

klo 9.15

- 1) Nimenhuuto
- 2) Päätösvaltaisuus
- 3) HE 248 laiksi tapaturma- ja liikennevakuutuslaitoksilta  
vuodelta 1993 perittävästä maksusta
  - Ilmoitetaan saapuneeksi. Eduskunnan lausuntopäätöksen mukaan valiokunnan on annettava asiasta lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle .
  - I käsittely.Kuultavat asiantuntijat: STM, OKan virasto
- 4) HE 181 etuoikeusjärjestelmän uudistamista koskeva  
lainsäädännöksi
  - I käsittely jatkuu.Asiantuntijoiden kuuleminen:
  - Professori Mikael Hiden
  - Professori Antero Jyränki
  - Professori Ilkka Saraviita(- Lainsäädäntöneuvos Mikko Könkkölä, OM) (- Lainsäädäntöneuvos Pauliine Koskelo, OM) Päätetään jatkokäsittelystä.
- 5) HE 103 laeiksi valtion virkamieslain sekä yhteistoiminnasta  
valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 15 a §:n  
väliaikaisesta muuttamisesta
  - I käsittely  
jatkuu.Lausuntoluonnos.
- 6) HE 139 laiksi kunnan ja kuntainliiton viranhaltijoiden  
virantoimituksen ja työntekijöiden työnteon palkattomasta  
keskeyttämisestä määräajaksi
  - I käsittely  
jatkuu.Lausuntoluonnos.

- 7) HE 155 laiksi lapsilisälain muuttamisesta  
- I käsittely  
jatkuu.  
Lähetekeskustelu.
- 8) Hallituksen kertomus 1991 (K 8)  
- I käsittely jatkuu.  
Valtiovarainvaliokunnan lausunto.  
Päätettäneen toimittaa valiokunnan jäsenten kysymykset  
valtioneuvostolle vastattavaksi - määräaika.
- 9) Muut mahdolliset asiat
- 10) Seuraava kokous on perjantaina 23.10.1992 klo  
9.15.
- 11) Kokouksen päättäminen

Perustuslakivaliokunta 22.10.1992 kello 9.15.

HE 181/92 vp etuoikeusjärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Esitykseen sisältyvissä ehdotuksissa nähdäkseni ainoa kysymys, johon voi liittyä säätämisyjärjestysongelmia, on ehdotusten suhde HM 6 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan. Tarkemmin sanoen kysymys on siitä, SSi&iiiS^HtteAetut puutoiset siihen etuoikeusasemaan, mikä erilaatuisilla saatavilla on velallisen konkurssissa tai hänen omaisuuteensa kohdistuvassa ulosotossa SÄKkiäx|iHHi:±B[ista; velkojan edun HM 6 §:stä johtuvan suojan loukkaamista. Kysymykseen voivat tietysti tulla vain sellaiset yksityisoikeudelliset saatavat ja yksityisoikeudelliset subjektijoihin HM 6 §:n mukainen suoja voi ulottua.

Kysymystä saatavalla konkurssissa ja ulosotossa olevan etuoikeusaseman mahdollisesti nauttimasta perustuslainsuojasta on käsitelty konkreettisesti perustuslakivaliokunnassa t&ätäaksen vain kerran, etuoikeusasetuksen muuttamisesta vuonna 1972 annetussa lausunnossa (prvl 1/HE 4-7/72 vp) . Tuossa lausunnossa valiokunta totesi mm.^että

"noudatetun lainsäädäntökäytännön mukaisesti voidaan eri saatavien keskinäistä etuoikeusasemaa muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla, mikäli muutokset tulevat noudatettaviksi vasta niiden voimaantulon jälkeen alkavassa konkurssissa tai ulosotossa."

