Tuomas Hupli

10.1.2019

LAKIVALIOKUNNALLE

ASIANTUNTIJALAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE KONKURSSILAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 221/2018 vp)

1. YLEISTÄ

Kiitän eduskunnan lakivaliokuntaa tilaisuudesta lausua tästä hallituksen esityksestä.

Lakiesitys (jäljempänä myös HE) on perusteellinen ja monipuolisesti harkittu. Totean jo tässä vaiheessa, että kannatan sen ripeää käsittelyä eduskunnassa ja olen valmis puoltamaan sen hyväksymistä jopa sellaisenaan. Seuraavat huomioni koskevat enemmänkin sitä, miksi eräät epäilyksiä herättäneet aiheet eivät mielestäni ole sillä tavoin ongelmallisia, että niiden pitäisi johtaa HE:ssä ehdotettujen perusratkaisujen muuttamiseen.

Keskityn lausunnossani ehdotettuun KonkL 16 a lukuun konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta. Sitä ennen arvioin lyhyesti konkurssimenettelyn tehostamiseen tähtääviä ehdotuksia.

Tämän lausunnon lisäksi viittaan oikeustapauskommenttiini ”KHO 2017:53 – Lisähuomioita keskusteluun maksukyvyttömän velallisen ympäristövastuista” (Lakimies, LM 2018 s. 281-293). Vaikka kommenttini ja sen kohteena oleva korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu koskivat jätehuoltovastuuta, perusperiaatteilla on kiinteä yhteys kaikkiin julkisoikeudellisiin ympäristövastuisiin. Esimerkiksi ympäristöoikeudellinen aiheuttamisperiaate (polluter pays-principle) on ympäristövastuiden kohdentumista koskeva yleinen periaate, joka kuuluu myös Euroopan unionin primäärioikeuteen.[1] Toisin kuin julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskeneesta oikeuskäytännöstä on mahdollista päätellä, unionin oikeus ei edellytä konkurssipesän massavelkaisen vastuun laajentamista siitä, mikä se kansallisen oikeutemme mukaan nykyään on. Tällaisia lainsäädäntöhankkeita ei havaintojeni mukaan ole tätä kirjoitettaessa EU:ssa myöskään vireillä. Kokonaan toinen asia on, että HE:n mukaiset ehdotukset massavelkaisen vastuun laajentamisesta ovat jäljempänä todettavin perustein hyvinkin kannatettavia. Laajennusten perusteet ja perustelut kuitenkin ovat – niin ikään jäljempänä todettavin tavoin – muualla kuin unionin oikeudessa, lähinnä tarpeessa säätää hyväksyttävä kompromissi ympäristöoikeudellisten ja maksukyvyttömyysoikeudellisten ongelmien välille.

[1] Sopimus Euroopan unionin toiminnasta artikla 191(2).

2. KONKURSSISAATAVIEN TUTKIMISTA JA VAHVISTAMISTA SEKÄ MÄÄRÄAIKOJA KOSKEVAT EHDOTUKSET

Saatavien ilmoitusmenettelyn keventäminen ja selkeyttäminen siten kuin ehdotetussa KonkL 12 luvussa tarkoitetaan, on erinomainen uudistus. Sama on todettava kaikista konkurssimenettelyn määräaikoja koskevista ehdotuksista sekä KonkL 13 luvun 16 §:ään ehdotetusta uudesta 3 momentista, joka mahdollistaisi määrältään ehdollisena ja enimmäismääräisenä valvotun saatavan vahvistamisen tuomioistuimen ratkaisulla, jonka perusteella puolestaan vahvistettua jakoluetteloa olisi muutettava niin, että saatava vahvistettaisiin *lopulliseksi*. Tämä tehostaisi konkurssimenettelyä olennaisesti, koska ehdolliset ja enimmäismääräiset valvonnat ovat käytännössä varsin yleisiä ja niitä koskevat epäselvyydet saattavat olla hyvinkin pitkäaikaisia.

Vaikkei asialla olekaan välitöntä merkitystä HE:n käsittelylle eduskunnassa, totean silti, että HE on kokonaisuutena ja yksityiskohdissaan hyvin linjassa myös sen kanssa, että Euroopan komissio on ottanut agendalleen insolvenssimenettelyjen tehostamisen (direktiiviehdotuksessa, jota ei kuitenkaan ole tarpeen käsitellä tässä lausunnossa enemmälti).

