Prosessioikeuden professori Tuula Linna
Helsingin yliopisto

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lausunto asiassa:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 221/2018 vp

Kiitän eduskunnan lakivaliokuntaa tilaisuudesta saada lausua asiassa. Esitän kunnioittaen seuraavaa.

1. Esityksen suhde siitä saatuun palautteeseen

Työryhmän ehdotus (OM, Mietintöjä ja lausuntoja 12/2018), johon puheena oleva hallituksen esitys perustuu, sai etenkin ympäristövastuun osalta osin varsin kriittisen vastaanoton lausuntopalautteessa.

> http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161034/OMML_23_2018_Konkurssilain_tarkistaminen_Lausuntotiivistelma.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ympäristövastuun osalta tosin monet lausunnonantajat pitivät ehdotusta ”tyhjää parempana” ja olivat hyvillään, että edes jotakin asialle yritetään tehdä. Kuitenkin moni lausunnonantaja, kuten KHO ja useat ELY-keskukset esittivät kritiikkiä mm. rajoitettua toimimiskynnystä kohtaan. Myös itse esitin kritiikkiä tästä seikasta. Suomen Tuomariliitto ry yhtyi lausuntooni.

Lainsäädännön arviointineuvosto arvosteli esitysluonnoksen puutteellisia vaikutusarvioita. Nähdäkseni myös tämä kritiikki sivuutettiin valmistelussa varsin kevyesti.

> https://vnk.fi/documents/10616/6601425/Lausunto+konkurssilaista+16.10.2018/4f8c7926-cb91-6d8c-1914-5fdfa110492f?version=1.1

Tein vertailun siitä, missä määrin konkurssilakia koskevat pykäläehdotukset ovat muuttuneet saadun palautteen jälkeen ja tulos on, etteivät lainkaan. Mikään palaute, joka on tullut lausuntokierroksella tai arviointineuvostosta, ei ole vaikuttanut ehdotuksen sisältöön.

Kun asianlaita on tämä, uudistan kaiken työryhmäehdotuksesta lausumani ja liitän aikaisemman lausuntoni osaksi tätä lakivaliokunnalle annettavaa lausuntoa (LIITE).[1]

[1] Hakasuluissa kursiivilla ulosottokaaren kohta, joka on muutettu suhteessa työryhmän ehdotukseen.

Kiinnitän tässä lausunnossa erikseen huomiota vielä seuraaviin seikkoihin.

2. Hallituksen esityksen lähtökohta

Esityksen sivulla 42 todetaan, että ehdotettavan sääntelyn tarkoituksena on *ottaa tasapainoisesti huomioon sekä painavat ympäristönäkökohdat että konkurssimenettelyn lähtökohtana oleva velkojien yhdenvertaisen kohtelun periaate*.

Lähtökohta on sangen ongelmallinen. Siinä rinnastetaan ympäristöoikeudellinen toimimisvelvollisuus ja konkurssioikeudellinen saamisvelkojien yhdenvertaisuuden periaate. Mielestäni nämä seikat eivät ole sellainen vastinpari, jonka osalta tulisi etsiä ”tasapainoa”.

Voidaan esittää seuraava rinnastus: konkurssipesään kuuluvalla kiinteistöllä on sähkökeskus, jota ympäröivä aita on huonokuntoinen. Vaikka akuuttia uhkaa sähköiskusta ei ole, on silti riski, että esim. lapset menevät sisään rikkonaisen aidan läpi ja joutuvat vaaraan. Tällaista tilannetta ei voida jäsentää suhteessa velkojien yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen. – Sähköturvallisuuslainsäädäntö velvoittaa konkurssipesän toimimaan.

Toinen esimerkki: konkurssiin menneessä yrityksessä on työkone, josta aiheutuu sormien puristumisvaaraa työntekijöille. Työntekijät jatkavat töitä irtisanomisajan. Voidaanko vaarallisen koneen käyttöä jatkaa? Voidaanko jatkamista perustella velkojien yhdenvertaisen kohtelun periaatteella, koska koneesta ei sinällään aiheudu vakavaa vaaraa, ”ainoastaan” sormien puristumisvaara? – Työturvallisuuslaki velvoittaa konkurssipesän toimimaan.

Kolmas esimerkki: konkurssiin menneessä yrityksessä on jätekasa, josta ei aiheudu välitöntä vakavaa vaaraa pohjavedelle, mutta josta aiheutuu vaara siitä, että sateen mukana kasasta kulkeutuu haitallista ainesta läheiselle omakotitaloalueelle. Haitallinen aine ei aiheuta välitöntä vakavaa vaaraa, vaan ainoastaan ”tavallista” terveyshaittaa esim. lapsille. Onko konkurssipesällä lupa jättää jätekasa hoitamatta ja jakaa pesän varat velkojille? – Ympäristölainsäädäntö velvoittaa konkurssipesän toimimaan, ehdotettu konkurssilain säännös vapauttaa tästä toimimisvelvollisuudesta.