Valiokunta tarkasteli myös erikseen sitä, "missä konkurssin vaiheessa saatava sille kuuluvine etuoikeuksineen saa sen laatuksen reaalisena varallisuusarvon, että etuoikeuden lain säännöksen

lä tapahtuva huonontaminen johonkin toiseen saatavaan nähden tulee kysymykseen vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä". Tässä kohden valiokunta päätyi toetamaan mm.,

**"että konkurssimenettelyssä vain pyritään toteamaan kunkin saatavan sisältö ja luonne sekä maksamaan konkurssioraai-suudesta jokaisen saatavan omistajalle hänen saatavansa edellyttämä osuus konkurssiin luovutetuista varoista.**

**Kullakin konkurssiomaisuudesta maksettavalla saatavalla on siten jo konkurssin alkamishefc&ellä se varallisuus-arvonsa, jonka re|Jisoimista konkurssimenetely tarkoittaa.**

Tältä pohjalta valiokunta lähti siitä, että säätämisyjärjestyksen kannalta ratkaiseva ajankohta on konkurssin alkamisajan kohta: jos uudella lailla tuon ajankohdan jälkeen muutetaan konkurssissa esilläolevien saatavien etuoikeusjärjestyksestä, edellyttää muutos perustuslainsäätämisyjärjestyksen noudattamista.

Jos valiokunnan kantaa tuossa lausunnossa seurataan myös nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, näyttää lopputulos ainakin pääosin varsin soivalta. Esityksen 1. lakiehdotuksen säännökse jotka koskevat aikaisemman lain soveltamista ja siirtymävaihetta (8 ja 9 §)» on laadittu niin^että uudet säännökset tulevat sovellettaviksi vasta konkurssissa, jotka alkavat osin huomattavastikin lain voimaantulon jälkeen. Jo siihenki nähden, että kyseessä on vain yksi, jo 20 vuotta Uusi laki vanha valiokunnan kannanotto, ovat jotkin lisätoteamukset asiassa { paikallaan.

Vuonna 1972 omaksuttu tulkinta ei ollut tuolloin ainoa mahdollinen isä ~~mitä w~~ ~~mitä w~~ tulkinta. En tarkoita

tässä niinkään sitä, valiokunnassa tuolloin eri mieliä herättänyttä kysymystä^ mitä konkurssimenettelyn ajankohtaa pidetään tässä suhteessa ratkaisevana. Olisi jMrtpn ajateltavissa, että omaisuudensuojasäännöksen tulkinnessa olisi omaksuttu selääinen linja, että velallisen omaisuuteen kohdistuvaa täytäntöönpanoa koskevat saannokset olisivat kokonaisuudessaan omaisuudensuojasäännöksen soveltamispiirin ulkopuolella. Tietynlaisten saatavien ts. kyllä katsottaisiin nauttivan omaisuuden

suoja, mutta konjunkturssi- ja ulosottosäännökset katsottaisiin sellaisiksi taloudellisen toiminnan järjestystä koskeviksi säännöksi, joiden kohteena olevassa tilanteessa julkisen vallan ohjaus- ja valvontaintresai on suuri ja joissa toisaalta ei ole tavoitteena kajota yksittäisen saatavien sisältöön ja jotka siten voivat kokonaisuudessaan jäädä tavallinen lainp säätäjän kompetenssiin. Pidän vuoden 1972 lausunnossa omaksutun tulkinnan seuraamasta tässäkin tapauksessa kuitaskin perusteltuna. Eräs osasy tähän on se, että kyseessä on kuitnskin perustuslakivaliokunn; selkeä, tähän kysymykseen konkreettisesti keskittyvä kannanotto

~~(C^nanirgiba^ei oieVristiriidassa sen kans#ay m+ll& tavoin perustuslakivaliokunta on suhtautunut voimassaolevien sopimussuhteiden kfe,^feu^^JinfT^ffltete4^^ voidaan~~

olettaa sopijapuolten lähteneen siitä, että tietty sopimusjärjestely toimii pakkotäytäntöönpanotilanteissa tietyllä tavalla. Tässä yhteydessä on meK&ittävää myös se, että perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään ulottanut o&aisuudenx perustuslain suojan myös lainvoimasella

**viraiLomaisratkaisulla määrättyihin** taloudellisiin etuihin ja että lainsäädäntökäytännössä on syystä suhtauduttu hyvin vieroksuvasti siihen, että lainmuutoksella puututtaisiin<sup>v</sup>f jgg\$jyk&f\$fxfiifx viranomaisessa vireillä oleviin asioihin asianosaisen vahingoksi. Myös säännösten "hienosäädön osa^a^o^daan vuoden 1972 kannanottoa pitää perusteltuna flggja^ i,ffl että siinä asetettu **ajallinen** kiinnekohta, kankurssin iikaminen^on käytännössä **luultavasti hyvin** saelkeä.

