

HE 178/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä annettua lakia siten, että lakiin lisättäisiin säännökset asianhallintajärjestelmää käyttäviltä konkurssipesiltä ja yrityssaneerauksen kohteena olevilta velallisilta perittävästä käyttömaksusta. Maksulla rahoitettaisiin asianhallintajärjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	4
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	5
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	5
4.2 Käyttömaksun määrä.....	6
4.3 Pääasialliset vaikutukset.....	8
4.3.1 Vertailukohtana oikeudenkäyntiavustajalautakunnan laskuttamat maksut	9
4.3.2 Käyttömaksujen laskuttamisesta ja perinnästä aiheutuvat kustannukset	10
4.3.2.1 Konkurssiasiamiehen toimiston kustannukset	10
4.3.2.2 Palkeiden kustannukset	10
4.3.2.3 Yhteenveto kustannuksista.....	11
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	11
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	11
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	11
6 Lausuntopalaute	12
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	13
8 Voimaantulo	16
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	16
LAKIEHDOTUS	18
Laki konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä annetun lain muuttamisesta.....	18

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Konkurssi- ja yrityssaneerausmenettelyissä on ollut vuoden 2013 helmikuun alusta lukien käytössä konkurssiasiamiehen hallinnoima, internetin välityksellä käytettävä asianhallintajärjestelmä Kosti. Asianhallintajärjestelmästä säädetään konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä annetulla lailla (667/2019), joka on tullut voimaan 1.7.2019. Laki valmisteltiin viimeisimmän konkurssilainsäädännön muutospaketin yhteydessä (HE 221/2018 vp; LaVM 23/2018 vp).

Tavoitteena konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä annetussa laissa oli säätää järjestelmän ylläpidosta, vastuista, käyttöoikeuksista ja siihen tallennettavista tiedoista. Konkurssiasian pesänhoitajalle (jäljempänä pesänhoitaja) ja saneerausmenettelyn selvittäjälle (jäljempänä selvittäjä) tuli lakisääteinen velvollisuus tallentaa järjestelmään tietyt tiedot ja asiakirjat. Konkurssilakiin (120/2004) ja yrityksen saneeruksesta annettuun lakiin (47/1993) otettiin säännökset mahdollisuudesta toimittaa tiedoksiantoja järjestelmän avulla ja sähköisiä tiedoksiantomahdollisuuksia lisättiin muutoinkin.

Tietojärjestelmän uudistamisen tarve oli lain säätämisen aikaan tiedossa, mutta tarkemmat yksityiskohdat uudistamisen aiheuttamista kustannuksista tai järjestelmän rakenteesta eivät olleet käytettävissä. Uudistetun järjestelmän käytöstä ja ylläpidosta aiheutuvat vuosittaiset kustannukset eivät olleet nekään tiedossa.

Voimassa olevassa laissa ei ole säännöksiä asianhallintajärjestelmän maksullisuudesta. Nykyisin käytössä olevan järjestelmän käyttö on maksutonta.

1.2 Valmistelu

Asianhallintajärjestelmän käyttömaksua koskevat säännökset on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on tehty yhteistyötä konkurssiasiamiehen toimiston kanssa ja valmisteluvaiheessa on kuultu maksullisuuden teknisestä toteuttamisesta Oikeusrekisterikeskuksen ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (jäljempänä *Palkeet*) asiantuntijoita.

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut avoimesti nähtävissä 3.12.2020 – 15.1.2021 osoitteessa www.lausuntopalvelu.fi ja kaikki halukkaat tahot ovat voineet antaa asiassa lausuntonsa. Eriksen lausuntoja on pyydetty Suomen Yrittäjät ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:ltä, Finanssiala ry:ltä, konkurssiasiamiehen toimistolta, Luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ry:ltä, Suomen Perimistöimistöjen Liitto r.y.:ltä, Suomen Asianajajaliittoa, Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry:ltä, Tuomioistuinvirastolta, Työeläkevakuuttajat TELA ry:ltä, valtakunnanvouden kanslialta, Palkeilta, Verohallinnolta ja valtiovarainministeriöltä.

Edellä sanotun lausuntoajan jälkeen luonnosta lakiehdotukseksi on muutettu maksun määräämisen ajankohdan, maksun määrän, maksun erääntymisen, maksupäätöstä koskevan muutoksenhaun sekä lain voimaantuloajankohdan osalta. Myös maksun perinnästä luopumista koskevaa pykälää on täsmennetty. Hallituksen esityksen kieliasua, rakennetta ja perusteluja on yleisesti tarkennettu. Keskeisten muutosten taustalla on ollut yhtäältä saatu lausuntopalaute ja siitä käyty tarkentava keskustelu sekä toisaalta tarkentuneet arviot asianhallintajärjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannusten määrästä ja järjestelmän käyttöönottoajankohdasta. Lisäksi luonnosta

lakiehdotukseksi on ollut tarve muuttaa siltä osin kuin lausuttavana olleessa luonnoksessa on ollut viittauksia valtion maksuperustelakiin (150/1992). Lausuntotiivistelmä ja uusi versio hallituksen esitysluonnoksesta on toimitettu lausunnonantajille tiedoksi.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hankkeet-ja-saadostvalmistelu> tunnuksella [OM012:00/2020](https://oikeusministerio.fi/hankkeet-ja-saadostvalmistelu).

2 Nykytila ja sen arviointi

Kosti-järjestelmä jakautuu tietosisältönsä ja käyttötarkoituksensa puolesta kahteen osaan. Järjestelmän ensimmäisen osan tarkoituksena on, että pesänhoitajat ja selvittäjät välittävät konkurssiasiamiehelle tietoa konkurssihallinnon ja saneerausmenettelyn valvomiseksi. Järjestelmän toisen osan tarkoituksena on, että pesänhoitajat ja selvittäjät sekä velkojat voivat toimittaa järjestelmän välityksellä toisilleen sekä velalliselle menettelyihin liittyviä asiakirjoja, joita konkurssiasiamies ei tehtäviensä hoitamisessa tarvitse.

Nykyinen järjestelmä ei ole teknisiltä toiminnoiltaan riittävä suoriutumaan ja tukemaan konkurssiasiamiehen toimistoa sille säädetyissä tehtävissä ajanmukaisella tavalla. Uudistettu järjestelmä parantaa merkittävästi myös muiden asianosaisten käyttötarpeita koskevia ominaisuuksia.

Tietojärjestelmän uudistaminen on aloitettu vuonna 2018. Uusi järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vaiheittain siten, että järjestelmä on suunnitellussa laajuudessa käytössä vuoden 2022 aikana. Uudistetulla järjestelmällä luodaan uudet menettelytavat sekä välineet, joilla hoidetaan konkurssi- ja yrityssaneerausmenettelyiden sähköinen asiointi ja menettelyiden valvonta ja ohjaus. Järjestelmä toimii myös menettelyihin liittyvien asiakirjojen asianhallintavälineenä.

