Ympäristöoikeuden professori Kai Kokko
Helsingin yliopisto
14.2.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Lausunto

Asia: Lausunto Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp).

Esitän kunnioittavasti lausuntonani seuraavaa:

1 Lähtökohdat

Tarkastelen perusoikeuksien valossa hallituksen esityksestä erityisesti siinä ehdotettua konkurssilain uutta 16 a lukua ympäristövastuusta. Tarvetta on uudistuksella tavoiteltuun konkurssipesän ympäristövastuun selkiyttämiseen ja tästä näkökulmasta uudistus on lähtökohtaisesti myönteinen asia. Uudistus ei kuitenkaan onnistu asianmukaisesti vastaamaan tähän tavoitteeseen, vaan lopputulos on pikemminkin päinvastainen.

Suomen perustuslain (PeL 731/1999) 20.1 § sisältämä jokaisen vastuu ympäristöstä koskee myös konkurssipesää. Vastuussa oleviksi tahoiksi on nykyisen säännöksen edeltäjän, HM 14 a §:n perusteluissa yksilöity sekä julkinen valta että yksityiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt (HE 309/1993 vp s. 66). Voimassa olevan säännöksen perusteluissa (HE 1/1998 vp s. 80) viitataan HM 14 a §:n perusteluihin. Myös perustuslakivaliokunta (esim. PeVL 5/2017 vp) vahvistaa, että

> ”[s]äännöksessä tarkoitettu vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Säätämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken.”

Voidaankin lähteä siitä, että myös konkurssiin menevä yritys tai konkurssipesä (epävarsinaisena) oikeushenkilönä on täydessä PeL 20.1 §:n mukaisessa ympäristövastuussa ja erityisesti sillä tavoin ja siinä laajuudessa kuin vastuusta on tarkemmin ympäristöä ja ihmisten terveyttä koskevassa lainsäädännössä säädetty. *Nyt käsillä oleva ehdotus kuitenkin muuttaisi tämän pääsäännön rajoittamalla merkittävästi suoraan konkurssipesän ja välillisesti konkurssiin menevän yrityksen ympäristövastuuta ilman, että hallituksen esityksen perusteluissa on kunnolla punnittu ympäristöperusoikeuden ja muiden perusoikeuksien eri suhteita.*

Konkurssilaki (KonkL 120/2004) on lähtökohtaisesti velallisen insolvenssi- eli maksukyvyttömyystilanteessa sovellettava yleislaki, jolla pyritään turvaamaan konkurssitilanteessa velkojien yhdenvertainen kohtelu. Voimassa olevassa oikeudessa ympäristölainsäädäntö on suhteessa konkurssilakiin erityislainsäädäntöä, jolla järjestetään muun muassa velallisten yritysten ja konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu. Ehdotettu KonkL 16 a luku muuttaisi lakien suhteet päinvastaiseksi ja tekisi konkurssilaista erityislain suhteessa ympäristölakeihin, sillä kyseisen luvun 1 §:n 1 virkkeen mukaan:

> ”Kun julkisoikeudellisen ympäristövastuun synnyttävä tapahtuma on sattunut ennen konkurssin alkamista, konkurssipesällä ei ole velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin muissa kuin tässä luvussa tarkoitetuissa tilanteissa.”

Tosiasiassa pykälän sisältönä on, että konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu määritettäisiin vain KonkL 16 a luvun perusteella eikä enää ympäristölakien perusteella. Kyseisen luvun 1 § rikkoisi ympäristövastuun oikeudellisen järjestelmän, jonka muodostavien ympäristölakien oikeasuhtaisuutta perustuslakivaliokunta on esimerkiksi ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan valossa aiemmissa lausunnoissaan vuosien varrella rakentanut.

Ympäristöperusoikeutta toteutetaan ennen kaikkea ympäristölakien muodostaman oikeussysteemin avulla. Ympäristöoikeuden järjestelmässä lakeja tulkitaan ensisijaisesti niiden säännöksiä yhteensovittaen. Ympäristöoikeuden järjestelmään ei sovi ylipäätään ”erityislaki syrjäyttää yleislain” -ajattelu (lex specialis -tulkintasääntö). Ehdotetulla konkurssilain muutoksella voi olla arvaamattomia konkurssipesän ja konkurssiin ajautuneen velallisen yrityksen ympäristövastuuta heikentäviä seurauksia. *Käytännössä ehdotuksen toteutuminen voi tarkoittaa myös paitsi ympäristöperusoikeuden myös EU-oikeuden vastaisia asetelmia.*

Ehdotettu konkurssilain 16 a luku heikentäisi erityisesti konkurssipesän osalta paitsi PeL 20.1 §:n mukaista ympäristövastuuta myös PeL 20.2 §:n mukaiseen perustuslailliseen toimeksiantoon sisältyvää ihmisten suojaa terveellisestä elinympäristöstä ja mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi ehdotus vaikuttaisi konkurssivelallisen asemaan ja muuttaisi velallisen ja velkojien suhdetta jo ennen konkurssia. Asiaa olisi lainvalmistelussa tarpeen arvioida myös suhteuttaen velkojien konkurssisaatavien omaisuudensuoja (PeL 15 §) ympäristöperusoikeuden suojaamiin etuihin.