3. JULKISOIKEUDELLISTEN YMPÄRISTÖVASTUIDEN ASEMAA KOSKEVAT EHDOTUKSET[2]

3.1. Vaara- ja haittaelementin säätäminen vastuun allokointiperusteeksi

HE:ssä ehdotettu perusratkaisu on onnistunut ja siten kannatettava. Vaara- ja haittaelementin (jäljempänä vaaraelementti) säätäminen julkisoikeudellisen ympäristövastuun allokointiperus-

[2] Kuten HE:ssä todetaan, lainvalmistelu ei ole kohdistunut ympäristöoikeudelliseen lainsäädäntöön perustuviin *yksityisoikeudellisiin* vaatimuksiin (esimerkiksi naapuruussuhteisiin). Sen vuoksi en lausunnossani käsittele yksityisoikeudellisia vaatimuksia muutoin kuin toteamalla, että jos myös yksityisoikeudellisten vaatimusten asemaan konkurssissa haluttaisiin puuttua, avattaisiin samalla keskustelu kaikista muistakin kuin ympäristölainsäädäntöön perustuvista yksityisoikeudellisista korvaus- ym. vaatimuksista. Tämä puolestaan johtaisi siihen, että Suomessa vasta vuonna 1992 säädetty perusratkaisu, velkojien yhdenvertaisuus, ajautuisi huomattavaan epävarmuuden tilaan. Velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetulla lailla (30.12.1992/1578) pyrittiin juuri siihen, että maksukyvyttömän velallisen kaikki velat ovat keskenään yhdenvertaisia niiden oikeudellisesta perusteesta riippumatta. Tällä puolestaan on merkitystä muun muassa rahoituksen hinnalle ja Suomen kansainväliselle kilpailukyvylle. Useista tehtävistä kertyneen työkokemukseni perusteella en usko, että tämän perusratkaisun vaarantamiseen on aitoa tahtoa enempää kuin nyt käsiteltävästä HE:stä ilmenee.

teeksi vastuun aiheuttajan konkurssissa on mielestäni paras käytettävissä oleva lainsäädäntökeino, kun tavoitteena on etsiä hyväksyttävä tasapaino ympäristöongelmien ja niiden aiheuttajan kaikkien velkojien välillä. Ympäristöongelmia koskeneessa oikeuskäytännössä ja koko keskustelussa kysymyksen ydin on juuri siinä, onko oikein – vai eikö ole – että ympäristöongelman aiheuttajan *kaikki velkojat* vastaavat kollektiivisesti ympäristöongelmasta aiheutuvista kustannuksista.

Mitä tulee vaaraelementin määrittelyyn yksittäistapauksissa, on tietenkin totta, että siitä saattaa aiheutua erimielisyyksiä, jotka on ratkaistava laillisesti ja laillisessa menettelyssä. Esimerkiksi jätehuoltovastuussa tämä on kuitenkin tosiasia *myös konkurssin ulkopuolella*. Direktiiviin pitkälti perustuvan jätelain (JäteL 646/2011) perusideoihin kuuluu, että jätteitä koskeva sääntely perustuu (muun ohella) jätteiden erilaatuisuuteen niiden vaarallisuuden mukaisesti. Näin on säädetty esimerkiksi jätteiden erilläänpitovelvollisuudesta, vaarallisten jätteiden pakkaamis- ja merkitsemisvelvollisuudesta sekä vaarallisten jätteiden sekoittamiskiellosta (JäteL 15, 16 ja 17 §:t).

Ympäristöongelmia koskeneessa keskustelussa esiintynyt huoli siitä, että vaarallisten jätteiden ulkopuolelle jäävät jätteet eivät kuuluisi kenenkään vastuulle, on paikkansapitämätön tai ainakin liioiteltu. Kuten HE:n yleisperusteluissakin todetaan, jätteellä on edelleen haltija, vaikkei jätteen tuottajan konkurssipesä vastaisikaan jätehuollosta massavelkaisesti. HE:n perusratkaisua ei ole syytä muuttaa myöskään sen kysymyksen perusteella, onko muiden kuin vaarallisten jätteiden huoltovastuun laiminlyönti ”sallittua” ja miksi se olisi sallittua juuri konkurssissa. Jätehuoltovastuun tai minkään muunkaan ympäristövastuun laiminlyönti ei tietenkään ole sallittua, mutta lainvalmistelun kohteena on nyt kysymys siitä, missä määrin jätteen tuottajan tai muun ympäristöongelman aiheuttajan kaikki velkojat ovat – ja missä määrin eivät ole – vastuussa siitä, ettei velallinen ole kyennyt täyttämään vastuutaan (ks. myös tapauskommenttini s. 282-283). Ainakin jätevastuun osalta on pikemminkin aiheellista kysyä, miksi vaaraelementillä ei olisi merkitystä konkurssissa, kun sillä on (direktiivin ja) kirjoitetun lain mukaan olennainen merkitys konkurssin ulkopuolella.

Edellä lausutuilla perusteilla totean, että HE:n mukainen ehdotus vaaraelementin säätämisestä julkisoikeudellisen ympäristövastuun allokointiperusteeksi on onnistunut perusratkaisu. Ehdotetuissa pykälissä on myös lueteltu ne ympäristövastuut, jotka kuuluisivat aina vastuutahon konkurssipesälle massavelkoina.