Järjestelmän käyttäminen on säädetty pesänhoitajille ja selvittäjille pakolliseksi konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä annetussa laissa. Lain 3 §:n mukaisesti jokainen alkanut konkurssi ja saneerausmenettely merkitään asianhallintajärjestelmään konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä sähköisesti välittyvän tiedon pohjalta. Lain 4 §:ssä on säännökset siitä, että pesänhoitajan ja selvittäjän on viivytyksettä tallennettava asianhallintajärjestelmän 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuun osaan konkurssipesän hallinnon ja saneerausmenettelyn valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot. Tiedoista ja asiakirjoista, jotka pesänhoitajan ja selvittäjän on tallennettava asianhallintajärjestelmään, sekä tallentamiseen liittyvästä menettelystä säädetään tarkemmin oikeusministeriön asetuksella.

Voimassa olevassa laissa ei ole säännöksiä asianhallintajärjestelmän maksullisuudesta. Nykyisin käytössä olevan järjestelmän käyttö on maksutonta.

3 Tavoitteet

Uusi asianhallintajärjestelmä jakautuu konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä annetun lain 1 §:n mukaisesti kahteen osaan. Sen ensimmäisen osan tarkoituksena on välittää konkurssiasiamiehelle tietoa konkurssihallinnon ja saneerausmenettelyn valvomiseksi (Kosti-valvonta).

Asianhallintajärjestelmän toisen osan tarkoituksena on, että pesänhoitaja tai selvittäjä voi toimittaa järjestelmän välityksellä tietoa konkurssi- tai yrityssaneerausasian velkojille ja velalliselle ja velkojat pesänhoitajalle tai selvittäjälle. Myös velallinen voi järjestelmän kautta toimittaa muille asianosaisille tiettyjä menettelyyn liittyviä asiakirjoja (Kosti-asiointi).

HE 178/2021 vp

Edellä kuvattujen osioiden tuottamalle aineistolle on lisäksi yhteisenä teknisenä alustana järjestelmän osa (Kosti-asianhallinta), joka vastaa järjestelmään luotujen asiakirjojen asianhallintaan liittyvistä toiminnoista. Tähän osioon tallennetaan käyttäjien tuottama materiaali, joten sen toteuttaminen palvelee kaikkia järjestelmän käyttäjiä.

Ehdotettavan lain tavoitteena on luoda säännöstö, jonka perusteella konkurssiasiamiehen asianhallintajärjestelmän asiointiosuuden (Kosti-asiointi) käytöstä ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset voidaan periä niiltä tahoilta, jotka käyttävät järjestelmää.

Maksun tarkoituksena on kattaa asianhallintajärjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannuksista lähtökohtaisesti puolet. Kustannuksista molempien käyttäjäryhmien (Kosti-asioinnin käyttäjät ja Kosti-valvonnan käyttäjät) osuus jakautuu tämänhetkisen arvion mukaan yhtä suuriin osiin.

Asianhallintajärjestelmällä on tarkoitus tuottaa sen käyttäjille taloudellista säästöä työmenetelmien kehittymisen ja sähköisen palvelualan avulla. Uuden asianhallintajärjestelmän suunnittelussa on huomioitu käyttäjien käyttötarpeet. Se toimii viestinnän välineenä pesähoitajan tai selvittäjän ja menettelyn kohteena olevan velallisen ja velkojien välillä. Järjestelmän avulla pesähoitajan ja selvittäjän hallinnollinen työ tehostuu, ja tämä pienentää menettelyn kustannuksia. Saavutettavien taloudellisten hyötyjen tulee olla käyttömaksun kohteena oleville tahoille suurempia kuin käyttömaksusta aiheutuva kustannus.

Järjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannusten, sisältäen myös kehittävän ylläpidon, on arvioitu olevan noin 300 000 euroa vuodessa. Käyttömaksun tulee kattaa kustannuksista puolet eli noin 150 000 euroa vuodessa.

Jäljempänä tarkemmin jaksossa 9. *Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys* selostetuista syistä käyttömaksua on pidettävä valtiosääntöoikeudellisessa mielessä verona. Tällöin lain säännösten tulee olla niin tarkkoja, että lakia soveltavan viranomaisen harkinta on sidottua harkintaa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Lailta ehdotetaan lisättäväksi konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä annettuun lakiin säännökset, joissa säädetään asianhallintajärjestelmää käyttäville tahoille määrättävästä käyttömaksusta.

Konkurssimenettelyssä konkurssipesä hallinnoi konkurssimenettelyn kohteena olevan velallisen omaisuutta. Käyttömaksun tulee tällöin kohdentua konkurssipesälle. Käyttömaksu olisi konkurssilain 16 luvun 2 §:n tarkoittamaa konkurssipesän velkaa (ns. massavelka).

Saneerausmenettelyn kohteena on taloudellisissa vaikeuksissa oleva velallinen, jonka yritystoiminta on jatkamiskelpoista niin, että se saneerausmenettelyllä pyritään tervehtyttämään. Maksuvelvollisuus tulisi näissä tilanteissa määrätä saneerausmenettelyn kohteena olevalle velalliselle.

Konkurssi- tai saneerausmenettelyn kohteena olevan velallisen taloudellinen tilanne on lähtökohtaisesti heikko. Käyttömaksun määrittämisen tulee tapahtua menettelyn sellaisessa vaiheessa, jossa maksuvelvollisella on todellinen kyky suoriutua käyttömaksusta. Molemmissa menettelyissä selvitetään menettelyn kohteena olevan velallisen taloudellinen tilanne.

Käyttömaksu ehdotetaan määrättäväksi konkurssipesälle sen jälkeen, kun tuomioistuin on vahvistanut jakoluettelon. Saneerausvelalliselle käyttömaksu ehdotetaan määrättäväksi sen jälkeen, kun tuomioistuin on tehnyt päätöksen saneerausohjelman vahvistamisesta. Maksuvelvoitetta ei tällöin syntyisi niille konkurssipesille, jotka raukeavat varojen puutteen vuoksi, eikä niille saneerausvelallisille, joille ei vahvisteta saneerausohjelmaa.

Käyttömaksun kohdentaminen vain sellaisiin konkurssipesiin ja saneerausvelallisiin, joilla on tosiasiallinen mahdollisuus suorittaa maksu, vähentää maksun määräämisestä ja sen perimisestä aiheutuvia turhia hallinnollisia kustannuksia. Niissä laissa säädetyissä tilanteissa, joissa vasta maksun määräämisen jälkeen käy selväksi, ettei käyttömaksulle tulla saamaan suoritusta, maksun perinnästä luovuttaisiin.

Maksun määräämisestä ja sen perimisestä vastaisi konkurssiasiamies.

Käyttömaksun määrä säädettäisiin lailla kiinteäksi euromääräksi. Asianhallintajärjestelmän käyttäjiksi velvoitetut tahot käyttävät järjestelmää kunkin yksittäisen menettelyn vaatimassa laajuudessa. Laajuus voi vaihdella suurestikin, mutta käyttömaksun sitominen esimerkiksi laadittavien asiakirjojen määrään tuottaisi hallinnollista taakkaa maksua määrättäessä ja lisäisi tarvetta yksittäispäätösten tekoon ja mahdollisesti myös muutoksenhakuun. Ottaen huomioon käyttömaksun ehdotettu suuruus, ei ole tarkoituksenmukaista tehdä käyttömaksun suuruuden määräytymiseen erillistä hallinnollista säännöstöä ja menettelyä. Tästä syystä käyttömaksulle olisi vain yksi maksuluokka, jonka suuruus olisi laskettu asianhallintajärjestelmän asiointiosuuden arvioitujen käyttö- ja ylläpitokustannusten sekä laskutustapahtumien arvioidun määrän perusteella.

Tietojärjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannusten suuruus ei välttämättä noudata minkään tietyn indeksin muutoksia, joten käyttömaksun sitominen indeksiin ei ole tarkoituksenmukaista.

Koska maksu on jäljempänä tarkemmin kuvatuista syistä katsottava valtiosääntöoikeudellisesti veroksi, tulee maksun perusteista ja suuruudesta sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta säätää lailla. Mikäli asianhallintajärjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannukset myöhemmin muuttuvat merkittävästi arvioidusta, käyttömaksun määrän muutoksesta tulee tarvittaessa säätää lainsäätämisyksityksessä.

4.2 Käyttömaksun määrä

Uuden asianhallintajärjestelmän vuosittaisten käyttö- ja ylläpitokustannusten, sisältäen myös kehittävän ylläpidon, arvioidaan olevan noin 300 000 euroa. Nykyisen järjestelmän vastaavat vuosittaiset kustannukset ovat noin 120 000 euroa.

Uutta asianhallintajärjestelmää suunniteltaessa laadittuun hankesuunnitelmaan on tehty arvio, jonka mukaan järjestelmän käyttö-, ylläpito- ja kehittämiskustannuksia voitaisiin osittain rahoittaa vuodesta 2023 lukien konkurssipesiltä ja yrityssaneerauksessa olevilta velallisilta perittävällä käyttömaksulla. Hankesuunnitelmassa arvioitu vuosittain kertyvä rahoitusosuus olisi 120 000 euroa, joka muodostuisi 600 velalliselta perittävästä 200 euron maksusta. Sanotussa kustannuslaskelmassa käyttö- ja ylläpitokustannusten on arvioitu olevan vuodesta 2023 alkaen vuosittain noin 260 000 euroa. Tietojärjestelmähankkeen edetessä arvio vuosittaisesta käyttö- ja ylläpitokustannuksesta on tarkentunut 300 000 euroon.

Jäljempänä jaksossa 4.3.2 *Käyttömaksujen laskuttamisesta ja perinnästä aiheutuvat kustannukset* on kuvattu käyttömaksun perimisestä aiheutuva kustannus, jonka arvioidaan olevan 7 000 euroa vuodessa ja laskutusjärjestelmään liittyvä kertainvestointitarve 25 000 euroa.

HE 178/2021 vp

Mikäli laskutusjärjestelmän kustannukset peritään viidessä vuodessa, kertyisi edellä mainituista eristä (7 000 euroa hallinnon kustannuksia + 5 000 euroa kertainvestoinnin kuolettamista vuosittain) 12 000 euron vuosittaiset kustannukset viidelle ensimmäiselle vuodelle.

Ehdotetussa lain 9 a §:ssä säädettäisiin maksun määräämisen perusteet ja maksun määrä. Maksu perittäisiin konkurssipesiltä ja saneerausvelallisilta kertaluonteisesti. Käyttömaksun suuruus on laskettu sen tavoitteen pohjalta, että käyttömaksuilla pystyttäisiin rahoittamaan puolet asianhallintajärjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannuksista ja lisäksi laskutusjärjestelmän kustannukset kokonaan. Maksun suuruutta määritettäessä on tilastotietojen perusteella arvioitu, kuinka monen konkurssipesän ja yrityssaneerausvelallisen osalta saavutettaisiin tilanne, jossa käyttömaksu tulee määrättäväksi.

Alla olevassa taulukossa on konkurssiasiamiehen järjestelmästä saadut tiedot vuosien 2015 – 2020 konkurssimenettelyistä.

Konkurssit	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hakemukset	2 574	2 408	2 160	2 534	2 597	2 135
Asetettu	1 933	1 812	1 577	1 882	1 990	1 888
Peruuntunut	58	52	37	54	52	41
Rauennut	1 486	1 176	1 141	1 165	1 286	1 468
Loppukokous	703	704	640	575	529	502
Valvonnat	612	631	524	528	604	532
Jakoluettelo	621	612	559	476	560	584
Vireillä	3 415	3 256	2 966	3 051	3 131	2 950

Konkurssien määrä on jonkin verran vaihdellut. Keskiarvo on kuitenkin ollut noin 2 400 konkurssihakemusta vuosittain. Näistä hakemuksista konkurssimenettely on edennyt maksun määräämisperusteen luovaan jakoluettelon vahvistamiseen vuosittain keskimäärin noin 570 kertaa.

Yrityssaneerausten määrät ovat samalla jaksolla olleet keskimäärin 412 haettua yrityssaneerausta vuosittain. Hakemusten määrä on vähentynyt ajanjakson aikana tasaisesti. Ehdotetun lain mukaisesti maksuvelvollisuus saneerausmenettelyssä syntyisi saneerausohjelman vahvistamisella. Vahvistettuja saneerausohjelmia on ollut ajanjaksolla keskimäärin noin 160 kappaletta vuodessa.

Yrityssaneeraukset	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hakemukset	494	440	427	408	366	336
Aloitettu	329	295	297	234	239	218
Lakannut	153	128	104	112	90	96
Ohjelma vahvistettu	185	183	162	187	136	115

Lakiehdotukseen sisältyy säännös käyttömaksun perinnästä luopumisesta tietyissä tilanteissa. Perinnästä luopumisia tapahtuisi varsin harvoin, mutta tämä seikka tulee kuitenkin ottaa huomioon käyttömaksun suuruutta määriteltäessä.

Tilastotietojen perusteella voidaan arvioida, että ehdotetun lain mukaisia käyttömaksun määräämistilanteita syntyisi vuosittain noin 730 kertaa. Käyttömaksusta luopumisia tapahtuisi arviolta noin 30 kertaa vuodessa. Jos tavoitteen mukainen kerättävä käyttö- ja ylläpitokustannus on 150 000 euroa vuodessa ja laskutuksen kustannukset 12 000 euroa vuodessa, muodostuisi yhden käyttömaksun laskennalliseksi määräksi 231 euroa (162 000 euroa / 700).

Koska edellä todettu laskelma ei ole tarkka, vaan se perustuu arvioihin kustannusten ja maksun määräämistilanteiden määrästä, ehdotetaan käyttömaksun suuruus pyöristettäväksi lähimpään tasalukuun, 230 euroon.

4.3 Pääasialliset vaikutukset

Uudella käyttömaksulla saadaan kerättyä se osuus kustannuksista, joka arvioidaan aiheutuvan asianosaisille tarjottavan asianhallintajärjestelmän asiointiosuuden (Kosti-asiointi) käytöstä ja ylläpidosta. Valtiolla käyttömaksu tuo tuloja sen määrän, joka arvioidaan tarvittavan vuosittain asiointiosan käyttö- ja ylläpitokulujen kattamiseen. Lisäksi käyttömaksulla rahoitetaan siihen liittyvän laskutusjärjestelmän arvioidut kustannukset. Alkaen vuodesta 2023 esitettävällä maksulla kerättävä tulokertymä on vuosittain noin 160 000 euroa ja tulot nettobudjetoidaan momentille 25.20.01 (Ulosottolaitoksen ja konkurssivalvonnan toimintamenot).

