

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det 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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
3 Målsättning	4
4 Förslaget och dess konsekvenser	5
4.1 Förslaget	5
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	5
5 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	6
6 Remissvar	6
7 Specialmotivering	6
8 Ikraftträdande	7
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	7
LAGFÖRSLAG	9
Lag om temporär ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen	9
BILAGA	10
PARALLELLTEXT	10
Lag om temporär ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen	10

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Statsrådet konstaterade i samverkan med republikens president den 16 mars 2020 att undantagsförhållanden råder i landet på grund av coronavirusläget (covid-19). Statsrådet enades om vissa åtgärder som syftade till att skydda befolkningen och bland annat till att trygga verksamheten i samhället och näringslivet och trygga företagens verksamhetsmöjligheter trots de ekonomiska svårigheter som det rådande coronavirusläget medför.

En av dessa åtgärder var en temporär ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen (120/2004) så att den presumtion om insolvens som grundar sig på underlåtenhet att iaktta en betalningsuppsmaning med hot om konkurs avskaffades för tiden 1 maj–31 oktober 2020.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid justitieministeriet.

På grund av propositionens brådskande natur har man avvikit från anvisningarna om hörande vid författningsberedning. Det har inte ordnats någon egentlig remissbehandling i fråga om propositionen, men utkastet till proposition har med mycket kort varsel sänts för kommentarer till konkursombudsmannen och delegationen för konkursärenden. Genom delegationen hade representanter för Finlands Advokatförbund r.f., Helsingfors tingsrätt, Skatteförvaltningen, Finansiäls ry, Företagarna i Finland rf, närings-, trafik- och miljöcentralen (lönegaranti) och Finnvera Abp möjlighet att framföra sina åsikter. Utkastet till proposition sändes dessutom för kommentarer till medlemmarna i den företagssaneringsarbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet den 29 januari 2020.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

För att en gäldenär ska försättas i konkurs krävs det att gäldenären är insolvent. Enligt 2 kap. 1 § 2 mom. i konkurslagen (120/2004) avses med insolvens att gäldenären inte kan betala sina skulder när de förfaller till betalning och att denna oförmåga inte är endast tillfällig. En gäldenär kan inte försättas i konkurs på grund av tillfällig insolvens.

En gäldenär kan försättas i konkurs antingen på ansökan av gäldenären själv eller på ansökan av borgenären. I 2 kap. 3 § 2 mom. i konkurslagen finns bestämmelser om presumtion om insolvens. En gäldenär ska anses vara insolvent om någon av de presumerande omständigheterna föreligger, om inte något annat visas. Presumptionerna kan således motbevisas.

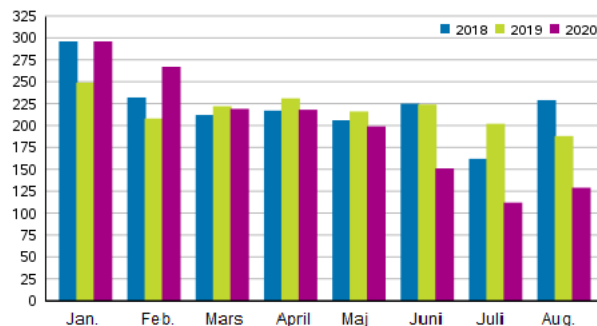
En gäldenär ska enligt paragrafens 1 mom. anses vara insolvent om gäldenären uppger sig vara insolvent och det inte visar sig finnas särskilda skäl att inte godta denna upplysning.

I paragrafens 2 mom. finns bestämmelser om presumtion om insolvens när borgenären ansöker om att gäldenären ska försättas i konkurs. Om inte annat visas, ska en gäldenär anses vara insolvent när 1) gäldenären har ställt in sina betalningar, 2) en utsökning under de senaste sex månaderna före konkursansökan har visat att gäldenären saknar medel till full betalning av en fordran, eller 3) gäldenären är eller under det senaste året före konkursansökan har varit bokföringsskyldig för sin rörelse eller sin yrkesutövning och har underlåtit att betala en klar och förfallen fordran inom en vecka efter att ha fått borgenärens uppsmaning att betala denna fordran.

Den presumtion om insolvens som grundar sig på underlåtenhet att iaktta en sådan betalningsuppmaning med hot om konkurs som avses i 2 kap. 3 § 2 mom. 3 punkten i konkurslagen avskaffades genom lagen om temporär ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen (291/2020) för tiden 1 maj–31 oktober 2020.

