Tuomas Ojanen
15.2.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 221/2018 vp eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Arvioinnin lähtökohtia: esityksen säätämisjärjestysjakson puutteellisuus

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysjaksossa 4 on tarkasteltu uuteen 16 a lukuun ehdotettua sääntelyä ympäristövastuusta konkurssissa perustuslain 20 §:n ns. ympäristöperusoikeussäännöksen sekä omaisuudensuojasta säätävän perustuslain 15 §:n näkökulmasta. Säätämisjärjestysjakson ohella ympäristövastuun arvioinnin kannalta ovat huomionarvoisia esityksen jaksot 2.3.1 ja 2.3.3, joissa on yhtäältä eritelty ympäristövastuita konkurssissa, ml. konkurssi- ja ympäristölainsäädännön keskinäissuhteita, voimassa olevan lainsäädännön ja sen soveltamiskäytännön valossa, ja toisaalta keskeisiä ehdotuksia näiden kysymysten selventämiseksi. Viittaan jaksoista ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on sinänsä oikeasuuntaisesti todettu, että perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden ”oikeudellinen merkitys on säätämisajankohdan jälkeen vahvistunut” ja että on tarve ”sovittaa tasapainoisesti yhteen” perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuoja ja perustuslain 20 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Esityksen säätämisjärjestysjakso on kuitenkin niin puutteellinen perustuslain 20 §:n kannalta, että on välttämätöntä täydentää valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia seuraavasti:

- *Vastuu*. Säätämisjärjestysjaksossa ei ole eritelty perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaisen vastuun sisältöä. Kun perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, tällä on haluttu ensinnäkin korostaa vastuun kuulumista kaikille, yksityiset tahot mukaan lukien, ja ylipäätään sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Edelleen perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu kohdistuu muun ohella elottomaan luonnonympäristöön, mukaan lukien maa- ja kallioperä sekä vesistöt. Sen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (HE 309/1993 vp, s. 66, ks. myös kootusti esim. PeVL 32/2010 vp).

On syytä painokkaasti korostaa, että perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu ja täsmentyy voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä, joka on keskeisiltä osiltaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Viittaan esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ympäristönsuojelulaista (PeVL 10/2014 vp), luonnonsuojelulaista (PeVL 21/1996 vp, PeVL 15/2003 vp, PeVL 25/2014 vp), vesilaista (PeVL 8/2017 vp ja siinä mainittu lausuntokäytäntö) ja kaivoslaista (PeVL 32/2010 vp, ks. myös esim. PeVL 8/2017 vp).

Samoin on huomautettava myös valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin vaikuttavana seikkana, että ympäristövastuun kansallinen sääntely perustuu suuressa määrin Euroopan unionin lainsäädäntöön, joka on pantu täytäntöön pääasiassa ympäristönsuojelulailla. Yleisesti on todettava, että sääntelyn sisältö määräytyy pääasiassa EU:n lainsäädännön mukaan ja kansallisista lähtökohdista syntyvää sääntelyä ja sääntelytarvetta on vähän (ks. tarkemmin esim. HE 214/2013 vp ja YmVM 3/2014 vp).

- *Omaisuudensuojan muuttuminen*. Säätämisjärjestysjaksossa on laiminlyöty eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön esiin tuominen perustuslain 20 §:n 1 momentista etenkin nyt 2010-luvulla; jaksossa viitataan vain 1990-luvun lopulla annettuun muutamaan lausuntoon. On korostettava, että paitsi perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden myös perustuslain 15 §:n *omaisuudensuojan* tulkintakäytäntö on muuttunut, ja että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, ettei omaisuuden käyttörajoituksien arviointi enää perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta (Ks. esim. PeVL 52/2018 vp, PeVL 8/2017 vp ja PeVL 6/2010 vp).
- *Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden keskinäissuhde*. Perustuslakivaliokunta on yhtäältä todennut, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa esimerkiksi maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 52/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2 ja PeVL 32/2010 vp). Etenkin nyt 2010-luvulla valiokunta on esimerkiksi omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut ”erityistä painoa” perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 52/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Valtiosääntöoikeudellisena kehityssuuntauksena on ollut etenkin nyt 2010-luvulla, että ympäristön- ja luonnonsuojelun perusteella on voitu asettaa yhä pidemmälle meneviä käyttö- ym. rajoituksia perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan estämättä (ks. kootusti PeVL 52/2018 vp). Huomionarvoisia käsillä olevassa asiassa ovat myös perustuslakivaliokunnan linjaukset siitä, että kenellekään ”ei voida katsoa perustuslaista johtuvista syistä muodostuvan oikeutta saada korvausta siitä, että omistaja ei voi käyttää omaisuuttaan toimintaan, joka ei täytä laissa ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä toiminnan sijoittamisen edellytyksiä”, vaikkei