Käyttömaksun ollessa ehdotettu 230 euroa menettelyä kohden, se on suuruudeltaan lähellä pesänhoitajien ja selvittäjien keskimääräistä arvonlisäverotonta tuntiveloitusta.

Järjestelmän avulla sitä käyttävät tahot pystyvät nykyistä tehokkaammin huolehtimaan suuresta osasta konkurssimenettelyyn ja saneerausmenettelyyn liittyvästä asiakirjojen ja viestien hallinnasta. Järjestelmä tehostaa ja helpottaa sitä käyttävien tahojen toimintaa. Ehdotettava käyttömaksu ei merkittävästi rasittaisi maksuvelvollisten taloutta. Asianhallintajärjestelmän avulla saatava tehokkuuden lisäys ja sen vaikutus menettelyyn kuluihin olisi arvion mukaan suurempi kuin perittävä käyttömaksu. Jo muutaman konkurssipesän tai saneerausmenettelyn hallintoon käytetyn työtunnin säästö on suurempi kuin käyttömaksu.

Valtiovarainministeriö on antanut julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) mukaisen lausunnon konkurssiasiamiehen toimiston Kosti-järjestelmä-hankinnasta. Lausunnossaan 19.8.2016 (VM/1244/02.02.00.03/2019) valtiovarainministeriö on edellyttänyt, että hankkeen suunnittelun ja toteutuksen yhteydessä tulee tuottaa vaihtoehtoiset rahoituslaskelmat tai muulla tavoin esittää, mitä maksullisuuden toteutuminen eri skenaarioin tai toteuttamatta jääminen tarkoittaa järjestelmän käyttö- ja ylläpidon rahoituksen ja määrärahatarpeiden osalta.

Valtiovarainministeriön lausunnon pohjalta tähän esitykseen on pyritty mahdollisimman tarkasti selvittämään käyttömaksun kantamisesta aiheutuvat kustannukset sekä hallinnollinen taakka. Tämä on tarpeen, jotta voidaan arvioida, aiheutuuko suhteellisesti melko pienen tuoton tuottavan käyttömaksun keräämisestä suhteettoman suuria kustannuksia.

Uuden Kosti-järjestelmän käyttömaksujen toteuttamiskustannusten sekä hallinnollisen taakan aiheuttamien kustannusten osalta vertailukohta on haettu oikeudenkäyntiavustajalautakunnan vuosittain keräämistä hakemus- ja valvontamaksutuloista. Alla on kuvattu oikeudenkäyntiavustajalautakunnan toimintaa, jotta kustannusten vastaavuutta ja laskelman vertailtavuutta on helpompi arvioida.

4.3.1 Vertailukohtana oikeudenkäyntiavustajalautakunnan laskuttamat maksut

Oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen tarvittavasta luvasta sekä luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan velvollisuuksista ja valvonnasta säädetään laissa luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011). Lupaa toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana haetaan kirjallisesti oikeudenkäyntiavustajalautakunnalta. Lautakunnasta aiheutuvat kustannukset katetaan luvan saaneilta oikeudenkäyntiavustajilta perittävillä hakemus- ja valvontamaksuilla.

Hakemusmaksuun sovelletaan, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään. Valtion maksuperustelain nojalla on annettu oikeusministeriön asetus oikeusministeriön ja eräiden hallinnonalalla toimivien viranomaisten maksullisista suoritteista vuosina 2021-2022 (935/2020), jonka mukaan edellä sanottu hakemusmaksu on 400 euroa.

Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan on lisäksi suoritettava valvontamaksu. Valvontamaksun suuruudesta ja sen määrän muuttamisen perusteista säädetään luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa. Valvontamaksu on suoritettava siltä vuodelta, jona oikeudenkäyntiavustajalle myönnetään lupa, sekä lisäksi jokaiselta kalenterivuodelta, jonka alkaessa hänen lupansa on voimassa. Oikeusministeriö tarkistaa vuosittain valvontamaksun suuruuden elinkustannusindeksin nousua vastaavasti. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta suorittaa vuosittain asianajajayhdistykselle 2/3 maksetuista valvontamaksuista, millä summalla katetaan valvontalautakunnan ja valvontayksikön toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Valvontamaksun suuruus on 369 euroa vuonna 2021 (oikeusministeriön päätös VN/25163/2020).

Oikeudenkäyntiavustajalautakuntaan on sen toiminnan vakiintumisen jälkeen vuosina 2015–2020 saapunut 202–252 lupahakemusta vuodessa. Valvontamaksuja lautakunta perii vuosittain niiltä henkilöiltä, joilla on voimassa oleva lupa toimia oikeudenkäyntiavustajana. Vuoden 2020 lopussa voimassa olevia lupia oli 1 664 kappaletta. Laskutettavia suoritteita on siten vuodessa noin 1 900 kappaletta, joilla peritään valvontamaksuja noin 614 000 euroa sekä lupahakemusten käsittelymaksuja noin 90 000 euroa vuodessa.

Hakemus- ja valvontamaksujen laskuasiakirjat muodostuvat Palkeiden toimesta. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta toimittaa laskutusliittymän kautta Palkeille tiedoston, joka sisältää laskutuksen muodostamiseen tarvittavat tiedot. Tiedostossa on kuukausittain käsiteltyihin lupahakemuksiin liittyvät uudet lupamaksut ja vuosittain toimitettavassa tiedostossa kaikkien valvontamaksuvelvollisten tiedot, heille lähtevää laskua varten.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnalta saadun selvityksen mukaan laskutuksesta aiheutuva työmäärä vastaa muutaman henkilötyöpäivän mittaista työajan käyttöä vuositasona.

Oikeusrekisterikeskukselta saadun tiedon mukaan laskutusvalmiuden luominen ja liittymän rakentaminen oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ja Palkeiden järjestelmien välille on vuonna 2013 vaatinut noin 20 henkilötyöpäivän verran tietojärjestelmätyötä. Vuonna 2016 tehty laskutusliittymän muuttaminen soveltumaan Kieku-järjestelmään on aiheuttanut 8 000 euron kustannukset.

4.3.2 Käyttömaksujen laskuttamisesta ja perinnästä aiheutuvat kustannukset

4.3.2.1 Konkurssiasiamiehen toimiston kustannukset

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan vertailutietoihin pohjautuen voidaan perustellusti arvioida konkurssiasiamiehen toimistolle aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia sekä järjestelmän kehittämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Konkurssiasiamiehen Kosti-järjestelmään tulee tuottaa valmius siihen, että se pystyy muodostamaan Palkeiden tarvitsemat laskutustiedot. Valmiuden rakentaminen Kosti-järjestelmään maksaisi arviolta 25 henkilötyöpäivän kustannusten verran. Tässä laskelmassa on käytetty 1 000 euron kustannusta ulkopuoliselta tietojärjestelmien kehittäjältä ostettavaa henkilötyöpäivää kohden. Kosti-järjestelmän kehittämissyö tulisi tällöin maksamaan noin 25 000 euroa.

Mikäli Kosti-järjestelmä pystyy tuottamaan laskutuksessa tarvittavat tiedot Palkeille, hallinnollisia kustannuksia voi arvioida syntyvän saman verran kuin oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa. Tällöin kyse on joidenkin henkilötyöpäivien kustannuksesta vuositasolla. Keskimääräisen henkilötyöpäivän arvioidaan aiheuttavan konkurssiasiamiehen toiminnassa sivukuluineen 350 euron kustannuksen. Mikäli työpäiviä on viisi kappaletta, hallinnollisen kustannuksen suuruus on vuositasolla 1 750 euroa.