PeL 20.1 § suojaa yleistä ympäristön- ja luonnonsuojeluintressiä. Lainkohdan esitöiden mukaan säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuisi sekä elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit), elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa ja kallioperä) että ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maisemat). Viitatessaan kulttuuriperintöön säännös sisältää myös sivistyksellisen perusoikeuden aineksia. Säännöksessä tarkoitetun luonnon monimuotoisuuden osa-alueita ovat muun muassa eläin- ja kasvikunnan geneettinen rikkaus sekä kaikkien uusiutumattomien luonnonvarojen tehokas suojeleminen. PeL 20.2 § suojaa myös ihmisten oikeutta terveelliseen elinympäristöön ja mahdollisuuksia vaikuttaa sitä koskevaan päätöksentekoon.

Hallituksen esityksen 4 luku sisältää vain ohuen arvion ehdotetun KonkL 16 a luvun mukaisen ympäristövastuun suhteesta perusoikeuksiin. Jäljempänä onkin syytä tarkastella yksityiskohtaisemmin, millä tavoin esitetyt konkurssipesän ympäristövastuuta rajoittavat konkurssilain 16 a luvun säännökset muuttaisivat voimassa olevaa ympäristövastuuta. Samalla on peilattava ehdotuksen vaikutuksia EU:n ympäristöperusoikeuteen ja sen ympäristöpolitiikan toimeenpanoon Suomessa.

2 Konkurssipesän ehdotettu julkisoikeudellinen ympäristövastuu ja ympäristöperusoikeus

Konkurssipesän massavelan ja konkurssisaatavan eli konkurssissa velkojille jaettavan velan rajapyykkinä on konkurssin alkaminen. Ennen konkurssin alkamista syntyvät velat ovat KonkL 5 §:n mukaan konkurssisaatavia. Lainkohdan esitöissä (HE 26/2003 vp s. 35) konkurssisaatava on alun perin kuvattu seuraavasti:

> ”Konkurssisaatava voi perustua mihin tahansa pätevän velkasuhteen synnyttävään seikkaan, kuten velallisen sitoumukseen, vahingonkorvausvelvollisuuteen tai lakiin perustuvaan maksuvelvollisuuteen.”

Nyt käsillä oleva ehdotus laajentaisi konkurssisaatavan ts. konkurssissa velkojille jaettava velan käsitettä ja sisällyttäisi siihen myös pääosin ympäristövastuun. Ehdotetun konkurssilain 16 a luvun 1 §:n yleissäännös kuuluu kokonaisuudessaan:

> ”Kun julkisoikeudellisen ympäristövastuun synnyttävä tapahtuma on sattunut ennen konkurssin alkamista, konkurssipesällä ei ole velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin muissa kuin tässä luvussa tarkoitetuissa tilanteissa. Muut kuin tässä luvussa tarkoitetut saatavat, joiden oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista, ovat konkurssisaatavia.”

Perustelut tässä kohtaa viittaavat siihen, että *myös muut mahdolliset julkisoikeudelliset ympäristövastuut kuuluisivat tämän konkurssilain 16 a luvun soveltamisalaan*. Hallituksen esityksen (HE 221/2018 vp) perusteluiden (s. 10) mukaan

> ”[y]mpäristövastuut käsitetään tässä esityksessä laajasti, ja ympäristön pilaamista ja muuttamista koskevan toiminnan lisäksi ne kattavat muun muassa säteilyn ja ympäristölle vaaralliset aineet, kuten vaaralliset kemikaalit ja jätteet.”

Lainkohdassa tarkoitettu julkisoikeudellinen ympäristövastuu voisi siis sisältää esimerkiksi rakenteiden kestävyyteen tai tulvien aiheuttamiseen liittyvät vastuut. *Yleissäännös ei ole ympäristöperusoikeuden valossa riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen.* Kyse on joustavasta säännöksestä, jonka tulkinta ei saisi enää edellä kuvattujen lex specialis-rajoitusten vuoksi tukea ympäristöoikeuden järjestelmästä. Säännöksen soveltamisalla on vaikeasti ennakoitavia konkurssipesän ympäristövastuuta rajoittavia seurauksia ja niille jouduttaisiin hakemaan erikseen sisältöä yksittäistapauksissa lähinnä ehdotetun KonkL 16 a luvun muita pykäliä tulkitsemalla. *Tämä epämääräisyys voi heikentää myös konkurssipesien yhdenvertaista kohtelua ympäristövastuiden osalta.*

Perusteluiden mukaan viranomainen voisi antaa konkurssipesää koskevan hallintopakkopäätöksen vain niissä tilanteissa, joissa konkurssipesällä on konkurssilain mukaan ympäristövastuu. Konkurssivelalliselle asetut ympäristövastuuta koskevat hallintopakot eivät lähtökohtaisesti ole voimassa konkurssipesässä. (HE 221/2018 vp s. 69). Konkurssi tarkoittaisi siis, ettei velallisen ympäristövastuuta koskevia hallintopakkopäätöksiä esimerkiksi maaperän tai pohjaveden puhdistamisesta tarvitsisi enää konkurssipesässä noudattaa. Ympäristöviranomaisen olisi asetettava konkurssipesälle osoitetulla uudella hallintopakolla sellainen rajatumpi puhdistamisvelvollisuus, jonka KonkL 16 a luvun vaikeasti tulkittavat pykälät mahdollistavat. *Käytännössä tällä uudistuksella pyritään*

syrjäyttämään ympäristöperusoikeuden mukaiset ympäristölaeissa ja viranomaispäätöksissä velalliselle yritykselle ja konkurssipesälle asetetut toimimisvelvollisuudet eli ympäristövastuut.