Enligt Statistikcentralens statistik ökade antalet konkursansökningar i januari–februari, innan coronaviruspandemin bröt ut, jämfört med motsvarande tidpunkt i fjol, men har minskat sedan mars. Minskningen var kraftig i juni–augusti. Sammanlagt minskade antalet konkursansökningar i januari–augusti med 8,6 procent jämfört med året innan.

Statistikcentralen. Anhängiggjorda konkurser januari–augusti 2018–2020



I normala fall inleds de flesta konkursärendena på ansökan av offentliga borgenärer. Enligt Statistikcentralens statistik lämnades ansökan in av Skatteförvaltningen i 42,1 procent, av försäkringsanstalter (huvudsakligen arbetspensionsbolag) i 17 procent, av övriga borgenärer (privaträttsliga borgenärer) i 9,7 procent och av gäldenären själv i 31,2 procent av fallen år 2019. Efter att den temporära lagen trätt i kraft har gäldenärernas egna ansökningar relativt sett ökat. Andelen har varierat mellan 36 och 52 procent per månad.

Minskningen av antalet konkurser bedöms för det första bero på att Skatteförvaltningen och arbetspensionsbolagen beviljat betalningsarrangemang, att hyresvärdar kommit sina hyresgäster till mötes, att finansörer beviljat amorteringsfria perioder och att staten satt in stödåtgärder. En annan orsak är att konkurslagen temporärt ändrades genom lag 291/2020. En betalningsuppmaning med hot om konkurs är den grund på vilken borgenärerna allra oftast ansöker om att gäldenären ska försättas i konkurs. Avskaffandet av denna grund har lett till en avsevärd minskning av antalet konkursansökningar.

De konkursansökningar som lämnats på initiativ av borgenärer under den temporära lagens giltighetstid gäller huvudsakligen fall på vilka den temporära lagen inte tillämpas med stöd av övergångsbestämmelsen. En betalningsuppmaning med hot om konkurs har då antingen delgetts före den 1 maj 2020, eller också grundar den sig på sådana försummelser av gäldenärens betalningsskyldighet som har förfallit till betalning före den 1 mars 2020.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att till utgången av januari 2021, genom att förlänga giltighetstiden för den nu gällande temporära lagen, förhindra att företag som drabbats av betalningssvårigheter på grund av coronavirussituationen försätts i konkurs på basis av en presumtion om insolvens

med anledning av att företaget underlåtit att iaktta en betalningsuppsmaning med hot om konkurs. Genom att förlänga giltighetstiden för den temporära lagen får man också tid att överväga och vidta nya åtgärder för att underlätta situationen för företag med betalningssvårigheter.

4 Förslaget och dess konsekvenser

4.1 Förslaget

I denna proposition föreslås det att giltighetstiden för den temporära lagen förlängs med tre månader. Den temporära lagen gäller då i totalt nio månader. Giltighetstiden förlängs genom en ny temporär lag som gäller till och med den 31 januari 2021. Innehållet i den nya temporära lagen motsvarar innehållet i den nu gällande temporära lagen.

Bakgrunden till förslaget är att den kris som coronaviruspandemin orsakat företagen inte är förbi. Även om krisens första våg kan anses börja vara förbi, kommer chocken mot företagen att vara långvarig. Strukturena i företagens ekonomiska verksamhet gör att fördröjningarna blir avsevärda. För en stor del av de företag som drabbats av krisen kommer det att dröja till slutet av året eller början av nästa år, kanske ännu längre, innan de har återhämtat sig. På grund av de strukturer som orsakar fördröjningarna väntar ännu svåra tider inom till exempel industrisektorn och byggbranschen. Att stora bolag försätts i konkurs leder dessutom sannolikt till en domino-effekt som påverkar tjänsteproducenter och underleverantörer. Den andra vågen av coronaviruspandemin pågår, och det har redan fattats beslut om vissa nya restriktioner som påverkar exempelvis restaurang- och turistbranschen.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

En bedömning av konsekvenserna av den temporära lagen ingår i avsnitt 4.2 i regeringens proposition (RP 46/2020 rd) och i riksdagens lagutskotts betänkande (LaUB 4/2020 rd) om den gällande temporära lagen.

I propositionen bedömdes det att antalet konkursansökningar skulle kunna komma att minska under lagens giltighetstid och att den relativa andelen konkurser som initieras av gäldenärer skulle öka. Detta har också skett. Antalet konkursansökningar har minskat avsevärt. I maj och juni anhängiggjordes många sådana konkursansökningar på vilka den temporära lagen inte tillämpas enligt övergångsbestämmelsen. Ju senare tidsperiod, desto färre sådana ansökningar har blivit anhängiga på vilka den temporära lagen inte tillämpas. Förlängningen av lagens giltighetstid bedöms ytterligare minska antalet konkursansökningar jämfört med tidigare år.