4.3.2.2 Palkeiden kustannukset

Käyttömaksujen laskutus, laskujen lähettäminen, mahdolliset perintätoimet sekä laskunvalvonta olisi luontevinta hoitaa keskitetysti Palkeiden kautta.

Laskutustietojen siirtäminen Palkeiden järjestelmään voidaan toteuttaa joko erillisen tiedonsiirtoliittymän avulla tai erillisten Excel-muotoisten tiedostojen avulla. Palkeista saadun tiedon mukaan erillisen liittymän rakentaminen on kannattavaa silloin, kun vuositasolla laskutustapahtumia on vähintään 2 000 kappaletta. Erillisen liittymän etuna on, että yksittäisen laskun kustannus on tällöin 95 senttiä, mikä on selvästi edullisempi verrattuna Excel-tiedostolla toimitettavan laskun 2,98 euron kustannukseen.

Palkeiden laskutusjärjestelmään liittymisen ja laskutuksen kustannukset ovat seuraavat:

- laskutusliittymän rakentaminen 25 000 euroa / kertakustannus
- tiedonsiirtomaksu 3 120 euroa / vuosi
- laskujen yksikköhinta liittymäasiakkaalle 95 senttiä, eli noin 700 euroa / vuosi

Jos laskutustiedot toimitetaan Palkeiden järjestelmään laskutusliittymän sijasta Excel-tiedostolla, kustannukset ovat seuraavat:

- tiedonsiirtomaksu 3 120 euroa / vuosi
- Excel-tiedostona toimitettavien laskujen yksikkökustannus 2,98 euroa, eli noin 2 180 euroa / vuosi

Edellä olevista laskelmista voidaan päätellä, että erillisen liittymän avulla laskutuksen vuosikustannus olisi noin 3 820 euroa vuodessa ja Excel-tiedostoilla toimitettuna noin 5 300 euroa

HE 178/2021 vp

vuodessa. Erillisen liittymän kautta vuosikustannus olisi siten 1 480 euroa edullisempi. Liittymän rakentamisen kustannuksen ollessa 25 000 euroa, olisi sen investoinnille laskettu takaisinmaksuaika lähes 17 vuotta.

Palkeiden antamaa arviota, jonka mukaan 730 laskun vuosittaisella määrällä erillisen liittymän rakentaminen ei ole kannattavaa, voidaan pitää perusteltuna.

4.3.2.3 Yhteenveto kustannuksista

Käyttömaksujen laskuttamisesta ja laskutusjärjestelmän kehittämisestä arvioidaan edellä sanottuun perustuen aiheutuvan seuraavat kustannukset:

- Konkurssiasiamiehen Kosti-järjestelmän kehittämiskustannus 25 000 euroa
- Konkurssiasiamiehen toimiston hallinnolliset kustannukset 1 750 euroa / vuosi
- Tiedonsiirtomaksu 3 120 euroa / vuosi
- Palkeiden laskutuskustannus 2 180 euroa / vuosi

Tällöin käyttömaksujen laskutuksesta aiheutuu arvion mukaan kertaluonteinen investointikustannus 25 000 euroa sekä noin 7 000 euron vuosittaiset kustannukset.

Laskelman perusteella voidaan arvioida, että valmiin järjestelmän avulla voidaan noin 160 000 euron vuosittainen käyttömaksu periä noin 12 000 euron kustannuksilla. Perittävistä maksuista yli 90 % voidaan siten käyttää siihen tarkoitukseen, johon maksuja kerätään.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vaihtoehtona voidaan arvioida sitä, ettei käyttömaksusta säädettäisi. Asianhallintajärjestelmän käyttö säilyisi maksuttomana konkurssipesille ja saneerausmenettelyssä oleville velallisille. Tällöin asianhallintajärjestelmän kustannukset kokonaisuudessaan tulisi kattaa konkurssiasiamiehen toimiston rahoituskehyksen varoilla, jolloin rahoituskehykseen olisi varattava vuositasolla noin 150 000 euron lisäys.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Ruotsissa konkurssipesien hallinnon valvontaa hoitaa konkurssivalvonta (*konkurstillsyn*), joka toimii osana kruununvoutiviranomaista (*Kronofogden*).

Ruotsin tuomioistuimet käsittelevät nykyisin konkurssisiin ja konkurssivalvontaan liittyvät maksut. Konkurssimenettelyä koskevassa mietinnössä (Ds. 2019:31) on ehdotettu tuomioistuinten siirrettäväksi kaikki sen perustoimintaan liittymättömät tehtävät pois, jolloin konkurssisiin ja konkurssivalvontaan liittyvät maksut käsitelisi jatkossa kruununvoutiviranomainen.

Ruotsin konkurssivalvonta käyttää Kontiki-nimistä tietojärjestelmää, jonka avulla käsitellään konkurssivalvonnan tehtäviin kuuluvat asiat. Sillä tuotetaan menettelyyn liittyviä asiakirjoja.

Vain konkurssivalvonnan työntekijöillä on pääsy Kontiki-järjestelmän sisältämiin asianhallintatietoihin ja asiakirjoihin.

Konkurssivalvonnalla on käytössä sähköinen asiointipalvelu konkurssipesähoitajille ja yritysaneerauksen selvittäjille. Järjestelmän avulla he voivat toimittaa asiakirjoja sähköisesti konkurssivalvontaan. Kaikkiaan 95 –100 prosenttia konkurssipesähoitajien toimittamista asiakirjoista toimitetaan sähköisen asioinnin kautta.

Yrityssaneerausten osalta kruunuvouti valvoo vain valtion palkkaturvaan liittyviä asioita.

Ruotsissa konkurssipesät tai selvittäjät eivät ole velvollisia maksamaan tietojärjestelmän käyttämisestä maksua.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja jaksossa 1.2. *Valmistelu* kuvatulla tavalla. Lausuntoja saatiin kaikkiaan yhdeksän kappaletta. Lausunnot ja niistä laadittu lausuntotiivistelmä ovat luettavissa julkisessa palvelussa osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hankkeet-ja-saadostvalmistelu> tunnuksella [OM012:00/2020](#).

Kaikki lausunnonantajat joko kannattivat tai eivät ainakaan vastustaneet ehdotettua käyttömaksusta säättämistä. Useissa lausunnoissa nousi esiin odotus siitä, että uudistetun asianhallintajärjestelmän tulisi olla nykyistä toimivampi ja siitä koituvien hyötyjen tulisi olla suurempia kuin käyttömaksusta aiheutuvien kustannusten. Lausuttavana olleessa hallituksen esitysluonnoksessa esitettyä 200 euron käyttömaksua pidettiin useissa lausunnoissa kohtuullisena. Lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa käyttömaksun määrä korotettiin 230 euroon. Korotuksen syynä oli pääasiassa kohonnut arvio asianhallintajärjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannusten määrästä.