Julkisoikeudelliset vastuut jaetaan ehdotetun KonkL 16 a luvun 1 §:n perusteluiden mukaan toimimisvelvoitteisiin ja julkisoikeudellisiin maksuvelvoitteisiin. *Tosiasiassa samalla konkurssivelallisen ympäristövastuu eli toimisvelvollisuus muutetaan konkurssisaatavaksi ja konkurssipesän toimisvelvollisuutta eli ympäristövastuuta käytännössä leikataan merkittävästi.* Tämä muuttaa merkittävästi nykyistä oikeustilaa, sillä voimassa olevan konkurssilain 5 §:n nojalla oikeastaan vain maksuvelvoitetta voidaan käsitellä konkurssissa velkana. Toimimisvelvoitteet kuuluvat sen sijaan ympäristöperusoikeuden ja ympäristölakien ympäristövastuun alaan, mikä on täysin eri asia kuin velka. *Julkisoikeudellisten ympäristövastuiden muuttaminen ehdotetulla tavalla velaksi tarkoittaa käytännössä yleisen PeL 20.1 §:n mukaisen ympäristöetua suojaavan vastuun heikentämistä säännöksen ydinalueelle menevällä tavalla. Käytännössä leikattaisiin konkurssipesän toimimisvelvollisuutta* ja vahvistettaisiin velkojien yksityisiä etuja konkurssisaatavan määrää lisäämällä. Muutosta ei voida perustella velkojien suojalla, sillä velkojat voivat eri tavoin, esimerkiksi korkeammalla korolla, hallita ympäristöön merkittävästi vaikuttavan yrityksen velkaan liittyvää riskiä.

PeL 20.1 §:n mukaisen ympäristövastuun on oikeuskirjallisuudessa ajateltu sisältävän ainakin julkisoikeudellisen, yksityisoikeudellisen ja rikosoikeudellisen vastuun. Tarkasti ottaen rikosoikeus on myös julkisoikeutta, mutta yleensä julkisoikeudelliseksi vastuuksi katsotaan sellainen hallinto-oikeudellinen ympäristövastuu, jossa yksityisen ja viranomaisen välisessä oikeussuhteessa huolehditaan yleisen ympäristöedun toteutumisesta. Samalla suojataan kolmansien yksityisiä ympäristöön liittyviä intressejä; esimerkiksi ympäristöluvanvaraisen toiminnan haitallisilta meluvaikutuksilta suojataan melua rajoittavin lupamääräyksin naapureita ja heidän oikeuttaan terveelliseen ympäristöön. *Ympäristöperusoikeus toteutuu ennen kaikkea ympäristölainsäädännön välityksellä. Konkurssilain 16 a luvun uudistus rajoittaisi suoraan konkurssipesän ja välillisesti konkurssivelallisen ympäristölainsäädännön perustuvaan ympäristövastuuta huomattavalla tavalla.* Tällainen ympäristövastuun rajoittaminen vaikuttaa paitsi yleistä ympäristöetua valvovien viranomaisten toimivaltaan myös kolmansien yksityisten tahojen oikeuksiin, joita ympäristöperusoikeus ja ympäristölainsäädäntö suojaavat.

Tiivistäen vastuu muutettaisiin ehdotuksessa velaksi, konkurssisaatavaksi, jolla ei ole erityistä asemaa konkurssissa. Ehdotetuin tavoin toteutettuna konkurssipesän ympäristövastuun rajoitukset syrjäyttäisivät olennaisilta osin erityisesti PeL 20.1 §:n ympäristövastuusta (ympäristölakien kautta) seuraavat toimintavelvollisuudet.

Konkurssipesän ympäristövastuun heikentyy edelleen ehdotukseen sisältyvän korkean soveltamiskynnyksen vuoksi. Soveltamiskynnys, jonka mukaan konkurssipesällä voisi ylipäätään olla toimimisvelvollisuus ennen konkurssia syntyneistä ympäristövastuista, on asetettu erittäin korkeaksi.

3 Konkurssipesän ympäristövastuun rajaaminen ja ympäristöperusoikeus

Ehdotuksessa konkurssipesän ympäristövastuun rajaaminen toteutettaisiin joustavin säännöksin, joihin sisältyvien käsitteiden merkitys näyttää poikkeavan ympäristölainsäädännön vastaavien käsitteiden tavanomaisesta merkityssisällöstä. Hallituksen esityksessä ehdotettu konkurssilain 16 a luvun 2 §:n 1 momentti rajaa konkurssipesän toimimisvelvollisuuden seuraavasti:

> ”Konkurssipesän on viipymättä ryhdyttävä välttämättömiin toimenpiteisiin velallisen toiminnasta johtuvan ympäristön pilaantumisen tai ympäristön merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi, jos pilaantumisesta tai ympäristön haitallisesta muuttumisesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle.”

