det sägs ovan uppskattas förlängningen av giltighetstiden för den temporära lagen leda till att tidsfristerna för lönegaranti enligt lönegarantilagstiftningen kan hinna gå ut så att en del av arbetstagarnas lönefordringar inte omfattas av lönegarantin. Utskottet ser det som viktigt att man snabbt utreder om det finns något sätt att undvika sådana oskäliga konsekvenser eller om arbetstagarnas eventuella förluster kan ersättas på något sätt.

Domstolarnas och konkursombudsmannens resurser

När den gällande temporära lagen stiftades uppskattades det att antalet konkursansökningar kommer att öka efter det att lagen har upphört att gälla (se RP 46/2020 rd, s. 5 och 6). Förlängningen av giltighetstiden för den temporära lagen kommer sannolikt att leda till att antalet konkursansökningar ökar ytterligare efter det att lagens giltighetstid går ut (RP 164/2020 rd, s. 6). Arbetsmängden vid domstolarna och konkursombudsmannens byrå kommer således att öka. Lagutskottet hänvisar därför till sitt tidigare yttrande och förutsätter att man skyndsamt ser till att domstolarna och konkursombudsmannen får tillräckliga resurser (se LaUB 4/2020 rd, s. 7).

Kvaliteten på lagberedningen och tidsramarna

Den temporära ändringen av konkurslagen är i kraft till och med den 31 oktober 2020. Regeringen överlämnade propositionen om förlängning av den temporära lagens giltighetstid till riksda-

gen den 15 oktober 2020. Riksdagen har således haft en ytterst kort tid på sig att behandla propositionen. Riksdagen har därför tvingats till exceptionella arrangemang vid behandlingen av propositionen i utskottet och i plenum för att säkerställa att det inte uppstår något avbrott mellan den gällande lagen och ikraftträdandet av den nya temporära lagen.

Lagutskottet ser allvarligt på att en proposition överlämnas i ett så här sent skede och understryker att riksdagen bör ha tillräckligt med tid på sig att behandla lagändringar som föreslås av regeringen. Detta är nödvändigt rent allmänt, men särskilt när det handlar om propositioner av detta slag, som inte är okomplicerade eller okontroversiella. Utskottet påpekar att den temporära lagändringen stiftades för en tid av sex månader. Regeringen har således haft flera månader på sig att dra upp riktlinjer och förbereda sig för situationen.

Utskottet noterar också att regeringens enda alternativ till den föreslagna ändringen var att inte förlänga giltighetstiden för den temporära lagen (s. 6). Man borde ha övervägt även andra alternativ, med tanke på de ovannämnda negativa konsekvenserna. Till en god lagberedning hör också att responsen från de sakkunniga refereras i en proposition. Nu nämns det bara att responsen var tudelad (s. 6).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 164/2020 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner ett uttalande. ***(Utskottets förslag till uttalande)***

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen omedelbart utreder och utvärderar på vilka andra sätt man kan underlätta för företag som drabbats av tillfälliga betalningssvårigheter på grund av coronaepidemin eller de restriktioner som införts på grund av den än genom att förlänga giltighetstiden för den temporära ändringen av 2 kap. 3 § i konkurslagen efter den 31 januari 2021 och, om dessa andra sätt kräver ändringar i lagstiftningen, förelägger riksdagen de relevanta lagändringarna i god tid så att riksdagen kan behandla förslagen under höstsessionen 2020.

Betänkande LaUB 9/2020 rd

Helsingfors 20.10.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Marko Kilpi saml
medlem Mari Rantanen saf
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Tuomas Kettunen cent
ersättare Pauli Kiuru saml
ersättare Kari Tolvanen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila
utskottsråd Mikko Monto.