Kysymys velvollisuudesta poistaa muille varaa tai haittaa aiheuttava asiantila ei ole konkurssisaataviin rinnastettavissa oleva asia. Muiden oikeus elää ilman varaa tai haittaa ei ole luonteeltaan velkojan saamisoikeuteen rinnastuva oikeus, vaan kansalaisten oikeus, jota lailla suojataan. Se, että toimimisvelvollinen joutuu konkurssiin, ei poista tätä toisten kansalaisten oikeutta.

Jos konkurssipesässä on varoja, niistä eivät kilpaile yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti tahot, joiden terveys on uhattuna, ja konkurssivelkojat. Tällaista kilpailua ei konkurssilain järjestelmän mukaan ole, koska konkurssipesän velvollisuus toimia lain mukaisesti ei ”kilpaile” velkojien maksunsaantioikeuden kanssa. *Velkojat kilpailevat keskenään* siitä, mitä jää jäljelle, kun konkurssipesä on ensin toiminut laissa säädetyllä tavalla.

Luonnollisesti, jos konkurssipesän toimimisvelvollisuutta rajataan voimakkaasti, jää velkojille enemmän jaettavaa. Mutta onko perusteltua sallia, että konkurssissa saadaan jättää hoitamatta sellainen ympäristövelvoite, joka on ympäristölainsäädännössä säädetty kansalaisten ja ympäristön suojaksi? Tämä kysymys ei mitenkään liity konkurssilain mukaiseen velkojien yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

3. Toimimisvelvollisuus ja vastuu jätteistä

Sivulla 42 todetaan, että konkurssipesällä on toimimisvelvollisuus ja massavelkainen vastuu ainoastaan seuraavasti:

- Välttämättömät toimenpiteet ympäristön pilaantumisen tai merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi, jos mainitusta pilaantumisesta tai muuttumisesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle

- Jätelain mukainen jätteen haltijan vastuu vaarallisen jätteen osalta. Sen sijaan muiden kuin vaarallisten jätteiden osalta vastuu vain, jos niistä aiheutuu tai uhkaa aiheutua edellä kuvattu vakavan vaaran tai vakavan haitan tilanne.

3.1. Toimimisvelvollisuuden rajoittaminen

Velkojien maksunsaantioikeuden ja toimintavelvollisuuden välinen suhde on esityksessä ratkaistu kompromissilla niin, että pesässä mahdollisesti olevia varoja ei tarvitse käyttää ”tavallisen” terveys- tai ympäristöhaitan estämiseen. Kuten yllä todettiin, tämä lähtökohta on hyvin ongelmallinen. ”Tasapainoa” velkojien saamisoikeuden ja ihmisten terveyden välillä ei tule asettaa niin, että jonkinasteinen terveyshaitta olisi luvallista aiheuttaa toiselle.

Tulisi lähteä siitä, että ympäristölainsäädännön mukainen toimimisvelvollisuus koskee konkurssipesää samalla tavalla kuin alkuperäistä toimijaa ja siitä riippumatta, jatketaanko toimintaa vai ei. Ihmisten terveydelle tai ympäristölle haitallinen tilanne jatkuu joka tapauksessa. Jos tilanne aiheuttaa varaa toisten terveydelle, ei velkojien maksunsaantia voida priorisoida.

Velkojat yleensä pystyvät *ennakoimaan* esimerkiksi kaivostoiminnan rahoittamisen tai alihankintoihin liittyvän luottotappioriskin (myös esimerkiksi verottaja pystyy minimoimaan verovelan määrää omilla toimillaan). Ammattimainen velkoja osaa hinnoitella tuotteensa ja vaatia vakuudet jo siinä vaiheessa, kun sopimusta tehdään. Jos laki velvoittaa yhtiön myös konkurssitilanteessa huolehtimaan siitä, ettei muille aiheuteta terveyshaittaa tai ympäristön pilaantumista, ei tilanne tule velkojille yllätyksenä. Velkojilla on mahdollisuus seurata toimintaa. Jos toiminta perustuu ympäristölainsäädännössä asetettujen velvoitteiden laiminlyöntiin, voivat myös velkojat huomata toiminnan epäterveen perustan. Velkojat eivät mielestäni ole erityisen suojan tarpeessa niin, että terveys- tai ympäristöhaitan voitaisiin sallia jäävän hoitamatta, kun kerran velkojilla on ollut etukäteen mahdollisuus suojautua luottotappion varalta. Velkojien omaisuuden suojan ei voida katsoa vaarantuvan, jos liiketoiminnassa tulee ottaa huomioon se, että sopimuskumppani vastaa lain mukaan ensin ympäristövelvoitteista (ja muista lain mukaan kaikkia koskevista toimimisvelvoitteista).