I propositionen konstaterades det även att de konkurser som initieras av borgenären skulle komma att medföra mer arbete för domstolarna och borgenärerna än för närvarande, eftersom borgenären blir tvungen att bevisa gäldenärens insolvens på något annat sätt. Borgenärerna har dock inte i större utsträckning lämnat in konkursansökningar som inte grundat sig på presumtion om insolvens. Detta beror på att det i praktiken är svårt för borgenärerna att bevisa insolvens utan presumtionen. I synnerhet om ett bolag fortfarande är verksamt, är det utmanande att försätta bolaget i konkurs, även om det blir alltmer skuldsatt. Det är svårt för borgenären att visa att gäldenären, på grund av avsaknad av inkomster och tillgångar eller möjligheter att få kredit, inte klarar av sina förpliktelser. Om borgenären lämnar in en konkursansökan utan stöd av presumtionen om insolvens, innebär det, om gäldenären bestrider sin insolvens, en stor arbetsinsats och avsevärda kostnader som borgenären själv står för.

I propositionen bedömdes det också att antalet konkursansökningar skulle komma att öka efter det att den temporära lagen har upphört att gälla. Denna bedömning håller fortfarande streck.

Förlängningen av giltighetstiden för den temporära lagen kommer att leda till att antalet konkursansökningar ökar ytterligare efter det att lagens giltighetstid går ut. Antalet konkursansökningar förväntas öka mycket kraftigt från och med februari. Ju längre den temporära lagen är i kraft, desto större blir antalet konkursansökningar efter det att lagens giltighetstid gått ut. Detta påverkar resursbehovet särskilt vid domstolarna och konkursombudsmannens byrå. Resursbehovet beaktas på det sätt som nämns i regeringens proposition RP 46/2020 rd.

Förlängningen av giltighetstiden för den temporära lagen ger inte bara företagen längre betalningstid, utan leder också till att antalet osunda företag på marknaden ökar. Under den tid som den temporära lagen är i kraft finns det inga gångbara sätt för de offentliga borgenärerna att bryta företagets skuldsättning. Det finns då en risk för att allt fler företag skuldsätter sig ytterligare efter att de blivit insolventa. Det är av största vikt att varje företag kritiskt granskar om företaget bör ansöka om insolvensförfarande. Det är möjligt att behovet av att utreda bolagsledningens ansvar ökar.

En förlängning av lagens giltighetstid innebär att möjligheterna att utreda missbruk i företagsverksamheten försämras. Antalet sådana företag ökar som inte har tillgångar, men vars verksamhet är förknippad med ett stort behov av utredning. Då ökar behovet av offentliga utredningar, och det finns en risk för att brott i anslutning till företagets verksamhet i större utsträckning än tidigare inte utreds.

Den föreslagna lagen får konsekvenser som försvårar återvinningen. Tidsfristen för de grunder för återvinning som används mest i konkurssituationer, såsom återgång av betalning av skuld enligt 10 § i lagen om återvinning till konkursbo (758/1991), är bara tre månader bakåt från det att konkursansökan gjorts. Rättshandlingar som har vidtagits före det kan inte återgå på den grunden. Tidsfristerna för betalningar till gäldenärens närstående liksom för vissa andra grunder för återvinning är dock avsevärt längre, vilket gör att betalningen kan återgå enligt dem.

Ett konkursförfarande som drar ut på tiden kan också innebära att en del av arbetstagarnas lönefordringar inte omfattas av lönegarantin.

5 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Alternativet är att inte förlänga giltighetstiden för den temporära lagen, varvid underlåtelse att iakttä en betalningsuppläggning med hot om konkurs skulle kunna användas som presumtion om insolvens från och med den 1 november 2020. Borgenärerna börjar då ansöka om försättande i konkurs av de gäldenärer som inte har följt den avtalade betalningsplanen eller som annars i väsentlig utsträckning har försummat sina skyldigheter. Antalet konkurser ökar i slutet av 2020.

6 Remissvar

Med anledning av remissvaren har övergångsbestämmelsen i lagförslaget preciserats och vissa tekniska förbättringar gjorts i propositionen. Responsen i svaren var tudelad.

7 Specialmotivering

2 kap. Förutsättningarna för att försätta en gäldenär i konkurs

3 §. Presumtion om insolvens. Den föreslagna lagen motsvarar till sitt innehåll den gällande lagen om temporär ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen.