Edellä lausuttuun viitaten katson, että lakiehdotukset on käsiteltävä ainakin ^kä&xiijfcaaHxiajcaiiixKHScxx pääsisältönsäpuolesta tavallisena lakina. ^Tämän lopputuloksen perus tel<sup>fiuu</sup> ensen

sijaan voi pl/ga^ainnmlfa"iiai^tr^eräitä perustelumainintoja, jotka on esitetty minulle valiokunnasta toimitetussa oikeusministeriössä laaditussa kannanotossa. ~~J^fiUEi4wu3»vg^HB^WM.n ylai- viilin rrf^o^jfiij^^ awi tititr 1 nupuni a I. Liit\* mmuu BUmlil J\*efc.~~

~~11 i .Thttij-nn 11 i i i T i i n n .....i i i l M i i i i i i i 1 t j ^ M ^~~  
te^ppg^a^UxillLiyaflAkym "J^a6?m!^vxittausta siihen, että ennen konkurssin alkamista xssaixiHSH saattaa tapahtua eri syistä velkojan asemaa heikentäviä muutoksia velallisen ja iHxisHxxxKiakHJzEHHXxx myös eri velkojien asemassa. Yhteydes sään näraa lausumat voidaan

käsittää niin, että muutosten mahdollisuuden olemassaolo jo  
osoit<sup>T</sup> ettei velkojan oikeus ennen fefti

konkurssin alkamista ole sellainen (konkretisoitunut) oikeus,  
joka nauttii perustuslainsuojaa. Jonkin oikeuden konkreettisen arvon  
riippuvuus joistftkin ulkopuolisi/Lsta tekijöistä ei sinällään tietysti  
osoita, että oikeus ei voisi nauttia perusoikeuden suojaa kuten esim.  
osakkeissa oleva varallisuus sinällään nauttii mw sen estämättä, että  
tuon varallisuuden arvo jatkuvasti voi liikkua.

Oikeusministeriöstä toimitetussa kannanotossa on erikseen käsite!  
ty yrityskiinnitysten etuoilö^sasemaan puuttumista. Senkin on ka<sup>1</sup>  
isottu voivan tapahtua tavallisessa laissa. Tämän perusteluiksi on  
viitattu yhtäältä siihen, että kiinnityksen kattama omaisuus vaihtelee  
ja kiinnitetyn omaisuuden arvokin vääntelelee ja **issixaaxt;** tähän  
liittyen toisaalta siihen, että kyseessä ei ole varsinaine:  
panttisaatava. Kuten edellä jo totesin, ei minusta varallisuuedun  
tosiasiallisen arvon vaihtelevuus sinänsä ole mikään omaisuuden suojan  
poissulkeva tekijä. En oikeism osaa tässä yhteydessä pitää  
vakuutta4fgä<sup>SpS&iSän</sup> sitä, **litPSI!** kiilua esim. kirjallisuudessa on  
saatettu yrityskinnitys&ä luonnehtia niin, että se/ ei ole  
"panttioikeus varsinaisessa mielessä". Lähtisin tässäkin kohd  
yksinkertaisesti siitä, että tavallinen lainsäätäjän»! valtuuksii  
kuuluu säädellä velallisen varallisuutta koskevia täytäntöönpano  
ja että perusteltu|N&ja rajoja tälle valtuudelle voidaan omaisuude  
suojusta johtaa vain **isxsaaxxa** sillä tavoin kuin on tehty valiokun vuoden  
1972 lausunnossa ja toisaalta siitä, että valtuutta ei voida  
käyttää mielivaltaisesti esim. nimen<sup>Sfeiona</sup>' tarkoituksena jonkin  
rajatun velkojaryhmän saatavien arvon mitätöiminen. Tätä jälkimmäistä ,  
ehkä vähän teoreettis&fe<sup>a^RuU^ffSfevaa</sup> **xxiitausta\*** edellytystä vojsi  
ehkä kuvata niinkin, että niinkauan kuin on kyseessä täytäntöönpanoa  
koskevien säännöstöjei<sup>t^anomaisena</sup> pidettävä, yleiseen yhteiskunnan  
ja oikeusjärjestyksTery< kehittäminen , niinkauan säätely voidaan  
hoitaaa tavallisessa laissa ( kun ei puututa jo vireillä oleviin  
viamittomn\*.apx&xnxx&XKi menettelyihin). Minusta nyt ehdotetuissa  
säätelyissä on -myös irtaimistokiinnitysten osalta - kysymys juuri  
tällaisesta säätelystä, joka lähtökohtaisesti kuuluu tavallisen lain  
säätäjär kompetenssiin.