Avainkäsitteinä ovat vakava vaara tai vakava haitta terveydelle tai ympäristölle. Sääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi, joten vastuu ulottuu *vain välittömän vaaran tai haitan poistamiseen*. Lisäksi *vakava vaaran tai haitan kynnys on tulkinnanvarainen ja oletettavasti suhteellisen korkea.* Esimerkiksi geenitekniikkalain (377/1995) 24 §:n mukaan sellaisen vakavan vaarallisen tuotteen saattaminen markkinoille on keskeytettävä. Kaivannaisteollisuuden jätehuollosta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/21/EY puolestaan määrittelee 3 artiklan 16 kohdassa suuronnettomuuden niin, että direktiivissä sillä tarkoitetaan

> ” missä tahansa tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvassa laitoksessa kaivannaisjätehuoltoon liittyvän toiminnan aikana paikalla aiheutunutta tapahtumaa, josta koituu vakava vaara ihmisten terveydelle ja/tai ympäristölle joko välittömästi tai pitkän ajan kuluessa kyseisellä paikalla tai muualla.”

Tarkoittaako esitetty pykälä siis sitä, että vasta yleisvaarallisuus tai suuronnettomuuden uhka edellyttää konkurssipesän toimimisvelvollisuutta?

Konkurssipesän toimimisvelvollisuuden soveltamisalaa perustellaan hallituksen esityksessä (s. 70-71) muun muassa seuraavasti:

> ”Vaaran tai haitan vakavuus ihmisten terveydelle tai ympäristölle jouduttaisiin arvioimaan tapauskohtaisesti ja kokonaisharkintaa soveltaen. Arvioinnissa painoarvoa annettaisiin esimerkiksi mahdollisen ympäristövahingon vaikutuksille ihmisten terveydelle, vedenkäyttöön soveltuville pohjavesialueille taikka lajien tai luontotyyppien suojelutasolle. Vakavana voitaisiin pitää esimerkiksi vaarallisten kemikaalien päästöä taikka räjähdys- tai tulipalovaaraa. Myös esimerkiksi vesimassojen hallitsemattomat purkaukset voivat olla pykälässä tarkoitettuja vakavia seurauksia. Vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle voi aiheutua myös esimerkiksi vesilain ja patoturvallisuuslain mukaisten rakenteiden ja rakennelmien ylläpidon tai asianmukaisen käytön laiminlyönnistä. Se, mitä todennäköisyyden astetta kussakin tapauksessa edellytettäisiin, olisi harkittava suhteessa seurauksen arvioituun vakavuuteen. Uhkaavan vahingon torjuminen ennalta voisi monessa tapauksessa olla perustellumpaa kuin vahingon toteutuessa tilanteen edellyttämiin raskaisiin jälkihoitotoimenpiteisiin turvautuminen. Terveyshaitan arviointiin voidaan tarvita terveysviranomaisen näkemystä.”

Ehdotetun konkurssilain 16 a luvun 2 §:n perustelu merkitsee yhtäältä sitä, että yksittäistapauksessa pitäisi tehdä erillinen tieteellinen riskiarviointi siitä, onko konkurssipesällä toimimisvelvollisuutta vai ei. Varsinaisia menettelysäännöksiä siitä, miten mahdollisen konkurssipesän toimimisvelvoitteen olemassaolo ja laajuus todetaan ei ole. Käytännössä tämän lainkohdan soveltaminen konkurssimenettelyssä asettaa pesänhoitajan kohtuuttomien vaatimusten eteen ja johtaa erittäin vaikeisiin tulkintatilanteisiin myös ympäristöviranomaisissa. Toisaalta EU-oikeudellinen ennalta varautumisen periaate edellyttää, että jäsenvaltio ryhtyy joissakin tapauksissa ympäristöä ja terveyttä suojaaviin toimiin, vaikka täyttä tieteellistä näyttöä mahdollisesta vahingosta ihmisille tai ympäristölle ei olisi riskiarvioinnista huolimatta saatu. Julkisoikeudellisen ympäristövastuun alueella EU:n kemikaaleihin sovellettava sääntelykehys (asetus (EY) N:o 1907/2006 - nk. REACH-asetus) perustuu ennalta varautumisen periaatteeseen. Myös ympäristönsuojelulain varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen vuoksi konkurssipesän tulisi ryhtyä toimiin, vaikka tästä konkurssilain 16 a luvun tulkinnasta olisi epäselvyyttä. Kiteyttäen *tällainen harkinta konkurssipesän toimimisvelvollisuudesta tulisi tehdä ympäristölainsäädännön erityislakien perusteella eikä sitä voida asianmukaisesti tehdä yhden yleislain eli konkurssilain perusteella*. Ehdotettu konkurssilain 16 a luku aiheuttaisi vaikeita tulkintatilanteita, jotka jossakin tapauksissa olisi viime kädessä ratkaistava EU-oikeuden ympäristösääntelyä tulkiten.

Asiaa olisi näin ollen tarkasteltava myös EU:n perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 37 artiklan valossa:

> ”Ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.”

Yleisesti ottaen EU:n perusoikeuskirjassa tarkoitettu kestävän kehityksen periaate ja erityisesti sen ympäristöllinen kestävyys eivät voi toteutua, jos ympäristödirektiivien asettamaa ympäristövastuuta ja siihen liittyvää toimimisvelvollisuutta ei toimeenpanna jäsenvaltioissa asianmukaisesti niin kuin läpäisyperiaate edellyttää ja myös muilla kuin ympäristöpolitiikan sektoreilla. Asiaan vaikuttaa myös perusoikeuskirjan 35 artiklan mukainen ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu, joka on varmistettava kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa myös jäsenvaltioissa. Lojaliteettiperiaate huomioon ottaen ei jäsenvaltiossa pitäisi antaa lainsäädäntöä, joka ei ole linjassa EU-oikeuden kanssa.