Elinkeinoelämän keskusliitto ry ilmoitti puoltavansa uudistusta, mikäli sillä voidaan osaltaan turvata nykyistä paremmin toimiva järjestelmä konkurssien ja yritysaneerausasioiden hallinnointiin. Ehdotusta voidaan pitää eri osapuolten kannalta perusteltuna ja käyttömaksun suuruutta kohtuullisena, jos uudistus osaltaan mahdollistaa konkurssiasioiden käsittelemisen nykyistä tehokkaammin.

Finanssialan Keskusliitto ry totesi lausunnossaan, että Kostin käytöstä koituvien taloudellisten hyötyjen tulisi olla käyttömaksun kohteille suurempia kuin käyttömaksusta aiheutuvien kustannusten. Koska käyttömaksu on kohtuullinen, on sanottu tavoite hyvin mahdollista saavuttaa.

Konkurssiasiamiehen toimisto totesi lausunnossaan, että käyttömaksun periminen on perusteltua, kunhan maksun toteutuksessa onnistutaan luomaan toimiston valvontatyöhön hyvin nivoutuvat käytännöt. Konkurssiasiamiehen toimistolle käyttömaksusta aiheutuva hallinnollinen lisätyö tulisi minimoida. Käytännön toteutuksena Palkeiden laskutusjärjestelmän käyttöä pidettiin järkevänä ja siihen liittyviä Kosti-järjestelmän kehitystehtäviä tarpeellisina.

Konkurssiasiamiehen toimisto ehdotti lausunnossaan, että jatkovalmistelussa pohdittaisiin, voisiko käyttömaksun määräytymisen ajankohta olla konkurseissa valvontapäivän määrittämisen sijaan se hetki, jolloin konkurssin lopputilitys hyväksytään loppukokouksessa. Tällöin maksun määräytyminen perustuisi konkurssipesän todelliseen taloudelliseen tilanteeseen ja vältettäisiin tarve päättää perinnästä luopumisesta niissä tilanteissa, kun konkurssipesän varat eivät lopputilityksessä riitä käyttömaksun maksamiseen. Edelleen konkurssiasiamiehen toimisto esitti, että

konkurssiasiamiehelle voitaisiin antaa käyttömaksun perimisestä luopumisen osalta harkintavaltaa, jolle tulisi kuitenkin asettaa laissa tarkat raamit. Jatkovalmistelussa olisi lisäksi syytä vielä pohtia, tulisiko julkisselvitykseen siirtyneistä konkurseista ottaa maininta vähintäänkin perusteluihin.

Konkurssiasiamiehen toimiston lausunnossaan esittämät näkökohdat otettiin huomioon jatkovalmistelussa ja niistä käytiin tarkentavaa keskustelua konkurssiasiamiehen toimiston kanssa. Käydyn keskustelun perusteella käyttömaksun määräämisen perustetta muutettiin siten, että maksu määrättäisiin konkurssipesille sen jälkeen, kun tuomioistuin on vahvistanut jakoluettelon. Lausuttavana olleessa hallituksen esitysluonnoksessa maksu olisi ehdotettu määrättäväksi sen jälkeen, kun pesänhoitaja on määrännyt valvontapäivän. Sanotun muutoksen jälkeen erillinen maininta julkisselvityksistä ei ole tarpeen. Maksun perinnästä luopumista koskevaa pykälää täsmennettiin, mutta harkintavallan lisäämistä ei pidetty tarpeellisena.

Suomen Asianajajaliitto totesi lausunnossaan, että lainsäädännön muutoksen taustalla olevista tarkoituksista ja tavoitteista on esitetty kattava selvitys ja että se pitää niitä aiheellisina ja kattavina. Lausunnonantaja ilmoitti, ettei se ota kantaa lakiehdotuksen puolesta tai sitä vastaan.

Suomen Asianajajaliitto pitää oletettavana, että käyttömaksun perimisen myötä Kosti-järjestelmän kehittämiseen tullaan jatkossa panostamaan enemmän ja järjestelmästä tulee kaikkien osapuolten kannalta toimivampi. Suunniteltu käyttömaksu on maltillinen ja siksi se ei lausunnonantajan näkemyksen mukaan kohtuuttomasti rasita konkurssipesiä ja saneerausvelallisia. Lausunnonantaja pitää toivottavana, että tietojärjestelmän tietoturvasta, teknisen puolen toiminnasta, ylläpidosta ja toteuttamisesta huolehtiminen sekä rekisterinpitäjän vastuuseen liittyvät asiat vastuutetaan viranomaisille. Esityksen hyvänä puolena Suomen Asianajajaliitto pitää sitä, että uudistuksen myötä suurempi joukko toimijoita käyttää samaa järjestelmää, jolloin varmistetaan yhdenmukaisempi menettely.

Suomen Asianajajaliitto on huolissaan siitä, että lainsäädännöllä rajoitetaan Kostia parempien asianhallintajärjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa, koska pesänhoitajat ja selvittäjät ovat pakotettuja käyttämään Kostia ja maksamaan siitä käyttömaksua. Edelleen lausunnonantaja ilmaisee huolensa siitä, että Kostiin liittyvät lainsäädäntömuutokset lisäävät pesänhoitajien veloitteita entisestään.

Työeläkevakuuttajat TELA ry lausui kannattavansa esitystä ja pitävänsä hyvänä, että vuonna 2018 aloitettua uudistusta asianhallintajärjestelmästä kehitetään edelleen. *Ulosottolaitos* lausui pitävänsä esitettyä käyttömaksua ja siihen liittyvää sääntelyä perusteltuna. *Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry*, *Verohallinto* ja *valtiovarainministeriö* ilmoittivat, ettei niillä ole luonnoksen johdosta lausuttavaa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

9 a §. Käyttömaksu ja sen määrääminen. Pykälässä säädettäisiin konkurssipesälle ja saneerauksen kohteena olevalle velalliselle asianhallintajärjestelmän käytöstä määrättävästä käyttömaksusta.

Pykälän 1 momentin mukaan käyttömaksun määräisi konkurssiasiamies. Konkurssipesälle maksuvelvollisuus määrättäisiin sen jälkeen, kun tuomioistuin on konkurssilain 13 luvun 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla vahvistanut jakoluettelon. Saneerausvelallisille käyttömaksu määrättäisiin sen jälkeen, kun tuomioistuin on tehnyt yrityksen saneerauksesta annetun lain 77 §:ssä tarkoitetun päätöksen saneerausohjelman vahvistamisesta. Käyttömaksu määrättäisiin aina saneerausohjelman vahvistamisen perusteella riippumatta ohjelman vahvistamista edeltäneestä

menettelystä. Käyttömaksu tulisi siten määrättäväksi yhtä lailla silloin, kun saneerausohjelman vahvistamista edeltää äänestysmenettely, ja silloin, kun kyseessä on esimerkiksi yrityksen saneerauksesta annetun lain 92 §:n mukainen nopea saneerausohjelman vahvistaminen.

Konkurssimenettelyssä pesähoitaja määrää konkurssilain 12 luvun 5 §:n mukaisesti valvontapäivän, jollei pesäluettelon ja velallisselvityksen valmistuttua ole tehty hakemusta konkurssin raukeamiseksi. Valvontamenettelyn jälkeen pesähoitaja laatii ensin jakoluetteloehdotuksen ja kuulemisten jälkeen jakoluettelon, jonka hän toimittaa tuomioistuimelle vahvistettavaksi. Tuomioistuin vahvistaa jakoluettelon konkurssilain 13 luvun 14 §:ssä säädetyllä tavalla. Kun käyttömaksu määrätään konkurssipesille jakoluettelon vahvistamisen jälkeen, kohdentuu se mahdollisimman tarkoin vain sellaisille konkurssipesille, joilla on kyky selviytyä maksusta. Niille konkurssipesille, joissa konkurssi raukeaa varojen puutteen vuoksi, ei käyttömaksua tule määrättäväksi.