**Antero Jyränki/22.10.1992 PeV**

P.M

HE 181/1992 vp

(etuoikeusjärjestelmän uudistaminen)

Hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten tarkoituksena on etuoikeusjärjestelmän uudistaminen. Kaikkeen velallisen täytäntöönpanokelpoiseen omaisuuteen kohdistuvat yleiset etuoikeudet poistettaisiin lapselle tulevan elatusavun etuoikeutta lukuunottamatta. Määrättyyn omaisuuteen kohdistuvia erityisiä etuoikeuksia vähennettäisiin.

Kun sivuutamme julkiset saatavat, jää todettavaksi että yleistä etuoikeutta ei olisi enää mm. työpalkkasaatavilla, työeläkevakuutusmaksuilla eikä vakuutusmaksulainasaatavilla. Vuokranantajalla ei liioin olisi enää etuoikeutta vuokrasaatavastaan vuokrahuoneistossa tai vuokra-alueella olevaan vuokralaiseen omaisuuteen.

Etuoikeusjärjestelmän muutos olisi taannehtiva, ts. se koskisi myös sellaisten saatavien etuoikeutta, jotka ovat syntyneet ennen lain voimaantuloa, kuitenkin sellaisin varauksin, että konkurssissa sovellettaisiin edelleen aiempia säännöksiä, jos konkurssi on alkanut ennen uuden lainsäädännön voimaantuloa. Vastaavasti ulosotossa sovellettaisiin aikaisempia säännöksiä niihin saataviin, joista omaisuus on ulosmitattu ennen uuden lainsäädännön voimaantuloa.

Kysymys kuuluu tässä yhteydessä, loukataanko esitykseen sisältyvällä lainsäädännöllä omaisuuden perustuslainturvaa. Omaisuuden perustuslainsuoja on kuvattu varallisuusarvoisten etujen suojaksi (PeVL 18/1982 vp). Kuuluuko "omaisuuteen", joka HM 6 §:ssä on suojattu, myös oikeus vaatia saatavan suorittamista velallisen omaisuudesta sellaisen etuoikeusjärjestyksen mukaan, joka on ollut voimassa saatavan syntyessä?

Yksityisoikeudellinen saatava kuuluu eittämättä HM 6 §:ssä tarkoiteltuun "omaisuuteen". Saatavan realisoimisjärjestys konkurssissa ja ulosotossa vaikuttaa kohtalaisen voimakkaasti siihen, saako velkoja velalliselta maksun täysimääräisenä, tai ellei saa, kuinka suuren osan saatavastaan hän lopulta saa. Tässä mielessä etuoikeusjärjestyksen muutokset todella saattavat kajota velkojan varallisuuteen -

olkoonkin, että tässä kohtaa on tehtävä selvä ero vakuusvelkojen ja tavallisten velkojen kesken. Tavallinen velka on aina riskialtista omaisuutta, jonka todellista määrää on vaikea täsmällisesti arvioida. Vakuusvelka on turvatumpaa varallisuutta, ja panttioikeuksien keskinäisen etuoikeusjärjestyksen muutoksilla saattaa olla dramaattisempia vaikutuksia velkojain varallisuusasemaan kuin etuoikeusjärjestyksen muutoksilla muutoin.

Lausunnossaan 1/1940 vp PeV käsitteli etuoikeusjärjestyksen muuttamista lailla. Valiokunnan kannanotto on luettavissa siten, että sellainen panttioikeuksien keskinäisen etuoikeusjärjestyksen muutos, jonka johdosta vanhan lain voimassa ollessa syntyneiden saamisten haltijat mahdollisesti menettäisivät saamisensa kokonaan tai osittain, tulisi "selvästi loukkaamaan kolmannen henkilön voimassa olevan lain perusteella verovelvollisen (=velallisen) omaisuuteen saavuttamia oikeuksia, jotka hallitusmuodon 6 §:n mukaan nauttivat omaisuuden turvaa". Muuten valiokunta katsoi, että "etuoikeuslainsäädäntö, kuten verotuslainsäädäntökin, voimassa olevan oikeutemme mukaan voidaan järjestää yleisellä lailla". PeV katsoi siis, *ettei sinänsä ollut estettä vahvistettujen panttioikeuksienkaan keskinäisen etuoikeusjärjestyksen muuttamiseen tavallisella lailla.* - Eriävässä mielipiteessään ERNST ESTLANDER protestoi jälkimmäistä periaatekantaa vastaan ja esitti, että panttioikeuksien etuoikeusjärjestyksen taannehtiva sääntely kaikissa tapauksissa loukkaa HM 6 §:ää, joka turvaa varallisuusarvoiset sopimukset lainsäädännön taannehtivaa vaikutusta vastaan.

Paljon myöhemmin, v. 1972 vp, PeV joutui lausumaan etuoikeusasetuksen 4 §:n muutosehdotuksesta, jonka tarkoituksena oli saattaa huoltoapulain mukaisten eläkkeiden etuoikeus samaan asemaan työntekijöiden työsuhteesta johtuvien saatavien kanssa, ja myös eläkkeiden pääomitetun määrän kohdalta. - Asiasta antamassaan lausunnossa (1/72 vp) PeV lausui: "(...) noudatetun lainsäädäntökäytännön mukaan voidaan eri saatavien keskinäistä etuoikeusasemaa muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla, mikäli muutokset tulevat noudatettaviksi vasta niiden voimaantulon jälkeen alkavassa konkurssissa tai ulosotossa." On vaikea sanoa, sisälsikö tämä lausuma tulkinnan väljennyksen vuoden 1940 lausuntoon nähden. Vuoden 1972 lainsäädäntöhankkeessahan oli kysymys yleisen etuoikeusjärjestyksen muuttamisesta, ei erityisten etuoikeuksien, kuten panttioikeuksien keskinäisen etuoikeusjärjestyksen muuttamisesta. - PeV katsoi joka tapauksessa nyt, että saatavan todellinen varallisuusarvo konkretisoituu konkurssin alkamisen yhteydessä - ei aikaisemmin eikä myöhemmin. Siitä lähtien kajoaa etuoikeusjärjestystä muuttava lainsäätävä velkojan varallisuuteen.



**PeV:n vuoden 1972 tulkinta on yksi mahdollisista, suomalaisessa oikeuskulttuurissa ehkä mieluummin skaalan lievemmästä kuin sen ankarammasta päästä. Minulta ei ole ollut tilaisuutta hanke hankkeelta yksityiskohtaisesti tarkistaa, miten sitä on noudatettu vuoden 1972 jälkeen.**

**Jos nyt käsillä olevassa tapauksessa, joka vain aika vaatimattomilta osiltaan koskee erityisiä etuoikeuksia, seuraamme vuoden 1972 tulkintaa, toteamme hallituksen esityksen kirjoitetun siten, että se etuoikeusjärjestyksen muuttamisen osalta täyttää vuoden 1972 lausunnossa esitetyt ehdot. Siinä mielessä voidaan ehdotus laiksi velkojien maksunsaantijärjestyksestä ja muut esitykseen liittyvät lakiehdotukset *hyväksyä tavallisessa lainsäädän -töjärjestyksessä.***

Herra puheenjohtaja

Etuoikeusjärjestyksen uudistamisesta annetun hallituksen esityksen sisältämien lakiehdotusten käsittelyjärjestys vaikuttaa ongelmattomalta. Etuoikeusjärjestyksen muuttamisen suhteesta omaisuudensuojaan on annettu varsin yksiselitteinen perustuslakivaliokunnan lausunto I/1972, johon oikeusministeriön edustaja viittaa. Mielestäni tuon lausunnon periaatteet soveltuvat tämänkertaiseenkin etuoikeusjärjestelrään muutokseen.

Perustuslakivaliokunnan vuoden 1972 lausunnon mukaan etuoikeusjärjestystä voidaan muuttaa taannehtivasti. Valiokunnan mukaan tämä on mahdollista konkurssimenettelyn tai ulosoton alkuun asti. Konkurssimenettelyn alettua etuoikeusjärjestelmä on omaisuudensuojan alaisuudessa. Sitä ei tavallisella lailla enää voida muuttaa. Esillä oleva hallituksen esitys täyttää nämä ehdot.

Voidaan tietysti kysyä, pitäisikö vuoden 1972 lausunnon periaatteita tarkistaa. Kysymyksessä on kaksikymmentä vuotta vanha lausunto. Lausunnon mukaan suoja alkaa io konkurssimenettelyn alettua. Perusteluja on esitettävissä sillekin, että suoja realisoituu vasta konkurssituomion lainvoimaisuudesta.

Valiokunnassa on paraikaa esillä useita muita hallituksen esityksiäjoiden yhteydessä taannehtivuussäännöstöä joudutaan tarkistamaan tai arvioimaan sen suhteen, pysytetäänkö vanhat säännöt. Nyt annettavan lausunnon tulee luonnollisesti nojata samoille periaatteille kuin muidenkin.

Etuostojärjestelmätapausta eroaa velkasovittelusta ja yrityssaneerauksesta. Niiden yhteydessä muutettiin lainmukaisessa järjestyksessä syntyneiden sopimusten ehtoja. Etuoikeusjärjestelmän muutos on lähempänä virkamiesten lomautusmahdollisuuden ja palkattomalle lomalle määräämistä.

Pakkolomatapauksessa pohdiskelin tulkintaa jonka mukaan virkamiesjärjestöt ja valtio- ja kuntatyönantaja olisivat, sopiessaan virkaehtosopimuksesta, kätkeytyneet edellyttäneet, ettei sopimuskaudella voida suorittaa lomautuksia. Samaan tapaan voitaisiin ajatella yritysliikkeen haltijat, työntekijät ja eräät muut etuoikeusasemaansa menettävät sopimusosapuolet ovat sopimussuhteen syntymisen kanssa edellyttäneet, että heillä on koko sopimuskauden se etuoikeusasemajoka vallitsi konkurssi-lainsäädännön mukaan sopimuksentekohetkellä.

Katsoin lomautuslakien yhteydessä, ettei tällainen ajatuskonstruktio ole uskottava. Olen samaa mieltä etuoikeusjärjestelmän muutoksen suhteen. Lisäksi tällaisen kätkeytyneen ehdon konstruktio olisi ristiriidassa vuoden 1972 lausunnon periaatteiden kanssa. Tulkinta vahvistaisi omaisuudensuojaa siltä tasoltajonne se vuoden 1972 tulkinnan mukaisesti asetettiin.

Tavallisen lainsäätämisen järjestyksen puolesta puhuu myös se, että panttioikeuksien asema säilyy entisellään samoin kuin kiinteistökiinnitysten etuoikeusjärjestys. Yrityskiinnityksenkin osalta olen

valmis hyväksymään lainsäädäntöneuvos Könkkölin tulkinnan  
(yrityskiinnitys/vars.pantti).

 Ilkka Saravirta