Ympäristöperusoikeuden toteutumisen näkökulmasta ehdotetun KonkL 16 a luvun käsitteet eivät ole riittävä tarkkarajaisia ja selviä. Pahimmillaan nämä käsitteet johtavat siihen, että konkurssipesällä ei olisi lainkaan ehdotetun lainsäädännön mukaan ympäristövastuuta esimerkiksi tavanomaisista jätteistä tai merkittävästä pilaantumisesta, joka ei välittömästi uhkaa aiheuttaa lainkohdassa tarkoitettua vaaraa. Tällainen uudistus ei olisi linjassa PeL 20.1 §:n ympäristövastuun, PeL 20.2 §:n perustuslaillisen toimeksiannon eikä EU:n perusoikeuksiin tukeutuvan ympäristöpolitiikan kanssa.

4 Ehdotetun konkurssilain 16 a luku ja sen aiheuttamat muutokset voimassa olevaan oikeuteen

Voimassa olevassa oikeudessa PeL 20.1 §:n mukainen ympäristövastuu toteutuu esimerkiksi jätteiden osalta jätteiden haltijan jätehuoltovastuuna sillä tavoin kuin siitä on säädetty EU-tasolla jätedirektiivissä (2008/98/EY) ja kansallisella tasolla sen toimeenpanevassa jätelain (646/2011) 28 §:ssä. Hallituksen esityksessä sinänsä kuvataan oikein KHO 2017:53 vuosikirjaratkaisun tulkintalinjaus, mutta johtopäätös vastuunrajauksen suhteen poikkeaa ratkaisusta.

Hallituksen esityksen (s. 17) mukaan

> ”[r]atkaisun KHO 2003:51 perusteella konkurssiasiain neuvottelukunnan suosituksessa 1/2004 (16 päivänä kesäkuuta 2009 tehtyine muutoksineen) on todettu, että konkurssipesä on jätelain 3 §:n 1 momentin tarkoittamana jätteen haltijana massavelkaisessa vastuussa jätteen asianmukaisesta käsittelystä. Muilta osin suosituksessa on todettu, ettei konkurssipesä ole vallitsevan tulkinnan mukaan massavelkaisessa vastuussa velallisen toiminnasta aiheutuneesta maaperän tai pohjaveden pilaantumisesta taikka velallisen toiminnassa

> aiheutetusta ympäristövahingosta, ainakaan jos konkurssipesä ei jatka ympäristöä pilaavaa toimintaa."

Tämä argumentti ei kestä lähempää tarkastelua, sillä siinä ympäristövastuun toimimis- tai korjausvelvollisuus on jälleen rinnastettu virheellisesti velvoiteoikeudelliseksi velkavastuuksi.

Tosiasiassa konkurssipesän toimimisvelvollisuuden alaa ei ole yksiselitteisesti ratkaistu, sillä julkisoikeudelliset ympäristövastuutilanteet ovat hyvin monimuotoisia. Käytännössä voi olla vaikea määrittää aikaa ja syy-seuraussuhdetta, milloin ja minkä vuoksi tiettyyn ympäristön pilaantumiseen tai muuhun haitalliseen muuttumiseen johtava seikka on tarkkaan ottaen syntynyt. Oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi professori Tuula Linna on todennut että "julkisoikeudellisella ympäristövastuulla (korjausvastuu ja kustannuskorvausvastuu) on superetusija koko siihen omaisuusmassaan nähden, joka kuuluu vahinkoa tuottaneeseen toimintaan. Konkurssivelkojat eivät toisin sanoen voi vaatia konkurssipesästä jako-osuutta niin kauan kuin toiminnan harjoittamisen ympäristövelvoitteet ovat lain vastaisesti hoitamatta tai alueella on lain vastaisesti jätettä." (Linna, Lakimies 3-4/2016, s. 399).

KHO linjasi vuosikirjaratkaisussa (2017:53) yleisesti jätteenhaltijan vastuun seuraavasti:

> "Jätelain 28 §:n mukaan lain lähtökohtana on, että jätteellä on oltava haltija, jonka hallinnassa jäte on. Jätteen haltija on velvollinen huolehtimaan hallinnassaan olevan jätteen jätehuollon järjestämisestä. Lainkohta perustuu osaltaan jätedirektiiviin ja ilmentää periaatetta, jonka mukaan aina on oltava jokin taho, joka vastaa jätelakiin perustuvista velvoitteista."

Hallituksen esityksessä (s. 72) myönnetään, että tarkoitus on tältä osin poiketa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä (KHO 2003:51 ja KHO 2017:53). Ehdotetun konkurssilain 16 a luvun 3.1 §:n mukaan

> "Konkurssipesän vastuuseen sen hallussa olevasta jätelain (646/2011) 5 §:ssä tarkoitetusta jätteestä, joka on mainitun lain 6 tai 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla vaarallista, sovelletaan, mitä jätelaissa säädetään jätteen haltijan vastuusta. Konkurssipesän vastuuseen sen hallussa olevasta jätelain soveltamisalaan kuuluvasta muusta kuin vaarallisesta jätteestä sovelletaan, mitä jätelaissa säädetään jätteen haltijan vastuusta, vain silloin, kun jätteestä aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle."