Konkurssipesien osalta maksun määräämisen hetki ajoittuisi ajankohtaan, jolloin konkurssipesän hallinnossa on jo ryhdytty käyttämään asianhallintajärjestelmää. Suurin osa järjestelmän käytöstä tulee tapahtumaan valvontavaiheessa ja sen jälkeisessä konkurssimenettelyssä.

Yrityssaneerauksessa yrityksen saneerauksesta annetun lain 77 §:ssä tarkoitettu tuomioistuimen päätös saneerausohjelman vahvistamisesta tarkoittaa arviointia siitä, että yritystoiminta on mahdollista tervehdyttää. Kun käyttömaksu määrätään saneerausohjelman vahvistamisen jälkeen, kohdentuu se mahdollisimman tarkoin vain sellaisille saneerausvelallisille, joilla on kyky selviytyä maksusta. Saneerausmenettelyn lakatessa ilman saneerausohjelman vahvistamista ei maksuvelvoitetta syntyisi. Ne yritykset, joiden osalta saneerausohjelma vahvistetaan, muodostavat saneerausvelallisista laajimman ja suurimman käyttäjäryhmän asianhallintajärjestelmälle.

Käyttömaksu määrättäisiin edellä kuvatulla tavalla vain sellaisille asianhallintajärjestelmään merkityille tahoille, joilla on menettelyssä tehdyn selvityksen perusteella kyky selviytyä maksusta. Tällä vähennetään hallinnollista taakkaa, joka syntyisi käyttömaksujen perimisestä lähtökohtaisesti maksukyvyttömiltä maksuvelvollisilta. Lisäksi on perusteltua, että käyttömaksun määräämisen ajankohta sidotaan molempien menettelyjen osalta tuomioistuimen tekemään päätökseen. Tieto jakoluettelon vahvistamisesta koskevasta päätöksestä ja saneerausohjelman vahvistamisesta koskevasta päätöksestä välittyy tuomioistuimen käyttämästä asianhallintajärjestelmästä suoraan Kosti-asianhallintajärjestelmään.

Selvyyden vuoksi todettakoon, että jos saneerauksen kohteena oleva velallinen asetetaan konkurssiin ennen käyttömaksun määräämistä, maksun määrääminen tapahtuisi konkurssimenettelyä koskevan säännön mukaan. Jos saneerausvelallinen asetetaan konkurssiin sen jälkeen, kun käyttömaksu on jo määrätty saneerausohjelman vahvistamisen perusteella, sovellettavaksi tulisi 9 b §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetty käyttömaksun perinnästä luopuminen. Mikäli konkurssimenettely tässä tilanteessa sittemmin johtaisi jakoluettelon vahvistamiseen, määrättäisiin konkurssipesälle käyttömaksu 9 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin käyttömaksun määrä, joka olisi 230 euroa. Käyttömaksun määrän taustalla olevaa laskentaa on tarkemmin kuvattu edellä jaksossa 4.2. *Käyttömaksun määrä.*

9 b §. Käyttömaksun perinnästä luopuminen. Pykälän 1 momentin perusteella konkurssiasiamiehen tulisi luopua määrätyn käyttömaksun perinnästä, mikäli konkurssipesän varat eivät riitä lopputilityksessä kaikkien konkurssilain 16 luvun 2 §:ssä tarkoitettujen konkurssipesän velkojen maksamiseen. Määrätyn käyttömaksun perinnästä tulisi luopua myös, jos velallinen, jolle on määrätty saneerausohjelman vahvistamisen perusteella käyttömaksu, asetetaan konkurssiin.

Maksuvelvoitteesta luopumisen tarkoituksena on välttää maksujen hallinnollista perimistä sellaiselta maksuvelvolliselta, joka tosiasiallisesti olisi kykenemätön suorittamaan maksua.

Konkurssitilanteissa pesänhoitaja käytännössä toimittaisi ennen lopputilityksen hyväksymistä konkurssiasiamiehelle selvityksen siitä, etteivät konkurssipesän varat riitä kaikkien konkurssipesän velkojen maksamiseen. Saadun selvityksen perusteella konkurssiasiamies päättäisi perinnästä luopumisesta.

Jos yrityssaneerauksen kohteena oleva velallinen asetetaan käyttömaksun määräämisen jälkeen konkurssiin, on saneerausmenettelyn perusteella määrätyn käyttömaksun perinnästä luopuminen perusteltua. Jos perintää jatkettaisiin, konkurssiasiamies tulisi konkurssipesässä valvottavan saatavan velkojaksi, mistä aiheutuisi turhaa hallinnollista työtä ja valvontaviranomaiselle epätarkoituksenmukainen asema asianosaisena konkurssimenettelyssä. Mikäli konkurssimenettely näissä tilanteissa sittemmin johtaa jakoluettelon vahvistamiseen, määrättäisiin konkurssipesälle käyttömaksu 9 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti.

Käyttömaksun perinnästä luopumisen perusteet on pyritty määrittelemään lakiehdotuksessa yksiselitteisiksi eikä konkurssiasiamiehelle ole jätetty asiassa harkintavaltaa. Maksun perinnästä luopumista koskevan hakemuksen tekemisen ja perustelemisen ei tule rasittaa konkurssipesän tai saneerausmenettelyn hallintoa. Maksun perinnästä luopumisen tulee olla mahdollista myös viran puolesta.

Pykälän 2 momentin mukaisesti käyttömaksua, joka on jo maksettu, ei palautettaisi.

9 c §. *Käyttömaksun erääntyminen ja viivästyskorko.* Pykälän 1 momentin mukaan maksu erääntyisi 30 päivän kuluttua sitä koskevan laskun lähettämisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan konkurssiasiamies voisi pidentää maksuaikaa konkurssipesän pesänhoitajan pyynnöstä, mikäli konkurssipesässä ei ole maksun erääntyessä rahavaroja maksun maksamiseen. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun konkurssipesän varat ovat vielä realisoimattomassa omaisuudessa, eikä pesällä ole vielä likvidejä varoja maksujen hoitamiseen.

Pykälän 3 momentin mukaan käyttömaksusta ei kertyisi viivästyskorkoa. Käyttömaksun säätäminen viivästyskorottomaksi perustuu käyttömaksun suhteellisen pieneen määrään. Viivästyskorolla ei olisi maksun kertymien ja tarkoituksen kannalta juurikaan merkitystä. Viivästyskorko ja siitä aiheutuva saldojen tarkastaminen tai viivästyskorosta muodostuvan maksun periminen tuottaisivat ylimääräistä hallinnollista työtä maksuja perivälle taholle ja maksuvelvolliselle.

9 d §. *Muutoksenhaku maksupäätökseen.* Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta 9 a §:ssä tarkoitettuun käyttömaksun määräämistä koskevaan päätökseen.