perustuslaista toisaalta ”seuraa estettäkään kohdennetulle korvaussääntelylle” (esim. PeVL 10/2014 vp, ks. myös PeVL 52/2018 vp). Edelleen valiokunta on linjannut, että lainsäätäjällä on ”harkintavaltansa puitteissa mahdollista ottaa huomioon esimerkiksi se, että julkisen vallan kyky vastata suojelun kustannuksista voi olla yksityishenkilöä parempi” (esim. PeVL 10/2014 vp). Tällaisen korvaussääntelyn rajoituksena on kuitenkin ”se, että odotettavissa olevien korvausten määrä ei tämän vuoksi saa nousta niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta jouduttaisiin tämän vuoksi olennaisesti rajoittamaan” (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, vrt. PeVL 20/2010 vp, s. 4 ja PeVL 6/2010 vp, s. 4/I). Kun lainsäätäjä ei siis voi lainsäädäntöpäätöksissään lähteä siitä, että julkinen valta vastaa ympäristön turmeltumisen kustannuksista, vaan perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta pitää ulottaa riittävässä määrin muihin tahoihin, yksityiset tahot ja konkurssipesät sekä niiden velkojat mukaan lukien.

Tässä yhteydessä on myös syytä painokkaasti huomauttaa, että ympäristönsuojelun ja -vastuiden keskinäissuhdetta omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen on jo punnittu voimassa olevaa ympäristölainsäädäntöä säädettäessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Viittaan edellä jo mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ympäristönsuojelulaista, luonnonsuojelulaista, vesilaista ja kaivoslaista. Kysymys on siis perusteiltaan siitä, että voimassa olevaan lainsäädännön mukaisten ympäristövastuiden ulottaminen konkurssipesään ei sinänsä tuo esiin mitään olennaisesti ”uusia” ympäristönäkökohtien ja omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden keskinäissuhteeseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, koska ne on perusteiltaan jo ratkottu voimassa olevaa ympäristölainsäädäntöä säädettäessä.

- *Oikeus terveelliseen ympäristöön ja osallistumisoikeudet sekä oikeusturva*. Esityksen säätämisjärjestysperusteluiden yksi perusongelma on, että perustuslain 20 §:n 2 momentti on kokonaan jäänyt vaille asianmukaista erittelyä. Sen mukaan julkisen vallan on pykälän 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan *jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön* sekä *mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon*. Siltä osin kuin momentissa velvoitetaan julkinen valta ”turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön” säännöksellä on yhteys perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on ”edistettävä väestön terveyttä”. Perustuslain esitöiden mukaan ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä ”laajasti”. Ihmisten ”elinympäristön tulee luonnollisesti olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä”, mutta ”ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia”; terveellisyyteen sisältyy ”esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus”. Esitöissä painotetaan, että perustuslain 20 §:n 2 momentin säännös terveydestä vaikuttaa ”ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.” (HE 309/1993 vp, s. 66).

  Perustuslain 20 §:n 2 momentin säännöksellä on osallistumisoikeuksien osalta 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, Ks. myös esim. PeVL 29/2017 vp ja PeVL 15/2004 vp, s. 3/I). Perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon *laajennetaan* (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I). Esimerkiksi muutoksenhakua voidaan pitää osana perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvattuja osallistumisoikeuksia (ks. esim. PeVL 29/2017 vp)[1].Laajentamisvelvollisuudesta vastaavasti johtuu este heikentää merkittävästi osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Tässä yhteydessä on myös merkityksellinen Århusissa 25 päivänä kesäkuuta 1998 tehty yleissopimus[2] tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa.

Kaiken kaikkiaan esityksen säätämisjärjestysperustelut ovat niin puutteelliset, ettei niihin voida tukeutua ehdotetun ympäristövastuita koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa esityksen säätämisjärjestysperusteluiden puutteellisuuksista.

Yleisarvio

Ehdotetun ympäristövastuita konkurssissa koskevan sääntelyn yleisen tason tavoitteitta voidaan pitää oikeasuuntaisia perustuslain 20 §:n 1 momentin näkökulmasta.

Keskeisenä ongelmana kuitenkin on, ettei ehdotettu sääntely saavuta tavoitteitaan, vaan se on tarkemmassa katsannossa monessa suhteessa huomattavan ongelmallista perustuslain 20 §:n ja 22 §:n (julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen) normikokonaisuuden toteutumisen kannalta Suomen valtiosäännön nykytilassa. Siltä osin kuin on kysymys osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista, ongelmat liittyvät perustuslain 20 §:n 2 momentin ja 22 §:n ohella perustuslain 2 §:n 2 momenttiin ja 14 §:n 4 momenttiin.

Perusteiltaan ongelmissa perustuslain 20 §:n kannalta on ensinnäkin kysymys siitä, ettei ehdotettu sääntely riittävästi toteuta perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä luonnon- ja ympäristönsuojeluvaatimuksia ja että se huomattavasti rajoittaisi ympäristövastuita ja niiden toteuttamista konkurssissa siitä, mitä ne ovat jo voimassaolevan, olennaisessa määrin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ympäristölainsäädännön nojalla kysymyksessä olevan toiminnanharjoittajan (tyypillisesti osakeyhtiö) ennen sen asettamista konkurssiin. Kun ehdotettu sääntely siis tarkoittaisi toteutuessaan sitä, että esimerkiksi konkurssiin asetetun osakeyhtiön ympäristövastuut olisivat huomattavan

[1] Tässä yhteydessä ei ole merkityksellistä, että lausunnossa oli esillä erityisesti muutoksenhaku hallintotuomioistuimen päätöksestä, koska kannanottoa voidaan lukea muutoksenhakua yleisemminkin koskevana.

[2] Yleissopimus on ns. sekasopimus. Euroopan unionin jäsenvaltioilla on toimivaltaa yleissopimuksen kaikkien määräysten alalla, mutta toimivalta on joiltakin osin jaettua ja rinnakkaista unionin toimivallan kanssa.

rajoitettuja verrattuna konkurssia edeltäneeseen tilaan, tämä olisi omiaan ”kannustamaan” esimerkiksi sellaista kaivostoimintaa, jossa ensin pyrittäisiin mahdollisimman nopeasti kaivamaan tyhjiin kaivos mineraalista tms. ja tämän jälkeen taloudellisten järjestelyjen jälkeen ajettaisiin yritys konkurssiin ympäristövastuiden välttämiseksi.

Erityisenä ongelmana yhtäältä on, että ehdotettu sääntely on olennainen heikennys voimassaolevaan oikeustilaan verrattuna siltä osin kuin siinä rajataan ympäristöä kuormittavan tai pilaavan toimijan vastuuta konkurssissa. Nähdäkseni vastuun heikentämiselle voimassa olevaan oikeustilaan verrattuna ei voi olla hyväksyttäviä perusteita perustuslain 20 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta, varsinkin kun otetaan huomioon perusoikeussäännösten turvaamien oikeuksien toteutumistason heikentämisen kielto ja se, että perustuslain 20 §:n 2 momentti merkitsee perustuslaillista toimeksiantoa lainsäädännön kehittämistä laajentavaan ja tasoltaan korkeampaan suuntaan.[3] Tässä yhteydessä on myös huomautettava siitä jo edellä todetusta seikasta, että ympäristövastuiden sääntely perustuu olennaisessa määrin EU:n ympäristölainsäädäntöön, millä on väistämättä merkitystä myös valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Toisaalta erityisiä ongelmiaan liittyy osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksia turvaavaan perustuslain 20 §:n 2 momenttiin, etenkin kun samalla huomioidaan perustuslain 2 §:n 2 momenttiin ja perustuslain 14 §:n 4 momentti sekä perustuslain 22 § julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yksityiskohtaisia huomioita

- *Julkisoikeudellisen ympäristövastuun määritelmä*. Konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuista säädettäisiin uudessa 16 a luvussa. Luvun säännöksissä tai muuallakaan laissa ei kuitenkaan määriteltäisi, mitä julkisoikeudellisella ympäristövastuulla tarkoitetaan.

  Perustelujen (s. 68-69) mukaan julkisoikeudellinen ympäristövastuu voisi perustua esimerkiksi ympäristönsuojelulain, vesilain, luonnonsuojelulain, jätelain, maa-aineslain, kemikaaliturvallisuuslain tai säteilylain säännöksiin. Edelleen perustelujen mukaan julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen kuuluisi ”myös muun muassa vastuu ympäristövastuulaissa tarkoitetuista ehkäisevistä ja korjaavista toimista.” Julkisoikeudellisella ympäristövastuulla tarkoitettaisiin ”käytännössä ympäristön muutoksen tai ympäristövahingon torjuntaa, korjaamista, puhdistamista, ennallistamista tai muuta tällaista toimea.” Perusteluissa esitettyä ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi määritelmäksi tai luetteloksi, kuten sanat ”esimerkiksi” ja ”muun muassa” tuovat esiin.

[3] Ks. esim. PeVL 23/2009 vp, jossa valiokunta totesi perustuslain 20 §:n 2 momentin merkitsevän lainsäätäjään kohdistuvaa toimeksiantoa kehittää ympäristölainsäädäntöä siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ”laajennetaan”. Kuten jo todettiin, laajentamisvelvollisuuteen voidaan sisällyttää este vaikutusmahdollisuuksien merkittävälle heikentämiselle.

Julkisoikeudellisen ympäristövastuun määritelmän puuttumista laista voidaan pitää ongelmallisena, kun otetaan huomioon luvussa ehdotetun sääntelyn kiinteä yhteys etenkin perustuslain 20 §:ssä ja 15 §:n turvattuihin seikkoihin edellä selostetulla tavalla. Ongelmia lisää, että 2 §:ssä säädettäisiin vain terveyteen tai ympäristöön liittyvästä vaarasta tai haitasta ja että samaa tuodaan esiin perusteluissakin. Perustuslain 20 §:ssä säädetään kuitenkin nimenomaisesti myös *vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta,* ja myös lainsäädännössä erotellaan luonnon ja ympäristön välillä (vrt. esim. luonnonsuojelulaki ja ympäristönsuojelulaki). Käsillä olevassa esityksessäkin viitataan erikseen *luonnonsuojelulakiin* yhtenä esimerkkinä julkisoikeudellisen ympäristövastuun oikeusperusteesta. Kaiken kaikkiaan laissa tulisi määritellä julkisoikeudellinen ympäristövastuu siten, että siinä huomioidaan ympäristön ja terveyden ohella huomioida luonto. Luonnon mainitsemista ympäristön ja terveyden ohella olisi harkittava myös 2 §:ssä (ks. myös 2 §:stä jäljempänä todettu).

- *Konkurssipesän toimimisvelvollisuus ja vastuu kustannuksista*. Lakiehdotuksen 16 a luvun 2 §:n 1 momentin mukaan konkurssipesän olisi ”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.”

  Ehdotettu sääntely on lähtökohtaisesti oikeasuuntaista ja sinänsä selkeyttäisi nykyiseen oikeustilaan verrattuna toimimisvelvollisuutta ja vastuuta kustannuksista. Perustuslain 20 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden kannalta keskeisenä ongelmana kuitenkin on toimimisvelvollisuuden ja kustannusvastuun syntymiselle asetetut tiukat edellytykset. Vastuukynnys on nyt niin korkealla, että se olennaisesti rajoittaisi ympäristövastuita siitä, mitä ne ovat ympäristölainsäädännön nojalla.

  Ensinnäkin ongelmallinen on velvollisuuden rajaaminen vain ”välttämättömiin” toimenpiteisiin, koska rajaus välttämättömiin toimenpiteisiin rajaa toimimisvelvollisuuden piiriin kuuluvat toimenpiteet liian suppeaksi. Perustuslain 20 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden näkökulmasta olisi perusteltua laajentaa velvollisuus ”*tarpeellisiin* toimenpiteisiin”.

  Merkittävin ongelma perustuslain 20 §:n ja 22 §:n kannalta liittyy kuitenkin ehdotettuun edellytykseen *vakavasta* vaarasta tai *vakavasta* haitasta terveydelle tai ympäristölle. Kun otetaan huomioon varsinkin julkisen vallan erityiset velvollisuudet turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan, samoin kuin julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan, toimimisvelvollisuudelle on ongelmallista asettaa vaatimus vaaran tai haitan vakavuudesta ainakin siltä osin kuin on kysymys terveydestä. Nähdäkseni olisi syytä poistaa vakavuuden edellytys varsinkin siltä osin kuin kyse on terveyteen kohdistuvasta vaarasta tai haitasta. On

korostettava, ettei perustuslain 15:ssä turvatusta omaisuudensuojasta seuraa estettä tälle ja ettei konkurssi voi olla perustuslain 20 ja 22 § huomioon ottaen hyväksyttävä peruste rajata julkisoikeudellista ympäristövastuuta näin merkittävästi verrattuna siihen, mitä vastuut ovat ennen konkurssia voimassa olevan lainsäädännön nojalla.