Käytännössä tämä tarkoittaa, että jätelaista poiketen ns. tavanomaisen jätteen osalta konkurssipesä olisi haltijana vain poikkeuksellisesti vastuussa. Kuitenkaan konkurssiin menneellä yrityksellä ei ole enää konkurssin jälkeen varoja, jos konkurssisaatavat ylittävät pesän varat. *Tavanomaisen jätteen konkurssipesä voisi toisin sanoen hylätä uudistuksen jälkeen vastoin KHO:n nykyistä linjausta lailli-sesti kiinteistölle.*

Jos jätehuoltoon liittyy vakuuksia, niiden realisointimahdollisuudet ja -menettelyt pitäisi ehdotetun muutoksen yhteydessä asianmukaisesti selkiyttää. Riittävää ei ole, että hallituksen esityksessä perusteluissa todetaan: ettei ”sääntely estä esimerkiksi jätevakuuden realisoimista hallintopakko-menettelyn kautta” (s. 69), kun samaan aikaa rajoitetaan konkurssipesään kohdistuvan hallintopakkomenettelyn käyttö vain ehdotetun KonkL 16 a luvun mukaisiin vastuisiin.

Koska ehdotetun KonkL 16 a luvun 1 §:n soveltamissäännöksen mukaan kysymyksenalaista olisi, soveltuisiko edes jätelain 72 §:n mukainen roskaamiskielto ja 74 §:n mukainen toissijainen vastuu konkurssipesään tosiasiallisena alueen haltijana, olisi viime kädessä kunta eli veronmaksajat vastuussa muista kuin KonkL 16 a luvun 3.1 §:n soveltamisalaan kuuluvista vaarallisista tai niihin rinnastettavista jätteistä.

Ehdotettu KonkL 16 luvun uudistus heikentää sekä perustuslain 20.1 §:n ydinalueeseen menevällä tavalla suoraan konkurssipesän ja välillisesti konkurssiin menneen yrityksen ympäristövastuuta. Ehdotus on samalla EU-oikeuden lojaliteettiperiaatteen vastainen. Näin merkittävä ympäristövastuuta koskeva *muutos perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella aiemmin hyväksytyn ympäristölainsäädännön soveltamisalaan vaatisi perustuslain säätämisjärjestyksen.* Jätelakia säädettäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei kuntien jätehuoltovastuu muodostuisi liian laajaksi ja johtaisi sekä perustuslain ympäristövastuusäännöksen toteutumisen että elinkeinovapauden kannalta epätoivottavaan tilanteeseen (Ks. PeVL 58/2010 vp s. 4). Ehdotettu muutos saattaisi käytännössä siirtää myös konkurssiin menevien yritysten tavanomaisten jätteiden jätehuoltovastuun kokonaan kunnalle, mikä ei olisi linjassa EU-oikeuden eikä aiheuttamisperiaatteen kanssa.

Konkurssilain muutoksella pyritään selkiyttämään kysymystä, onko konkurssipesä esimerkiksi ympäristöluvassa tarkoitettu toiminnanharjoittaja pelkästään ajaessaan toimintaa alas tai ylläpitäessään omaisuuserän myyntikuntoisuutta. Kysymys pitäisi kuitenkin asettaa lähtökohtaisesti niin, että onko konkurssipesällä yleisesti ympäristövastuuseen perustuvaa toimimisvelvollisuutta myös ennen konkurssia syntyneestä tilanteesta. Vastaus toiseen kysymykseen annetaan nykyisin ympäristölainsäädännön perusteella ja on lähtökohtaisesti edellä kuvatuin perustein myönteinen, ellei vastuuta ole erityisesti lailla rajoitettu. KHO on aiemmassa lausunnossaan verrannut ympäristövastuuta analogisesti rasitteeksi, joka kohdistuu toimintaan tai kiinteistöön. *Yleisen ympäristöedun suojeluun liittyvistä yrityksen toimimisvelvoitteista on huolehdittava aina ensin ennen kuin velkojille*

maksetaan saatavia. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan tai vaarallisten kemikaalien ja jätteiden käsittelyn luonne on sellainen, että vakuutena olevaan toimintaan tai kiinteistöön liittyy riski arvon alenemisesta vahingon sattuessa. Velkojan on tunnistettava ennalta tämä riski ja varauduttava siihen, että julkisoikeudelliset ympäristövastuut ja konkurssipesän toimintavelvollisuus niiden johdosta on ensisijaista verrattuna maksuvelvoitteisiin velkojille.

Edellä sanotusta huolimatta ehdotettu KonkL 16 a luku mahdollistaa myös ympäristöluvan lupamääräysten noudattamatta jättämisen konkurssitilanteessa, mikä suorastaan kannustaa konkurssiin sen sijaan, että konkurssivelallisen toiminnan lain edellyttämistä ympäristövastuista huolehditaan asianmukaisesti. Asia on ilmaistu hallituksen esityksen perusteluissa (s. 70) seuraavasti:

> ”Velvollisuus noudattaa lupamääräyksiä rajoittuisi jatketun toiminnan kannalta merkityksellisiin lupamääräyksiin. Konkurssipesällä ei olisi velvollisuutta noudattaa lupamääräyksiä, jotka eivät liity konkurssipesän itsensä toimintaan, eikä esimerkiksi luvassa velalliselle asetettu ennallistamisvelvoite koskisi toimintaa alas ajavaa konkurssipesää.”