Pykälän mukaan käyttömaksua koskevaan päätökseen voisi vaatia oikaisua konkurssiasiamieheltä siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Konkurssiasiamiehen oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

9 e §. *Käyttömaksun täytäntöönpano.* Pykälässä säädettäisiin 9 a §:ssä säädetyn käyttömaksun täytäntöönpanosta. Maksu olisi suoraan ulosottokelpoinen. Maksun perimisestä säädettäisiin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023, jolloin uudistettu asianhallintajärjestelmä on täysimääräisesti maksuun velvoitettujen käytössä ja asianhallintajärjestelmään on ehditty rakentaa valmius laskutustietojen muodostamiseen.

Lakia sovellettaisiin niihin konkursseihin, joissa tuomioistuin vahvistaa konkurssilain 13 luvun 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla jakoluettelon, ja niihin yrityssaneerausmenettelyihin, joissa tuomioistuin tekee yrityksen saneeruksesta annetun lain 77 §:ssä tarkoitetun päätöksen saneerausohjelman vahvistamisesta, lain voimaantulon jälkeen.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Nyt ehdotettavan konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä annetun lain 9 a §:n mukaan käyttömaksua perittäisiin konkurssipesiltä ja yrityssaneerauksen kohteena olevilta velallisilta heidän käyttöönsä tuotettavan asianhallintajärjestelmän käyttö- ja ylläpitokustannusten kattamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että jos lakiehdotuksen sanamuodosta ja sen perusteluista käy ilmi, että maksulla on tarkoitus kattaa yleisesti lakisääteisten viranomaistehtävien kustannuksia, kyseessä on valtiosääntöoikeudellisesti vero. Tällaisia maksuja ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan voida pitää perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetuille valtion maksuille ominaisina korvauksina tai vastikkeina yksilöidystä julkisen vallan palveluista tai muista vastaavista suoritteista (ks. esim. PeVL 21/2018 vp s. 3, PeVL 48/2010 vp, s. 8/I, PeVL 47/2005 vp, s. 3/II ja PeVL 36/2005 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkittävää voi myös olla, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja (ks. esim. PeVL 48/2010 vp, s. 8/I, PeVL 12/2005 vp, s. 3/I ja PeVL 46/2004 vp, s. 3/I). Rahasuorituksen mahdollisella rajoitetulla käyttötarkoituksella ei ole merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen arvioinnissa (ks. esim. PeVL 12/2005 vp, s. 3/II, PeVL 46/2004 vp, s. 3/I, PeVL 61/2002 vp, s. 6/I).

Konkurssiasiamiehen lakisääteinen tehtävä on ylläpitää Kosti-asianhallintajärjestelmää ja huolehtia sen toimivuudesta. Asianhallintajärjestelmän käyttö on kaikille pesänhoitajille ja selvittäjille pakollista, ja käyttöoikeus järjestelmään voidaan myöntää automaattisesti konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä sähköisesti välittyvän tiedon pohjalta. Käyttömaksua ei lakiehdotuksen mukaan perittäisi kaikilta konkurssipesiltä ja yrityssaneerauksen kohteena olevilta velallisilta, vaan ainoastaan niiltä, joiden osalta menettely johtaa jakoluettelon tai saneerausohjelman vahvistamiseen. Maksu olisi kaikille maksuvelvollisille sama, eikä järjestelmän käytön laajuudella olisi vaikutusta maksun suuruuteen.

Käyttömaksu ei edellä sanotuilla perusteilla olisi vastike yksilöidystä suoritteesta, vaan yleisesti tietojärjestelmän rahoittamiseksi perittävä suoritus. Käyttömaksua on näin ollen pidettävä valtiosääntöoikeudellisessa mielessä verona. Käyttömaksu nimikkeestä huolimatta kyse ei ole valtion maksuperustelaissa tarkoitetusta maksusta.

HE 178/2021 vp

Valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (HE 1/1998, s. 134).

Ehdotettavan konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä annetun lain 9 a §:n mukaan käyttömaksua olisi velvollinen suorittamaan konkurssipesä sekä yrityssaneerauksen kohteena oleva velallinen säännöksessä määritellyissä tilanteissa. Maksun suuruudesta säädetäisiin mainitussa laissa, eikä sääntely jättäisi konkurssiasiamiehelle harkinnanvaraa maksun määrittämisessä tai sen suuruuden arvioinnissa. Maksun määräytyminen olisi kokonaisuudessaan säännelty lain tasolla. Maksun mahdollinen muuttaminen tulevaisuudessa edellyttäisi lain tasolla tapahtuvaa muutossääntelyä.

Maksun perinnästä luopuminen olisi myös tarkkarajaisesti määritelty. Perinnästä luopumisen tarkoituksena on välttää turhaa hallinnollista työtä sellaisessa tilanteessa, jossa maksuvelvollinen on lähtökohtaisesti maksukyvytön.

Maksuvelvollinen voisi hakea oikaisua maksupäätökseen ja valittaa oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä hallinto-oikeuteen. Sääntely täyttää näin ollen perustuslain 81 §:n 1 momentissa verosääntelylle asetetut vaatimukset.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä annettuun lakiin (667/2019) uusi 9 a – 9 e § seuraavasti:

9 a §

Käyttömaksu ja sen määrääminen

Konkurssiasiamies määrää asianhallintajärjestelmän käyttömaksun:
1) konkurssipesälle, kun tuomioistuin on konkurssilain 13 luvun 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla vahvistanut jakoluettelon;
2) yrityssaneerauksen kohteena olevalle velalliselle, kun tuomioistuin on tehnyt yrityksen saneerausohjelman vahvistamisesta.
Käyttömaksun suuruus on 230 euroa.

9 b §

Käyttömaksun perinnästä luopuminen

Konkurssiasiamiehen tulee luopua määrätyn käyttömaksun perinnästä, jos:
1) konkurssipesän varat eivät riitä lopputilityksessä kaikkien konkurssilain 16 luvun 2 §:ssä tarkoitettujen konkurssipesän velkojen maksamiseen;
2) velallinen, jolle on saneerausohjelman vahvistamisen perusteella määrätty käyttömaksu, asetetaan konkurssiin.
Jo maksettua käyttömaksua ei palauteta.

9 c §

Käyttömaksun erääntyminen ja viivästyskorko

Käyttömaksu erääntyy 30 päivän kuluttua sitä koskevan laskun lähettämisestä.
Konkurssiasiamies voi pidentää maksuaikaa pesähoitajan pyynnöstä, jos konkurssipesässä ei ole maksun erääntyessä rahavaroja maksun suorittamiseen.
Käyttömaksulle ei kerry viivästyskorkoa.

9 d §

Muutoksenhaku maksupäätökseen

Käyttömaksua koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).
Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

HE 178/2021 vp

9 e §

Käyttömaksun täytäntöönpano

Käyttömaksu on suoraan ulosottokelpoinen. Sen perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia sovelletaan niihin konkursseihin, joissa tuomioistuin vahvistaa konkurssilain (120/2004) 13 luvun 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla jakoluettelon, ja niihin yrityssaneerausmenetelyihin, joissa tuomioistuin tekee yrityksen saneerauksesta annetun lain (47/1993) 77 §:ssä tarkoitetun päätöksen saneerausohjelman vahvistamisesta, tämän lain tultua voimaan.

Helsingissä 21.10.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson