Suomen luonnonsuojeluliitto

HE 221/2018 vp
Ympäristöjuristi Pasi Kallio
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
YmV 8.1.2019

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa asiasta seuraavaa. Esityksessä ehdotetaan laajemminkin muutoksia konkurssilakiin, mutta rajaamme lausuntomme vain julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemaan koskeviin ehdotuksiin.

YLEISIÄ LÄHTÖKOHTIA

Laissa ei ole nykyisin erityisiä säännöksiä ympäristölainsäädännöstä johtuvien julkisoikeudellisten vastuiden asemasta konkurssissa. Luonnonsuojeluliitto pitää välttämättömänä, että ympäristövastuiden asemasta konkurssissa säädetään lakitasolla. Tästä syystä kannatamme ehdotusta, joskin jäljempänä esitetyin varauksin.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on vähentää epäselvästä oikeustilasta johtuvia riitaisuuksia ja myös estää ympäristön kannalta vakavien riskien tai jo syntyneiden tilanteiden paheneminen osoittamalla vastuu tietyissä tilanteissa konkurssipesälle. Tämä on tärkeä ja kannatettava lähtökohta, joka voi edistää ympäristöriskien ja niistä aiheutuvien vastuiden hallintaa, samalla kohdentaen kustannuksia nykyistä oikeudenmukaisemmin. Konkurssitilanteissa on erittäin tärkeää varmistaa, että yrityksen ympäristövastuukysymykset kustannuksineen eivät jää valtion tai kansalaisten vastuulle, vaan vastuu jää ne aiheuttaneille toimijoille.

Esityksessä ehdotetaan epäselvän oikeustilan selkeyttämistä ottamalla konkurssilain uuteen 16 a lukuun säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Ehdotettavan sääntelyn tarkoituksena on ottaa tasapainoisesti huomioon sekä painavat ympäristönäkökohdat että konkurssimenettelyn lähtökohtana oleva velkojien yhdenvertaisen kohtelun periaate. Lakiesitys on tehty pääosin asiantuntevasti ja siinä olevia valintoja on perusteltu varsin kattavasti ja avoimesti, mikä on hyvä lähtökohta. Ehdotusta voidaan pitää oikeansuuntaisena ja sinänsä kannatettavana, mutta osin riittämättömänä.

Yleisellä tasolla Luonnonsuojeluliitto pitäisi perustellumpana ympäristövastuiden katsomista massavelkaisiksi laajemmin kuin ehdotuksessa on esitetty. Ehdotettu rajaus jättää osan merkittävistä ympäristövastuista vain konkurssisaatavan asemaan, mikä ei ole ympäristön kannalta kestävä tilanne. Vaikka tietty joustavuus ja kokonaisarviointi suhteessa saavutettaviin hyötyihin ja velkojien yhdenvertaisuuteen on perusteltua, ympäristövastuiden asema tulisi vahvistaa mm. perustuslain 20 §:n nojalla.

Esityksessä tarkastellaan lähinnä julkisoikeudellisia toimimis- ja maksuvelvoitteita sekä niiden suhdetta konkurssilainsäädäntöön. Sen sijaan yksityisoikeudellisten maksuvelvoitteiden asema määräytyy konkurssilain mukaisesti, eikä erityissäännöksille ole esityksen mukaan tarvetta. Yksityisoikeudellisten velvoitteiden osalta haluamme kuitenkin huomauttaa, että myös niiden osalta sääntelyyn sisältyy ongelmia. Voidaan kysyä, millä perusteella esim. naapurille aiheutunut ympäristövahinko asetetaan julkisoikeudellista vastuuta huonompaan asemaan. Vaikka esitys kokonaisuudessaan parantaakin nykytilaa, myös yksityisoikeudellisten velvoitteiden osalta konkurssisääntely kaipaa selkiyttämistä, jo perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden näkökulmasta.

Ehdotukseen sisältyy myös ympäristöoikeuden näkökulmasta käsitteellistä epäselvyyttä, johon tulisi vielä kiinnittää huomiota. Esimerkiksi esityksessä käytetty ”julkisoikeudellinen ympäristövastuu” -käsite on epäselvä, koska sitä ei ole esityksessä määritelty. Tämä tulisi esityksessä selventää tarpeettomien tulkintaongelmien välttämiseksi. Konkurssisääntelyn uudistamisessa tulee myös kiinnittää erityistä huomiota

siihen, että säännökset vastaavat sekä sisällöllisesti että tarkoitukseltaan ympäristöalan substanssi-lainsäädäntöä. Mikäli konkurssisääntely poikkeaa ympäristöoikeuden sääntelystä, on vaarana, että vastuut eivät kohdennu ympäristöllisesti järkevällä tavalla ja myös toimijat tai haitankärsijät voivat joutua eriarvoiseen asemaan mm. taloudellisesta tilanteesta johtuen.

YKSITYISKOHTAISIA HUOMIOITA

2 §
Konkurssipesän toimimisvelvoitteen osalta sääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi, eikä esimerkiksi ympäristölainsäädäntöä ole tarkoitus käyttää velvoittamiseen jatkossa. Ehdotuksessa esitetään, että konkurssipesän tulee lähtökohtaisesti ryhtyä vastuulleen kuuluviin toimiin oma-aloitteisesti ja viipymättä. On syytä korostaa, että konkurssipesällä on harvoin asiantuntemusta arvioida mahdollista ympäristöllistä vaaraa luotettavasti ja itsenäisesti, ilman viranomaisten apua. Siitä syystä puolueettomalla ja asiantuntevalla valvontaviranomaisella tulee säilyttää päättävä rooli asiassa ja perusteluissa mainittu yhteydenottovelvollisuus ympäristöviranomaiseen on välttämätön.

Perusteluiden mukaan ”pesänhoitajalla ei useinkaan ole asiantuntemusta arvioida, olisiko ja miltä osin konkurssipesällä 1 momentissa tarkoitettu toimimisvelvollisuus”. Siksi pesänhoitajan tulisi olla viipymättä yhteydessä asianomaiseen viranomaiseen ja tarvittaessa pyytää tämän kannanottoa asiassa. Tämä yhteistyövelvoite viranomaisen suuntaan on välttämätön ja se tulisi siirtää pykälätasolle.

3 §
Ehdotuksen keskeinen puute on se, ettei konkurssipesällä olisi velvollisuutta huolehtia velallisen jätteistä, joita ei luokitella vaarallisiksi ja joista ei aiheudu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Ehdotuksen perusteluiden mukaan konkurssipesä ei pääsäännön mukaan olisi näiden jätteiden osalta jätelain mukaisessa jätehuollon järjestämis- ja kustannusvastuussa. Perusteluissa myös todetaan, että tarkoitus on tältä osin poiketa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä (KHO 2003:51 ja KHO 2017:53).

Luonnonsuojeluliitto ei pidä esitystä tältä osin perusteltuna. Ei myöskään ole hyväksyttävää, että KHO:n oikeuskäytännössä muotoutunutta ja ympäristöllisesti tiukempaa linjaa tietoisesti heikennetään. Jäte voi aiheuttaa vakavaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, vaikkei kyseessä olisikaan vaaralliseksi luokiteltu jäte. Lisäksi käsitteellinen erottelu vaaralliseen ja ei-vaaralliseen jätteeseen on tulkinnallisesti erittäin avoin, vaikeuttaen käytännön toimintaa.

Näin ollen ehdotusta tulisi muokata esimerkiksi siten, että konkurssipesälle tulisi velvollisuus huolehtia jätteistä, mikäli ne on luokiteltu vaarallisiksi tai niistä uhkaa aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.

LOPUKSI

Tässä yhteydessä on lisäksi syytä kiinnittää huomiota käynnissä olevaan maakuntauudistukseen, jonka toteutuessa ympäristöhallinto hajautuu ja sen mahdollisuuksia mm. yleisen ympäristöedun valvontaan heikennetään merkittävällä tavalla. Viranomaisten ja näiden välisten toimivaltasuhteiden muutoksilla saattaa olla vaikutusta viranomaisten mahdollisuuteen hoitaa valvontatehtäviään, mikä heijastuu myös konkurssitilanteisiin. Tätä näkökulmaa ei ole ehdotuksessa huomioitu, vaikka sillä saattaa olla käytännössä olla erittäin suuri merkitys ympäristövastuun toteutumiseen.

Lisätietoja

- ympäristöjuristi *Pasi Kallio*, puhelin 040 671 9555, pasi.kallio@sll.fi