8 Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft den 1 november 2020, varvid tillämpningen av de temporära bestämmelserna fortgår utan avbrott efter det att den nu gällande temporära lagen upphört att gälla.

På grund av att regeringens proposition lämnas så sent, är det möjligt att lagen inte träder i kraft vid den planerade tidpunkten. Då uppstår i november en tidsperiod mellan lag 291/2020 och den nu föreslagna lagen, under vilken presumptionen om insolvens på basis av underlåtenhet att iaktta en betalningsuppgörelse med hot om konkurs tillämpas. I enlighet med vad lagutskottet konstaterar i sitt betänkande (LaUB 4/2020 rd) hindrar en temporär lagändring inte i sig att en betalningsuppgörelse med hot om konkurs sänds under den tid den temporära lagen är i kraft, när det är mindre än tre månader tills den temporära lagen upphör att gälla. Detta beror på att gäldenären enligt 2 kap. 3 § 3 mom. i konkurslagen kan försättas i konkurs på grund av att en betalningsuppgörelse med hot om konkurs inte har iakttagits endast 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 borgenären då delger gäldenären betalningsuppgörelsen under den temporära giltighetstiden, men på basis av uppgörelsen ansöker om konkurs efter den temporära lagens giltighetstid, tillämpas på behandlingen av ansökan de bestämmelser som gäller efter den temporära lagens giltighetstid. Detta är rättsläget också i det fall att en ny temporär lag träder i kraft senare.

Det föreslås att giltighetstiden för den temporära lagen förlängs med tre månader. Undantagsförhållandena har visserligen upphört, men den andra vågen av coronaviruspandemin pågår, nya restriktioner vidtas och företagen har ännu inte haft tillräckligt med tid att återhämta sig från situationen våren 2020. En längre giltighetstid än vad som föreslås skulle förvärpa den föreslagna lagens negativa konsekvenser, vilka beskrivs i avsnitt 4.2.

Syftet med övergångsbestämmelsen i den föreslagna lagen motsvarar syftet med övergångsbestämmelsen i den nu gällande temporära lagen.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Konkurslagen har ändrats temporärt genom att den presumption om insolvens som grundar sig på underlåtenhet att iaktta en betalningsuppgörelse med hot om konkurs har tagits ur bruk i sex månader. Nu föreslås det att giltighetstiden för den temporära lagen förlängs med tre månader.

Det huvudsakliga syftet med konkursförfarandet är att trygga borgenärernas förmögenhetsrättigheter vid en gäldenärs insolvens. Borgenärernas rätt att vid behov fullfölja sina rättigheter av förmögenhetsvärde genom tvångsverkställighet omfattas av egendomsskyddet, som föreskrivs i 15 § i grundlagen (t.ex. GrUU 12/2002 rd, s. 2/1).

Bestämmelser som gäller egendomsskyddet, som tryggas i 15 § 1 mom. i grundlagen, ska vara tillräckligt noggrant avgränsade och exakta. Bestämmelserna måste också väga in de olika parternas rättigheter och skyldigheter i rätt proportion till varandra för att inte vara oskäligen för någon part eller grundlöst diskriminera eller gynna någon (GrUU 22/2002 rd, s. 2–3, GrUU 13/2003 rd, s. 2, GrUU 69/2018 rd, s. 2).

Till följd av den temporära lagen har borgenärens möjligheter att försätta gäldenären i konkurs begränsats avsevärt och antalet konkursansökningar minskat kraftigt. Coronaviruspandemin orsakar dock fortfarande konsekvenser för företagen, och efter att restriktionerna avskaffats har

nya restriktioner nu stegvis införts i och med att den andra vågen av pandemin anlänt. Förlängningen av den temporära lagens giltighetstid med tre månader har tidsmässigt begränsats till vad som är nödvändigt under de rådande förhållandena.

Avsikten med att temporärt slopa presumtionen är att skydda företag som drabbats av ekonomiska svårigheter på grund av coronavirussituationen och att på så sätt säkerställa att inte sådana företag försätts i konkurs som skulle kunna betala sina skulder efter det att coronaviruspandemin har upphört. En förlängning av giltighetstiden för regleringen kan anses påkallad av ett vägande samhälleligt behov som hänför sig till tryggandet av en fortsatt livskraftig företagsverksamhet. Regleringen har även samband med det allmännas förpliktelse att främja sysselsättningen, som föreskrivs i 18 § 2 mom. i grundlagen (se RP 309/1993 rd, s. 72, GrUU 44/2000 rd, s. 2, GrUU 17/1995 rd, s. 1–2).