3.2. Luontoissuoritusvastuu ja kustannusten korvausvastuu

Kuten oikeustapauskommentissani, totean myös tässä yhteydessä, että keskustelu ympäristövastuista pelkkinä luontoissuoritusvastuina ei ratkaise ongelmaa, joka nyt on lainvalmistelun kohteena. Kysymys on lopulta aina rahasta. HE:n mukaiset ehdotukset eivät toki nekään ratkaise lopullisesti ongelmaa, joka aiheutuu rahan riittämättömyydestä. Jos konkurssipesässä ei ole tarpeeksi varoja julkisoikeudellisen, HE:n mukaan pesälle kuuluvan ympäristövastuun täyttämiseen, ympäristöongelma jatkuu niin kauan, kunnes se korjataan jonkun kustannuksella. Oikeustieteellisessä keskustelussa esitetyt vaatimukset siitä, että ympäristöongelman aiheuttajan konkurssipesän massavelkaisen vastuun tulisi olla HE:ssä ehdotettua laajempi, sivuuttaa (jälleen) sen tosiasian, että tällaiset laajennukset kohdistuisivat aiheuttajan kaikkiin velkojiin täysin siitä riippumatta, onko velkojilla ollut mitään mahdollisuutta vaikuttaa ympäristöongelman aiheutumiseen.

Edellisessä kappaleessa käsiteltyä kysymystä on arvioitu HE:ssä monipuolisesti ja perusteellisesti. Lisäksi on todettava, että konkurssipesän massavelkaisen julkisoikeudellisen ympäristövastuun laajentaminen HE:n mukaisesta ratkaisusta ei sekään toisi apua varojen riittämättömyyden ongelmaan. Päinvastoin, kuten HE:ssä todetaan, laajempi vastuu etäännyttäisi lainsäädäntöratkaisua vielä lisää velkojien yhdenvertaisuudesta ja se johtaisi useammin konkurssin raukeamiseen tai konkurssipesän konkurssiin (ja myös pesän konkurssin raukeamiseen, kuten käytännössä on tapahtunut). Tällöin eivät toteudu enempää ympäristöoikeudelliset kuin insolvenssioikeudellisetkaan tavoitteet, mikä olisi vastoin koko lainsäädäntöhankkeen perustavoitteita. Lainvalmistelun tavoitteena on nimenomaan ollut etsiä *hyväksyttävä kompromissi* ja juuri sitä HE:n mukainen perusratkaisu toteuttaa.

3.3. Massavelkamalli ja etuoikeusmalli

Oikeustapauskommentissani esitin erääksi vaihtoehdoksi, että erittäin tärkeä yleinen etu voitaisiin säätää etuoikeusperusteeksi ympäristöongelman aiheuttajan konkurssissa. HE:ssä on perusteellisesti ja ansiokkaasti arvioitu massavelkamallin ja etuoikeusmallin mukaisia vaihtoehtoja. Massavelkamalliin on päädytty etenkin sillä perusteella, että näin konkurssipesää kohtaan on helpompi kohdistaa painostus- ja pakkotäytäntötoimia. Näin varmasti onkin. Mielestäni on

silti aiheellista huomauttaa, että myös etuoikeusmallissa konkurssipesä joutuisi massavelkaiseen vahingonkorvausvastuuseen, jos se ei teettäisi niitä toimenpiteitä, jotka sen (nyt ehdotetun mukaan) täytyisi teettää julkisoikeudellisen ympäristövastuun täyttämiseksi. Tämäkin teema palautuu lopulta siihen, että vaikka laissa säädettäisiin konkurssipesälle tiettyjä massavelkaisia toimintavelvoitteita, pesällä ei yleensä ole muuta mahdollisuutta kuin teettää nuo toimet jollakulla, joka puolestaan on oikeutettu saamaan niistä rahamääräisen vastikkeen – jonka maksavat ympäristöongelman aiheuttajan kaikki velkojat kollektiivisesti ilman mitään oikeudenmukaisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

3.4. Aiheuttamisperiaate

Kaikki lainsäädäntöratkaisut, joiden mukaan ympäristövastuu kohdistuu muihin kuin ympäristöongelman aiheuttajaketjuun kuuluviin, ovat lähtökohtaisesti vastoin ympäristöoikeudellista aiheuttamisperiaatetta (ks. tästä myös oikeustapauskommenttini s. 288, alaviite 16 jatkuen sivulle 289 ja alaviite 19, sekä näissä viitattu EU-oikeudellinen kirjallisuus). Tämä on aiheellista pitää mielessä, jos samalla ollaan huolestuneita nyt ehdotetun KonkL 16 a luvun yhdenmukaisuudesta jätedirektiivin kanssa. Kuten todettu, aiheuttamisperiaate kuuluu vieläpä EU:n primäärioikeuteen.