3.2. Vastuu jätteistä

Esityksen mukaan konkurssipesällä ei olisi velvollisuutta huolehtia velallisen jätteistä, joita ei luokitella vaarallisiksi ja joista ei aiheudu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Konkurssipesä ei esityksen mukaan huolehdi tällaisista jätteistä, vaan ne jäävät ”velallisen itsensä taikka vastuuketjussa seuraavan tahon hoidettaviksi”.

Voidaan kysyä, miten jätteet voisivat jäädä velallisen itsensä hoidettaviksi tai kuka on vastuuketjussa oleva ”seuraava taho”, jos omaisuutta ei saada myydyksi.

Osakeyhtiölain mukaan konkurssiin asetettu yhtiö katsotaan *purkautuneeksi*, jos konkurssin päättyessä omaisuutta ei ole jäljellä tai sen käytöstä on määrätty konkurssissa (OYL 20:1.2). Yhtiö ei purkautumisen

jälkeen voi hankkia oikeuksia eikä tehdä sitoumuksia. Yhtiön puolesta sen purkautumisen jälkeen tehdystä toimesta vastaavat toimesta päättäneet ja tekijät yhteisvastuullisesti (OYL 20:17).

Konkurssin jälkeen jäljelle jäävät toisin sanoen vain ”savuavat rauniot”. Jos konkurssivelallisena ollut osakeyhtiö puretaan ja ”omaisuutta”, olkoonkin miinusmerkkistä, jää jäljelle, ei sen jälkeen ole ketään, joka voisi toimia. Jos taas katsotaan, että saastuneen maan (kiinteistön) jääminen velallisen omistukseen konkurssin jälkeen estää purkautumisen, jää jäljelle näennäinen kuoriyhtiö, jolla ei ole toimielimiä tai mahdollisuutta toimia, koska kaikki varat, jotka sillä ehkä oli, on jaettu velkojille.

Konkurssi päättyy, kun lopputilitys on hyväksytty (KonkL 19:7). Ylipäätään on epäselvää, voidaanko konkurssilain mukaista lopputilitystä tehdä KonkL 19:1.2:n mukaan sillä perusteella, että vain ”vähäistä omaisuutta on myymättä”. Säännöksen tarkoituksena on jouduttaa pesän selvittämistä ja loppuunsaattamista niin, ettei pesän hallintoa ylläpidetä vain epävarman tai vähäisen varallisuuden jakamiseksi. Perustelujen mukaan lopputilitystä ei voida tehdä mm., jos pesän omia velvoitteita koskeva oikeudenkäynti on kesken (HE 26/2003 vp s. 175). Lopputilitys voidaan toisin sanoen tehdä vasta, kun pesänselvitys on tehty ja pesän vastuut on selvitetty.

Se, että esimerkiksi *jätedirektiivin* katsannossa katsottaisiin, että konkurssin päättymisen jälkeenkin on olemassa jokin vastuutaho, jolla olisi oikeus tai velvollisuus toimia, on keinotekoinen juridinen kehitelmä.

Jos konkurssin jälkeen jää jäljelle kiinteistö, jolla on jätettä, on kyseessä ns. isännätön kiinteistö. Tälle asiantilalle ei voida mitään, jos pesässä ei ole ollut lainkaan varoja. Sen sijaan jos pesässä on ollut varoja, mutta ne on jaettu velkojille, on kyseessä tosiasiassa kiinteistön *hylkääminen*. Tämän toiminnan oikeuttaminen sillä, että olisi olemassa konkurssin jälkeinen vastuutaho, joka voisi huolehtia jätteestä, on ”silmänkääntötemppu”.

4. Konkurssipesän konkurssi

Olen pannut merkille, että konkurssipesän konkurssi on tuotu esiin silloin, kun on haluttu perustella konkurssipesän rajattua toimimisvelvollisuutta. Mielestäni tilanne on tältä osin varsin yksinkertainen: jos pesässä ei ole lainkaan varoja, konkurssi raukeaa KonkL 10 luvun mukaisesti. Jos taas pesässä on varoja, ne tulee käyttää toimimisvelvollisuuden täyttämiseen ja jos varat eivät siihen riitä, konkurssi raukeaa sen jälkeen varojen puutteeseen. Jos taas pesässä on varoja niin, että toimimisvelvollisuus kyetään kokonaan hoitamaan, jaetaan jäljelle jääneet varat velkojille.

Ympäristövelvoitteista ei siten seuraa konkurssipesän konkurssia. Eri asia, että näin on jossakin tapauksessa käynyt, koska toimimisvelvollisuutta ei ole otettu ajoissa huomioon.

5. Väärinkäytöksien riski

Haluan kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksessä ei juurikaan ole tuoda esiin väärinkäytöksien riskiä ympäristökysymysten osalta. Usein toki on kyse siitä, että liiketoiminta ei ole ollut kannattavaa ja yritys aidosti ajautuu konkurssiin. Täytyy kuitenkin muistaa, että konkurssi on laajasti väärinkäytetty instrumentti markkinatalouksissa.

Jos konkurssin alkaminen korottaa toimimiskynnystä, kannattaa esimerkiksi kaivosyhtiön tyhjentää maaperästä mineraalit, jättää ”tavallinen” jäte kaivantoon ja hakea yhtiö konkurssiin. Tällöin jäte saadaan laillisesti jättää paikoilleen. Sitä, että lainsäädäntö mahdollistaa tällaisen toimintatavan, ei voida pitää asianmukaisena.

Lisäksi saattaa käydä niin, että rajoitettu toimimisvelvollisuus suojaa myös rikosoikeudelliselta vastuulta. Osakkeen omistajat ovat käytännössä lisäksi hyödyntäneet välikäsiä yhtiön hallintoelimissä silloin, kun yhtiötä on ajettu kohti konkurssia (puhutaan ns. hautausurakoinnista). *Jos lisäksi konkurssin alkamisella aikaan saadaan suoja ympäristövelvoitteita vastaan, on järjestelmä väärinkäytöksille kovin altis*.

6. Toissijainen ympäristövastuu (”TOVA”)

Toissijaista ympäristövastuuta on selvitetty perusteellisesti (mm. vakuutus-, rahasto-, vakuus- ja budjettimalleja). Helppoja ratkaisuja ei ole löydettävissä. Esimerkiksi Ruotsissa ns. puhdistamisvakuutuksesta ei ole saatu viranomaisten kaipaamaa rahoituslähdettä konkurssipesien ympäristövastuiden järjestämiseen. Myöskään Suomessa TOVA-työryhmä ei katsonut, että pakollinen toissijainen ympäristövahinkovakuutus toisi ratkaisun. Vakuutusjärjestelmää ei voida uudistaa ja laajentaa niin, että se kattaisi myös TOVA-ennaltaehkäisytoimet. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisen kynnys on korkea. Yksi TOVA-järjestelmän muoto ovat vakuudet. Esimerkiksi kaivosviranomainen on määrännyt ensimmäiset kaivosvakuudet vuonna 2014. Niiden suuruus on vaihdellut 0–1,5 miljoonan euron välillä (ks. Ympäristöministeriö 23/2014, Toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittäminen).

TOVA-järjestelmien kehittäminen on keskeneräinen ja hidas projekti, jonka lopputuloksena tuskin on se, että toissijaisilla järjestelmillä konkurssipesän ympäristövastuu tulee kokonaan katetuksi. Kuten nimike ”toissijainen” korvaus- ja vastuujärjestelmä kertoo, kyseessä on toissijainen järjestelmä mm. sitä tilannetta varten, että aiheuttaja on maksukyvytön.

On huomattava, että (totaalinen) maksukyvyttömyys ja konkurssitila eivät ole sama asia. Myös konkurssissa olevassa yhtiössä saattaa olla varoja, vaikkakaan ei riittävästi toiminnan jatkamista varten. Näin ollen vasta sen jälkeen, kun pesään kuuluvat varat on käytetty ensisijaisen ympäristövastuun toteuttamiseksi ja varat ovat loppuneet, on kyseinen yhtiö siinä merkityksessä maksukyvytön, että jäädään toissijaisen järjestelmän varaan.

7. Lopuksi

Nähdäkseni hallituksen esityksessä HE 221/2018 vp on niin vakavia asiallisia ongelmia ympäristövastuun osalta, että ehdotusta ei tulisi tässä muodossa toteuttaa.

Perustelluinta on, että konkurssipesällä olisi normaali toimimisvelvollisuus ja normaali vastuu jätteistä. Jos pesässä on varoja, ne tulee käyttää ensin ympäristövelvoitteiden – samoin kuin muiden toisten terveyttä suojaavien lakisääteisten velvoitteiden – hoitamiseen. Velkojat osaavat omassa toiminnassaan ottaa tästä aiheutuvan luottotappioriskin huomioon.

Helsingissä 9. tammikuuta 2019

Tuula Linna

prosessioikeuden professori, Helsingin yliopisto

tuula.linna@helsinki.fi