Tämä mahdollistaa myös velallisen toiminnan pilkkomisen niin, että ympäristövastuut esimerkiksi pilaantuneen maaperän ennallistamisesta jäävät hoitamatta ja konkurssipesä jatkaa muilta osin toimintaa.

Viranomainen voisi kyllä uudistuksen jälkeen erikseen kohdistaa hallintopakkokeinon konkurssipesään pilaantuneen maaperän ennallistamiseen, mutta vain siltä osin, kun ehdotetun konkurssilain 16 a luvun 2.1 § sen sallii:

> ”Konkurssipesän on viipymättä ryhdyttävä välttämättömiin toimenpiteisiin velallisen toiminnasta johtuvan ympäristön pilaantumisen tai ympäristön merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi, jos pilaantumisesta tai ympäristön haitallisesta muuttumisesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. ”

Tämä ehkäisemis- ja ennallistamisvastuu on huomattavasti rajoitetumpi kuin alkuperäinen konkurssivelalliselle ympäristölupamääräyksissä asetettu vastuu. Ympäristönsuojelulain (YSL 527/2014) 66.1 §:n mukaan

> ”Luvanvaraisen toiminnan harjoittajan on huolehdittava maaperään ja pohjaveteen kohdistuvien päästöjen ehkäisemiseksi toteutettujen toimien, kuten rakenteiden säännöllisestä ylläpidosta, huollosta ja tarkastuksista. Luvassa on annettava tätä koskevat tarpeelliset määräykset.”

Toisin sanoen vastuuta rajoitetaan jälleen merkittävästi siitä tasosta, mitä ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan näkökulmista ympäristönsuojelulakia annettaessa pidettiin perustuslakivalokunnan myötävaikutuksella vielä kohtuullisena toiminnanharjoittajalle (Ks. tarkemmin PeVL

10/2014 vp). Ympäristövastuun tällaiset rajoituksen merkitsevät käytännössä velkojien konkurssisaatavan osuuden kasvua. Konkurssipesä ja viime kädessä velkojat saavat paremman aseman kuin konkurssivelallinen toiminnanharjoittaja, mikä joissakin tapauksissa suorastaan kannustaa konkurssiin ympäristövastuiden välttämiseksi. Konkurssiin menneestä yrityksestä, jonka varat on jaettu velkojille, ei ole enää lakiin perustuvien ympäristövastuiden huolehtijaksi. Sanottu vaarantaa myös ympäristöperusoikeuden kolmansille antaman suojan.

5 Ehdotettu konkurssipesän ympäristövastuu ja kolmansien suoja

PeL 20.1 §:n mukainen ympäristövastuu on käänteisesti suoja yleiselle ympäristöedulle ja kolmansien ympäristöön liittyville yksityisille intresseille. Lisäksi PeL 20.2 § sisältää perustuslaillisen toimeksiannon, jonka mukaan muun muassa lainvalmistelussa julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ehdotettu KonkL 16 a luvun pykäliin sisältyvä konkurssipesän ympäristövastuun rajaus on perustuslaillisen toimeksiannon molemmissa turvaamissuhteissa ongelmallinen: ensinnäkin se rajaa jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön leikkaamalla konkurssipesän vastuuta terveellisestä ympäristöstä, toiseksi konkurssipesässä asiaan voivat vaikuttaa vain velkojat, jotka eivät välttämättä ole lainkaan niitä henkilöitä, joiden elinympäristöön konkurssipesän vastuurajoitus kohdistuu. Esimerkiksi naapureiden aiempi velallisen yrityksen ympäristölupamenettelyssä tapahtunut kuuleminen ei enää päde, koska konkurssipesän ei pääsääntöisesti tarvitse lupamääräyksiä noudattaa.

Perustuslakivaliokunnan aiemmin lausuma (PeVL 23/2009 vp) pitää paikkansa myös tässä yhteydessä:

> ”Sääntely on merkityksellistä perustuslain 20 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tällä perustuslain säännöksellä on puolestaan läheinen yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (HE 1/1998 vp, s. 74/I, PeVL 15/2004 vp, s. 3/I). Ehdotetulla sääntelyllä on liityntä myös perustuslain 21 §:n säännöksiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista.”

Hallituksen esityksen perustellut sivulla 94 eivät ole kestävät muistakaan edellä kuvatuista ympäristöperusoikeuteen liittyvistä syistä. *Vastuu rajoittaminen pitäisi arvioida vielä tarkemmin koko ympäristöperusoikeuden valossa eikä KonkL 16 a lukua voida tässä muodossa hyväksyä. Jos muutos halutaan tehdä tällä tavoin kaikesta huolimatta vastoin ympäristöperusoikeutta, ympäristölainsäädäntöä ja KHO:n oikeuskäytäntöä se tulisi säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä.*

6 Omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden suhde

Ympäristölainsäädännön valmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunta on punninnut ympäristöperusoikeutta ja omaisuuden suojaan suhteessa toisiinsa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuuden suojan rajoituksia tarkasteltaessa perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (esimerkiksi PeVL 55/2018 vp). Tällä tavoin on varmistettu, että ympäristönsuojelutavoitteet pysyvät oikeasuhteisina omaisuuden suojaan nähden. Symmetria edellyttää, että myös ympäristöperusoikeuteen kohdistuvat rajoitukset pysyvät oikeasuhtaisina.