Nähdäkseni on syytä todeta avoimesti, että myös nyt ehdotettu KonkL 16 a luku on ristiriidassa ympäristöoikeudellisen aiheuttamisperiaatteen kanssa siltä osin kuin konkurssipesän massavastuuta ehdotetaan laajennettavaksi nykyisestä. Tämä on juridinen ongelma, mutta se on ratkaistavissa niin, että ehdotuksella on tarkoitus säätää *poikkeus aiheuttamisperiaatteeseen*. Pidän tällaista poikkeusta perusteltuna ja toivottavana, kunhan aiheuttamisperiaatteesta poikkeamisen edellytykset ja sisältö on määritelty laissa, kuten nyt ehdotetaankin.[3]

> Erityisesti jätehuoltovastuuta koskeneessa keskustelussa on katsottu, että konkurssipesällä olisi oltava ehdoton ja rajaton massavastuu jätehuollosta, jonka velallinen on laiminlyönyt ennen konkurssiin asettamista. Perusteluna on esitetty, että jätteellä on aina oltava haltija.

[3] Tässäkin on toki huomattava, että HE:n mukainen lainsäädäntö ei täysin poista tulkinta- ja soveltamisongelmia tulevaisuudessa. Kysymys vaaraelementin täyttymisestä tai täyttymättä jäämisestä tulee todennäköisesti hakemaan uomiaan hallinto-, pesänhoito- ja oikeuskäytännössä, eikä riidoiltakaan varmasti tulla välttymään. Tähän totean, että riitoja on aiheutunut melko paljon myös nykytilanteessa; HE:llä pyritään siihen, että niiden käsittelyyn ja ratkaisuun olisi nykyistä perustellummat ja oikeudenmukaisemmat kriteerit. Lisäksi totean, että lainvalmistelun tavoitteena ei nyt edes ole riitojen eliminointi, vaan nimenomaan oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden vahvistaminen tulevaisuudessa. Nykytila on sääntelemätön ja siten jo sellaisenaan riski oikeusturvalle.

> Jätteellä kuitenkin on edelleen haltija, vaikkei jäteongelman aiheuttajan konkurssipesä olisikaan massavelkaisessa vastuussa velallisen laiminlyömästä jätehuollosta. Haltija on edelleen velallinen, koska konkurssiin asettaminen ei lakkauta velallisen oikeussubjektiutta. Kysymys ei siten ole siitä, että jäte olisi vailla haltijaa, vaan siitä, että haltija ei kykene vastaamaan jätteen laillisesta käsittelystä. Tämäkin asia on käsitelty HE:ssä perusteellisesti ja siihen ehdotetaan parasta mahdollista kompromissia.[4] Juridiikassa on aivan tavanomaista, että kaikkia periaatteita ei ole mahdollista toteuttaa samanaikaisesti ja täysimääräisesti.

Lausutuilla perusteilla totean, että vaikka HE:n mukainen perusratkaisu onkin ympäristöoikeudellisen aiheuttamisperiaatteen vastainen, se on silti järkevä ja kannatettava. Lisäksi ehdotus on selkeä parannus verrattuna oikeuskäytännössä vallitsevaan nykytilaan.

> Kuten oikeustapauskommentissani totean, asiaan liittyy myös taloudellinen kannustin sellaisiin investointeihin, joilla pyritään torjumaan tai rajaamaan ympäristöongelmia. Jos ympäristöongelman aiheuttajan konkurssipesä vastaisi massavelkaisesti kaikista vaatimuksista, jotka ovat luokiteltavissa ympäristöoikeudellisiksi, oikeusjärjestelmään sisältyisi pikemminkin pidäke kuin kannustin sijoittaa sellaisiin teknologioihin ja muihin hankkeisiin, joilla pyritään ennakolta hallitsemaan ympäristöriskejä. Ympäristöriskien hallinta on jo nyt ja enenevässä määrin myös tulevaisuudessa ala, jota tukeviin investointeihin tulisi kannustaa myös lainsäädännöllisin keinoin.

[4] En itsekään ole löytänyt kyseessä olevaan ongelmaan parempaa ratkaisua, vaikka olen työskennellyt aiheen parissa eri tehtävissä jo usean vuoden ajan.

4. LOPUKSI

Edellä todetuilla perusteilla totean vielä uudestaan, että puollan ilman epäilyjä asian etenemistä eduskunnassa niillä perusratkaisuilla, joita HE:ssä ehdotetaan. Tämä koskee myös ehdotettuja muita uudistuksia.

Turussa 10. tammikuuta 2019



Tuomas Hupli
Prosessioikeuden professori
Turun yliopisto