Den föreslagna ändringen kan på de grunder som anges ovan som helhet anses vara sådan, i enlighet med grundlagsutskottets krav, att den inte är oskäligen för borgenärerna.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om temporär ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras temporärt i konkurslagen (120/2004) 2 kap. 3 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 664/2019, som följer:

2 kap.

Förutsättningarna för att försätta en gäldenär i konkurs

3 §

Presumption om insolvens

En gäldenär ska anses vara insolvent om gäldenären uppger sig vara insolvent och det inte visar sig finnas särskilda skäl att inte godta denna upplysning.

Om inte annat visas, ska en gäldenär också anses vara insolvent särskilt när

- 1) gäldenären har ställt in sina betalningar, eller
- 2) en utsökning under de senaste sex månaderna före konkursansökan har visat att gäldenären saknar medel till full betalning av en fordran.

Denna lag träder i kraft den 2020 och gäller till och med den 31 januari 2021.

På konkursansökningar som blivit anhängiga före ikraftträdandet av denna lag tillämpas den lag som gällde vid den tidpunkt då ansökan blev anhängig. Om konkursansökan grundar sig på en sådan försummelse av gäldenärens betalningsskyldighet som har förfallit till betalning före den 1 mars 2020, tillämpas dock de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av lagen om temporär ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen (291/2020). På ansökningar som bli-vit anhängiga under denna lags giltighetstid och som fortfarande är anhängiga när giltighetstiden går ut tillämpas denna lag också efter utgången av giltighetstiden.

Helsingfors den 15 oktober 2020

Statsminister

Sanna Marin

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Lag

om temporär ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras temporärt i konkurslagen (120/2004) 2 kap. 3 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag
664/2019, som följer:

2 kap.

Förutsättningarna för att försätta en gäldenär i konkurs

Gällande lydelse

3 §

Presumption om insolvens

En gäldenär skall anses vara insolvent om han uppger sig vara insolvent och det inte visat sig finnas särskilda skäl att inte godta denna upplysning.

Om inte annat visas, skall en gäldenär också anses vara insolvent särskilt när

- 1) gäldenären har ställt in sina betalningar,
- 2) en utsökning under de senaste sex månaderna före konkursansökan har visat att gäldenären saknar medel till full betalning av en fordran, eller
- 3) gäldenären är eller under det senaste året före konkursansökan har varit bokföringsskyldig för sin rörelse eller sin yrkesutövning och har underlåtit att betala en klar och förfallen fordran inom en vecka efter att ha fått borgenärens uppmaning att betala denna fordran.

En gäldenär kan försättas i konkurs med stöd av 2 mom. 3 punkten endast om borgenären ansöker om detta inom tre månader efter att den tidsfrist som nämns i punkten har gått ut och skulden ännu är obetald. Borgenären skall delge gäldenären den betalningsuppmaning som avses i punkten bevisligen eller, om det finns förutsättningar enligt 11 kap. 7 § rättegångsbalken, med iakttagande av det förfarande som föreskrivs i nämnda paragraf. I betalningsuppmaningen skall fordrans grund och belopp anges. Dessutom skall gäldenären

Föreslagen lydelse

3 §

Presumption om insolvens

En gäldenär ska anses vara insolvent om gäldenären uppger sig vara insolvent och det inte visat sig finnas särskilda skäl att inte godta denna upplysning.

Om inte annat visas, ska en gäldenär också anses vara insolvent särskilt när

- 1) gäldenären har ställt in sina betalningar, eller
- 2) en utsökning under de senaste sex månaderna före konkursansökan har visat att gäldenären saknar medel till full betalning av en fordran.

Gällande lydelse

i betalningsuppmeningen upplysas om att borgenären kan yrka att gäldenären försätts i konkurs om skulden inte betalas inom föreskriven tid efter att gäldenären har fått betalningsuppmeningen.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 2020 och gäller till och med den 31 januari 2021.

På konkursansökningar som blivit anhängiga före ikraftträdandet av denna lag tillämpas den lag som gällde vid den tidpunkt då ansökan blev anhängig. Om konkursansökan grundar sig på en sådan försummelse av gäldenärens betalningsskyldighet som har förfallit till betalning före den 1 mars 2020, tillämpas dock de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av lagen om temporär ändring av 2 kap. 3 § i konkurslagen (291/2020). På ansökningar som blivit anhängiga under denna lags giltighetstid och som fortfarande är anhängiga när giltighetstiden går ut tillämpas denna lag också efter utgången av giltighetstiden.