Ehdotettu konkurssilain 16 a luku rajoittaa konkurssipesän ja välillisesti konkurssivelallisen ympäristövastuuta, mutta samalla, kun ympäristöperusoikeuden ja ympäristölakien mukainen konkurssipesän toimimisvelvollisuus vähenee, velkojien saatavat kasvavat. Kyse ei siis ole niinkään velallisen, vaan velkojien saatavan omaisuudensuojasta. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa PeVL 55/2018 vp, että

> ”Hallituksen esityksen perusteluissa katsotaan perustuslakivaliokunnan käytäntöön nojaten, että perustuslain 20 §:stä johtuvista syistä laitoksen omistajalle ei voi muodostua oikeutta saada korvausta siitä, ettei laitosta voi käyttää sellaiseen toimintaan, joka ei täytä laissa ilmastonmuutoksen ja yleisemmin ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä energiantuotannon rajoituksia ja vaatimuksia.”

Vastaavalla tavalla on katsottava, että velkojille ei voi muodostua PeL 20 §:stä johtuvista syistä oikeutta saada konkurssisaatavia ennen kuin konkurssivelallisen toiminnasta ympäristövastuun edellyttämä toimimisvelvollisuus on täytetty ympäristölainsäädännössä säädettyjen vaatimusten mukaisesti. Koska velallisen varallisuus on siirretty konkurssipesän hallintoon, tulisi konkurssipesästä huolehtia, että ympäristölakien mukaiset ympäristövastuut täytetään.

Ehdotettu konkurssilain 16 a luku merkitsee, että velkojia suositaan suhteettomasti ympäristöperusoikeuden näkökulmasta. Velkojilla on mahdollisuus eri tavoin varautua siihen, ettei velkaa makseta, jos velallinen yritys ei kykene huolehtimaan ympäristövastuista. Yleensä merkittäviä ympäristövahinkoja aiheutuu yrityksistä, joiden toimintaan kuuluu ympäristöriskien hallinta. Yritystoimintaa lainoitettaessa tällainen riski voidaan ottaa huomioon esimerkiksi korkeampana korkona. Ei ole siis mitään erityisiä perusteita, miksi tällaisia velkojia pitäisi suojata niin, että ympäristövastuista ei tarvitsi konkurssipesän enää nykyisellä tavalla huolehtia.

Välillisesti konkurssilain 16 a luvun uudistus kannustaa velkojia käynnistämään konkurssin ennen kuin velallinen huolehtii täysimääräisesti ympäristölakeihin perustuvista ympäristövastuista, sillä silloin konkurssisaatavien määrä kasvaa. Velallisen toiminnasta voidaan pyrkiä myös karsimaan ympäristövahinkoja aiheuttanut toiminta konkurssin avulla ja jatkamaan sen jälkeen muuta toimintaa ympäristövastuiden välttämiseksi. Tähän ympäristövastuun välttelyyn hallituksen esityksen perustelut (s. 76) antavat suorastaan toimintaohjeen:

> ” Jos konkurssipesä jatkaa samalla toimialalla liiketoimintaa vain toimipisteessä B, mutta ympäristön pilaantumiseen tai muuhun haitalliseen muutokseen johtanut tapahtuma on sattunut toimipisteessä A, konkurssipesä ei yleensä vastaisi ympäristövelvoitteista.”

Velkojien saatavaa ei voida suojella edes omaisuudensuojaan vedoten niin, että ympäristöperusoikeuden ja ympäristölakien turvaamien etujen suoja heikentyy lakiuudistuksessa merkittävästi olemassa olevasta tasosta. Tällainen sääntely tekisi tyhjäksi perustuslakivaliokunnan aiemmat eri yhteyksissä tekemät linjaukset ympäristöperusoikeuden suhteesta omaisuudensuojaan. Tässä on huomattava vielä, että tarkasti ottaen ei kyse ole edes velallisen omaisuuden suojasta, vaan vielä vähemmän suojaa kaipaavasta velkojien saatavan suojasta. *Velkojien saatavan suoja syrjäyttäisi ehdotetun KonkL 16 a luvun toteutuessa ympäristöperusoikeuden suojan täysin suhteettomalla tavalla ja vieläpä EU:n ja kansallisen ympäristölainsäädännön vastaisesti.*

7 Päätelmä

Edellä sanotun perusteella katson, että ehdotettua konkurssilain 16 a lukua ei pitäisi oikeastaan lainkaan hyväksyä tässä muodossa. *Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on kuitenkin arvioida lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta, joten esitän, että konkurssilainmuutos 16 a luvun osalta*

tehtäisiin perustuslain säätämisjärjestyksessä eli noudattaen ns. vaikeutettua säätämismenettelyä. Näin selkeästi voimassa olevaa Perustuslain 20 §:n mukaista ympäristövastuuta, jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa ympäristöön ja oikeutta terveelliseen ympäristöön heikentävä lakiuudistus tulisi käsitellä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, mikäli se kaikista edellä kuvatuista haasteista huolimatta päätetään hyväksyä eduskunnassa. Perustuslainsäätämisjärjestys ei sinänsä poista niitä EU-oikeudellisia ongelmia, joita uudistukseen liittyy.