Konkurssipesän vastuiden toteamismenettely. Yksi ehdotetun uuden 16 a luvun rakenteellinen perusongelma perustuslain 20 §:n näkökulmasta liittyy siihen, ettei ehdotettuun sääntelyyn sisälly lainkaan säännöksiä siitä, millaisessa menettelyssä konkurssipesän toimimisvelvollisuuden käsilläolo ja edelleen laajuus todettaisiin. Pidän selvänä julkisoikeudellisen ympäristövastuun ja edelleen perustuslain 20 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden riittävän toteutumisen kannalta, ettei konkurssipesän toimimisvelvollisuutta voida jättää yksin konkurssipesän oman arvion varaan, etenkin kun ympäristön pilaantumisen tai ympäristön merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi tarvittavat toimenpiteet edellyttävät sellaista asiantuntemusta, jota konkurssipesän hoitajilla ei yleensä ole. Nähdäkseni 2 §:ssä ehdotettua sääntelyä olisi täydennettävä sääntelyllä, joka säännösperusteisesti kytkee asiantuntijaviranomaiset riittävän tehokkaasti konkurssipesän toimimisvelvollisuuden toteamiseen ja toteuttamiseen. Esimerkiksi ilmoittamisvelvollisuus voisi olla askel oikeaan suuntaan, mutta se tarvitsisi tuekseen myös muita menettelysäännöksiä, jotta 16 a luvun mukaisen vastuun toteutumiselle olisi reaalisia edellytyksiä.

Haitankärsijöiden oikeusturva ja vaikutusmahdollisuudet. Lopuksi ongelmana ehdotetussa 16 a luvun sääntelyssä on perustuslain 20 §:n 2 momentin, 2 §:n 2 momentin ja 21 §:n turvattujen osallistumis- ja vaikutusoikeuksien sekä oikeusturvan näkökulmasta, ettei ehdotetussa sääntelyssä ole kiinnitetty huomiota mahdollisten haitankärsijöiden oikeusturvaan ja osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin. On korostettava, että perustuslain 20 §:n 2 momentissa jokaiselle turvattu mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ulottuu myös esimerkiksi tilanteeseen, jossa alun perin luvanvaraisesti ympäristöä ja luontoa kuormittanut yritys asetetaan konkurssiin, ja että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan esimerkiksi muutoksenhakua voidaan pitää osana perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvattuja osallistumisoikeuksia (ks. esim. PeVL 29/2017 vp). Näin ollen ehdotettua sääntelyä olisi syytä kehittää tavalla, joka nyt ehdotettua paremmin ottaisi huomioon perustuslain 20 §:n 2 momentin, 2 §:n 2 momentin, 14 §:n 4 momentin ja 21 §:n normikokonaisuuden.

Johtopäätös

Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan ehdotettu sääntely on varsinkin kokonaisuutena arvioituna niin olennainen heikennys voimassaolevaan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksellakin säädettyyn ympäristölainsäädäntöön perustuvaan ympäristövastuuseen, samoin kuin oikeuteen osallistua ja vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon, että se on vastoin perustuslain 20 §:n ja 22 §:n

– ja osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien olennaisen heikennyksen osalta myös perustuslain 2 §:n 2 momentin ja 14 §:n 4 momentin – normikokonaisuutta tavalla, joka on pidettävä säätämisjärjestyskysymyksenä. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että perustuslain 20 §:n 2 momentissa olevat julkisen vallan turvaamis- ja edistämisvelvollisuudet koskevat ensisijaisesti nimenomaan lainsäätäjää, vaikka ne saavat merkitystä myös lain soveltamisessa tuomioistuimissa ja viranomaisissa perustuslain 22 §:n nojalla.

Näin ollen lakiehdotusta ei voida nyt ehdotetussa muodossaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Muita seikkoja

Lakiehdotuksen muuttaminen sopusointuun perustuslain - samoin kuin EU-ympäristölainsäädännön - kanssa edellyttää sen verran merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, että niiden valmistelu olisi syytä osoittaa valtioneuvoston tehtäväksi sen sijaan, että välttämättömien muutosten tekemistä yritettäisiin eduskunnassa, etenkin kun huomioidaan käsillä olevan vaalikauden ja lakien säätämiseen liittyvän eduskuntatyön nykytila. Vain tällä tavoin voidaan taata myös se, että asian jatkokäsittely eduskunnassa tulee aikanaan perustumaan riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä perustuslain että EU:n ympäristölainsäädännön kannalta.

Helsingissä 15. päivänä helmikuuta 2019

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki