OIKEUSMINISTERIÖ

Lainsäädäntöneuvos Mari Aalto
Lainsäädäntösihteeri Tuukka Vähätalo

Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Lainsäädäntöneuvos Erja Werdi
Lainsäädäntöneuvos Katariina Haavanlammi
Erityisasiantuntija Eeva-Maija Puheloinen

MUISTIO

14.2.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

KONKURSSIPESÄN YMPÄRISTÖVASTUUT (HE 221/2018 VP)

1. Esityksen sisältö

Lakivaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa yllä mainitun esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyvästä konkurssilain 16 a luvusta, johon ehdotetaan säännöksiä julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa nykyisen epäselvän oikeustilan selkeyttämiseksi. Säännöksistä ilmenisi, miltä osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan (massavelkainen vastuu) ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei olisi. Jälkimmäisessä tapauksessa viranomaisen tai muun tahon mahdollisesti toteuttamat toimet jäisivät tavallisen konkurssisaatavan asemaan. Sääntelyn tarkoituksena on ottaa tasapainoisesti huomioon sekä painavat ympäristönäkökohdat että konkurssimenettelyn lähtökohtana oleva velkojien yhdenvertaisen kohtelun periaate.

Kun julkisoikeudellisen ympäristövastuun oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista, konkurssipesällä olisi toimimisvelvollisuus ja massavelkainen vastuu seuraavilta osin:

- 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.

- Kemikaaliturvallisuuslain mukainen vastuu konkurssipesän hallussa olevista vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä.

- Säteilylain mukainen vastuu siltä osin kuin konkurssipesän hallussa on sellaista radioaktiivista ainetta tai radioaktiivista jätettä, jonka hallussapitoon tarvitaan turvallisuuslupa.

Yhteisenä tekijänä vastuun synnyttäville perusteille on vaaraelementti. Ehdotettava sääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi eikä konkurssipesää voitaisi mainittujen tilanteiden lisäksi velvoittaa ryhtymään muihin, esimerkiksi korjaaviin toimenpiteisiin ympäristölainsäädännön nojalla.

Jos viranomainen on joutunut huolehtimaan edellä tarkoitetuista vastuista konkurssipesän puolesta, konkurssipesä vastaisi kustannuksista siltä osin kuin toimet on toteutettu konkurssin alkamisen jälkeen. Rajaus konkurssin alkamisen jälkeen toteutettuihin toimiin on välttämätöntä, sillä muutoin erkaannuttaisiin liikaa konkurssilain peruslähtökohdista ja velkojien yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta.

Konkurssipesän tulisi lähtökohtaisesti ryhtyä vastuulleen kuuluviin toimiin oma-aloitteisesti ja viipymättä. Pesänhoitajan tulisi ilmoittaa konkurssin alkamisesta toimivaltaiselle viranomaiselle, jos velallisen harjoittama toiminta edellyttää ympäristölainsäädäntöön perustuvaa lupaa, rekisteröintiä tai ilmoitusta. Ilmoitusvelvollisuudesta säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Lisäksi pesänhoitajan tulisi olla yhteydessä toimivaltaiseen viranomaiseen, jos hänellä on epäilys siitä, että pesällä on toimimisvelvollisuus.

Jos konkurssipesän ja ympäristöviranomaisen käsitykset säännösten tulkinnasta yksittäisessä tapauksessa poikkeavat, viranomainen voisi tarvittaessa antaa toimenpiteitä koskevan määräyksen kulloinkin sovellettavaksi tulevaan ympäristölainsäädäntöön sisätyvien toimivaltuuksien nojalla. Viranomainen soveltaisi ehdotettua konkurssilain sääntelyä aineellisen ympäristölainsäädännön rinnalla ja tarkastelisi ensin mainittua vasten, voidaanko päätöksiä kohdistaa konkurssipesään ja jos voidaan, miltä osin. Hallintopakkopäätös voitaisiin kohdistaa konkurssipesään vain silloin, kun konkurssipesällä on konkurssilain mukaan toimimisvelvollisuus.

Jos konkurssipesän toteuttamat toimenpiteet ovat kohdistuneet panttiomaisuuteen, konkurssipesällä olisi konkurssilain 17 luvun 7 §:ssä tarkoitettu oikeus saada korvaus panttiomaisuuden myyntihinnasta. Sama oikeus olisi viranomaisella silloin, kun se on joutunut huolehtimaan konkurssipesän vastuista tämän puolesta. Sääntely ei estäisi pantinhaltijaa käyttämästä itsenäistä realisointioikeuttaan, jos se katsoo omaisuuden olevan kaikesta huolimatta myytävissä.

Velallisen liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän vastuut olisivat edellä mainittua laajemmat vastaten lähtökohtaisesti normaaleja toimijan vastuita. Liiketoimintaa jatkava konkurssipesä ei kuitenkaan vastaisi velallisen toiminnasta johtuvista ympäristövastuista muutoin kuin sen liiketoiminnan osalta, jota se päättää jatkaa. Jos konkurssipesän olisi jatkettava toimintaa täyttääkseen ympäristön pilaantumisen tai merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseen tai rajoittamiseen liittyvän velvollisuutensa, liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän ympäristövastuu määräytyisi samoin kuin sellaisen konkurssipesän, joka ei jatka liiketoimintaa.

Jos julkisoikeudellisen ympäristövastuun oikeusperuste on syntynyt vasta konkurssin alkamisen jälkeen, vastuu olisi konkurssipesällä normaalien massavelkavastuuta koskevien periaatteiden mukaisesti.

2. Esityksen suhde perustuslakiin

Esitys on merkityksellinen vastuuta ympäristöstä koskevan perustuslain 20 §:n (jäljempänä ympäristöperusoikeus) sekä omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n kannalta. Välillistä merkitystä voidaan nähdä myös 19 §:n 3 momentissa säädetyllä väestön terveyttä koskevalla julkisen vallan edistämisvelvollisuudella ja oikeusturvaa koskevalla 21 §:llä.

Nykytila ja siihen ehdotetut muutokset ympäristöperusoikeuden kannalta

Arvioitaessa esityksen vaikutuksia ympäristöperusoikeuden kannalta on keskeisenä vertailukohtana pidettävä *nykytilaa*. Nykyisin konkurssipesän mahdollisesta julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta tai sen puuttumisesta ei ole säännöksiä. Oikeustila on epäselvä, ja oikeuskirjallisuudessa on esitetty

siitä keskenään ristiriitaisia käsityksiä.[1] Jätehuoltovastuun osalta KHO on antanut kaksi ennakkoratkaisua (KHO 2003:51 ja 2017:53), joissa kuitenkin konkurssioikeuden lähtökohdat on sivuutettu. Oikeustilan epäselvyys on käytännössä tarkoittanut, etteivät konkurssipesät ole katsoneet vastaavansa ainakaan velallisen toiminnan aikana aiheutuneesta ympäristön pilaantumisesta tai sen vaarasta eikä ympäristöviranomaisilla ole ollut keinoja velvoittaa konkurssipesiä ryhtymään toimiin. Eräissä tapauksissa ELY-keskus ja konkurssipesä ovat sopineet valtion maksamille, mahdollisten välittömien vahinkojen ehkäisemiseen liittyville kustannuksille massavelkaisen aseman muutaman ensimmäisen kuukauden ajaksi, minkä jälkeen valtion lisätalousarviolla on rahoitettu jatkokustannuksia. Muutamassa tapauksessa konkurssiasiamies on hakenut konkurssipesän konkurssilain 11 luvussa tarkoitettuun julkisselvitykseen, jotta on voitu hallitusti toteuttaa ympäristötoimenpiteitä ja valvoa julkisten varojen käyttöä. Käytännössä oikeustilan epäselvyys on siten johtanut siihen, että valtio on joutunut vastaamaan välttämättömistäkin toimista konkurssipesän sijasta. Ympäristövaliokunta on esityksen johdosta antamassaan lausunnossa esittänyt nykytilasta seuraavan tiivistyksen (YmVL 40/2018 vp s. 2): ”Konkurssipesä ei ole vallitsevan tulkinnan mukaan massavelkaisessa vastuussa velallisen toiminnasta aiheutuneesta ympäristövahingosta ainakaan silloin, kun se ei jatka toimintaa, josta ympäristön pilaantuminen on aiheutunut.” Sääntelemätön tilanne on ympäristöperusoikeuden kannalta ongelmallinen.

Nyt esityksessä ehdotetaan *nykytilan kehittämistä* siten, että konkurssipesälle säädettäisiin massavelkainen toimimis- ja kustannusvastuu kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa ympäristöperusoikeuden kannalta keskeisten oikeushyvien suojelu tätä edellyttää. Näin edistetään sen perustuslain 20 §:n 1 momentista ilmenevän periaatteen toteutumista, että vastuu luonnosta ja ympäristöstä kuuluu kaikille, sekä toteutetaan 2 momentissa julkiselle vallalle osoitettua toimeksiantoa pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Ehdotetulla sääntelyllä varmistettaisiin, että konkurssimenettelyn yhteydessä esiintyvissä vakavissa haitta- ja vaaratilanteissa konkurssipesä voidaan velvoittaa ryhtymään välttämättömiin ympäristöä koskeviin toimenpiteisiin sekä lisäksi huolehtimaan muun muassa vaarallisista jätteistä, vaarallisista kemikaaleista sekä räjähteistä riippumatta siitä, onko niiden vuoksi käsillä konkreettinen vaaratilanne. Ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta huomionarvioista on, että ehdotus merkitsee poikkeusta konkurssioikeuden perusperiaatteista ympäristön hyväksi, sillä massavelka-asema annettaisiin useille sellaisille ympäristövelvoitteille, joiden oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssia eli konkurssivelallisen toiminnan aikana. Konkurssioikeuden lähtökohtana on tähän asti ollut, että velallisen täyttämättä olevilla velvoitteilla on keskenään yhdenvertainen asema. Ratkaisu heikentää velkojien maksunsaantia, sillä myös ympäristöoikeudellisten *toimimisvelvollisuuksien* täyttäminen aiheuttaa konkurssipesälle aina kustannuksia. Lisäksi säädettäisiin, että vaikka viranomainen tekisi konkurssipesän vastuulle kuuluvat toimenpiteet, pesä vastaisi tällöinkin kustannuksista. Edelleen säädettäisiin, että konkurssipesä vastaa ympäristöoikeudellisista velvoitteista konkurssimenettelyn yhteydessä jatketun liiketoiminnan osalta täysimääräisesti (ehdotetun 16 a luvun 5 §). Lisäksi konkurssilain systematiikassa konkurssipesä vastaa kaikilta osin ympäristöoikeudellisista velvoitteista, joiden syntyperuste ajoittuu konkurssin alkamisen jälkeiseen aikaan, vaikka liiketoimintaa ei olisi jatkettu (HE s. 71).

Siten esitys edistää ympäristöperusoikeuden toteutumista: ympäristöoikeudellisista velvoitteista vastaavien tahojen piiri laajenee nykytilaan nähden ja konkurssioikeuden periaatteista poiketen sellaiseen tahoon (konkurssipesään), joka ei kuulu ympäristöongelman aiheuttamisketjuun. Tältä osin voidaan viitata eduskunnan ympäristövaliokunnan esityksestä tekemään arvioon (YmVL 40/2018 vp s. 4): ”Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä kokonaisuutena arvioiden *ympäristötavoitteiden*

[1] Vrt. toisiinsa esimerkiksi Tuomas Hupli: ”KHO 2017:53 – Lisähuomioita keskusteluun maksukyvyttömän velallisen ympäristövastuista” (Lakimies 2/2018) ja Tuula Linna: ”Konkurssipesän vastuu ympäristövahingosta” (Lakimies 3–4/2017).

kannalta oikeansuuntaisena ja hyväksyttävänä korostaen, että konkurssisääntely on vain osa toissijaisia vastuita koskevaa sääntelykokonaisuutta."

Ympäristöperusoikeuden suhde siihen, että konkurssipesän vastuu velallisen aiheuttamista ympäristöongelmista on rajattu

Ehdotetun 16 a luvun 2 § merkitsee edellä todetuin tavoin laajennusta siihen, miten konkurssipesän ympäristövastuuta nykyisin tulkitaan käytännössä, eikä pykälään sisältyvä konkurssipesän toimimis- ja kustannusvastuun kynnys siten merkitse "vastuunrajausta" sanan varsinaisessa merkityksessä vaan pikemminkin "vastuunlisäystä". Kynnys perustuu huolelliseen ja laajapohjaiseen valmisteluun ja muodostaa tasapainoisen ratkaisun muun muassa suhteessa jäljempänä selostettuihin omaisuudensuojaan liittyviin näkökohtiin. Kynnys on myös ympäristötavoitteiden kannalta tasapainoinen, ja sitä on luettava suhteessa säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa annettuihin soveltamisesimerkkeihin (HE s. 70–72), jotka ympäristövaliokunnan mukaan kuvaavat "käytännössä melko tavanomaisia vahingon ehkäisemistoimia" (YmVL 40/2018 vp s. 5). Säännös ei missään tapauksessa rajoitu esimerkiksi vain suuronnettomuuksien torjuntaan, vaan sillä pystytään kattavasti vastaamaan ympäristöperusoikeuden kannalta keskeisten oikeushyvien suojelun tarpeeseen.

Esityksen vaikutusta ympäristöperusoikeuden kannalta tulee arvioida kokonaisuutena. Edellä esitettyä, muun muassa ympäristövaliokunnan esiin tuomaa myönteistä yleisarviota ei muuta toiseksi se, että yhden yksittäisen ympäristövastuun osa-alueen osalta konkurssipesän vastuuta on sääntelyratkaisun tasapainon vuoksi kavennettava KHO:n ennakkoratkaisuihin verrattuna. Kysymys on sellaisista jätteistä, joita ei luokitella vaarallisiksi ja jotka eivät aiheuta tai uhkaa aiheuttaa vakavaa vaaraa tai haittaa terveydelle eivätkä ympäristölle (ehdotetun 16 a luvun 3 §). Ehdotus mahdollistaa jätehuoltovastuun nopeamman kohdistamisen vastuuketjussa seuraavaan, kuten kiinteistön omistajaan tai roskaantumisen osalta viime kädessä kuntaan.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä on todettu 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun vastuun kohdistuvan sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Toisaalta samassa yhteydessä säännöstä on luonnehdittu "lähinnä julistuksenomaiseksi". (HE 309/1993 vp s. 66.) Vaikka säätämisajankohdan jälkeen ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on vahvistunut, *20 §:n 1 momentti jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa määritellä esimerkiksi sitä, miltä osin mitäkin yksittäisiä velvoitteita kohdistetaan julkiseen valtaan ja miltä osin yksityisiin tahoihin. Perustuslain 20 §:n kummastakaan momentista ei voida johtaa lainsäätäjälle velvollisuutta sälyttää kaikista mahdollisista kulloinkin voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön perustuvista velvoitteista huolehtimista konkurssipesälle*, toisin sanoen kaikkien niiden velkojien tappioksi, joilla on saatavia ympäristöongelman aiheuttaneelta velalliselta.

Vastuun rajatun luonteen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon, että olettama, jonka mukaan konkurssipesän ympäristövastuun laajuuden maksimointi ilman muuta korreloi positiivisesti ympäristöperusoikeuden toteutumisen kanssa, ei pidä paikkaansa. Mitä suurempia massavelkaisia toimimis- ja kustannusvastuita konkurssipesälle säädetään, sitä todennäköisemmäksi käy, että konkurssi raukeaa varojen puutteeseen[2] tai ylivelkainen konkurssipesä ajautuu itse konkurssiin. Konkurssimenettelyn olemassaolon tarkoituksena on nimittäin jakaa velallisen omaisuus velkojille – jos jaettavaa ei tulisi jäämään, pesänhoitaja hakee konkurssin raukeamaan eikä konkurssimenettely jää jatkumaan jonkinlaisena yhteiskunnallisesti yleishyödyllisenä toimintona. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2017:53, jossa korkein hallinto-oikeus uudisti tulkintansa konkurssipesän kaiken

[2] Konkurssilain 10 luvun 1 §:n mukaan "[t]uomioistuimen on tehtävä päätös konkurssin raukeamisesta, jos konkurssipesän varat eivät riitä konkurssimenettelyn kustannusten suorittamiseen eikä kukaan velkojista ota kustannuksista vastatakseen *taikka jos velkojille konkurssipesän varoista tuleva kertymä jäisi niin vähäiseksi, ettei konkurssin jatkamista voida sen vuoksi pitää tarkoituksenmukaisena*." Jälkimmäisessä arvioinnissa otetaan huomioon kaikki massavelat.

kattavasta jätehuoltovastuusta (ns. Ekoport-tapaus), konkurssipesä taas haki itsensä pian KHO:n ratkaisun jälkeen konkurssiin, ja konkurssipesän konkurssi puolestaan raukesi (Helsingin käräjäoikeuden päätös 15.8.2017 asiassa K 17/23128, lainvoimainen). Konkurssin rauettua konkurssipesää ei toimijana enää ole, jolloin konkurssipesän vastuuseen saattamisen edut menetetään. *Ympäristöperusoikeuden toteutumisen arviointia ei pidä irrottaa reaalimaailmasta, vaan huomio pitää kiinnittää sen tosiasialliseen toteutumiseen. Esitystä ei voida irrottaa kontekstistaan: kysymys on maksukyvyttömyysmenettelystä, jossa velallisen täyttämättä jääneiden (yksityis- ja julkisoikeudellisten) velvoitteiden määrä on käytettävissä olevia varoja suurempi. Kaiken kattava, normaalin toimijan vastuun laajuinen konkurssipesän ympäristövastuu ei olisi ympäristöperusoikeuden kannalta optimaalinen ratkaisu – järkevämpää on allokoida konkurssipesissä olevaa varallisuutta ympäristöperusoikeuden kannalta keskeisimpiin toimintoihin ja näin vähentää riskiä konkurssin raukeamisesta tai konkurssipesän konkurssista. Esitys edistää ympäristöperusoikeuden tosiasiallista ja tehokasta toteutumista.*

Ehdotus ei myöskään estä julkista valtaa huolehtimasta tarpeellisiksi katsomistaan ympäristötoimenpiteistä itse ja omalla kustannuksellaan siltä osin kuin aineellisessa ympäristösääntelyssä on tällaisista puuttumismahdollisuuksista säädetty. Julkiselle vallalle aiheutuvat kustannukset, jotka eivät ehdotuksen mukaan ole massavelkaa, voidaan valvoa konkurssissa. Tällöin ne otetaan konkurssissa konkurssisaatavina huomioon ja julkiselle vallalle maksetaan sille kuuluva jako-osuus.

Vastaavat perustelut koskevat myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä, mikäli sanottua säännöstä voidaan pitää esityksen arvioinnissa merkityksellisenä.

Esitys on ympäristöperusoikeuden edistämisen kannalta nähtävä osana laajempaa kokonaisuutta

Ehdotettu konkurssipesän julkisoikeudellisia ympäristövastuita koskeva sääntely on vain yksi osa maksukyvyttömyystilanteiden vastuusääntelyä. Vaikka konkurssipesä ei olisi vastuussa kaikista ympäristölainsäädännön mukaisista velvoitteista, tämä ei sinänsä tarkoita, ettei muuta vastuutahoa olisi.

Jos kyse on maaperän pilaantumisesta, mutta pilaantunutta aluetta ei puhdisteta kokonaan konkurssipesän varoilla, sovellettavaksi tulee ympäristönsuojelulain (527/2014) pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevaan 14 lukuun sisältyvä vastuuketjusääntely. Sääntelyn mukaan kunta on viimesijainen vastuutaho. Tällöin ympäristöperusoikeus toteutuu viime kädessä mainitun sääntelyn kautta.

Jos kyse on jätteistä, jotka eivät kuulu konkurssipesän vastuulle, tulee sovellettavaksi jätelain (646/2011) roskaantumista koskevaan 8 lukuun sisältyvä vastuuketjusääntely. Sääntelyn mukaan roskien siivoamisvastuu kuuluu toissijaisesti esimerkiksi alueen haltijalle tai eräissä tilanteissa kunnalle. Tällöin ympäristöperusoikeus toteutuu viime kädessä mainitun sääntelyn kautta. Se, sovelletaanko asiaan maaperän pilaantumista vai roskaantumista koskevaa sääntelyä, ratkeaa tapauskohtaisen arvioinnin perusteella.

Ympäristöministeriössä on käynnissä toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien (TOVA-järjestelmien) laajamittainen kehitystyö. TOVA-järjestelmillä varaudutaan ympäristövahinkojen korvaamiseen ja ympäristöriskien hallintaan, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Suomessa näitä järjestelmiä ovat nykyisin pakollinen ympäristövahinkovakuutus ja öljysuojarahasto. Viimeisenä rahoitusmuotona on lisäksi ollut valtion budjettirahoitus. Tavoitteena on kehittää yksi mahdollisimman kattava TOVA-järjestelmä, jolloin yritysten ympäristövastuut

hoidettaisiin ilman valtion taloudellista väliintuloa. On mahdollista, että järjestelmä saadaan kehitettyä niin kattavaksi, että sen avulla saataisiin rahoitettua sekä ne tilanteet, joissa konkurssipesän varat eivät riitä pesän julkisoikeudellisen vastuun toteuttamiseen, että ne tilanteet, jotka eivät kuulu konkurssipesän vastuulle. On selvää, että mahdollisimman kattava järjestelmä (siihen liitettyine viranomaistoimivaltuuksineen) olisi ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta paras lähtökohta. Järjestelmän jatkokehittäminen jää tehtäväksi seuraavalla hallituskaudella.

Esimerkkinä TOVA-järjestelmiä koskevasta uusimmasta kehitystyöstä on eduskunnan käsittelyssä oleva ehdotus pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukilain säätämiseksi (HE 247/2018 vp, YmVM 19/2018, EV 233/2018 vp). Ehdotetulla uudella järjestelmällä korvattaisiin vanha valtion jätehuoltotyöjärjestelmä. Ehdotuksen mukaan kunta voi saada valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa tukea ympäristönsuojelulain 14 lukuun perustuvan puhdistamisvastuun toteuttamiseksi. Lisäksi ympäristönsuojelulakiin on äskettäin lisätty uusi 182 a § (1077/2018), jossa säädetään valtion valvontaviranomaisen toimivallasta tilanteissa, joissa aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle. Tämäkin säännös on osa toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämisen kokonaisuutta.

Edellä selostetun perusteella tarkoitus ei ole ollut, että konkurssilakiin ehdotetuilla muutoksilla ratkaistaisiin aukottomasti kaikki ympäristövastuisiin maksukyvyttömyystilanteissa liittyvät kysymykset. Tämä ei ole edes mahdollista ottaen huomioon, että konkurssissa oleva yritys on maksukyvytön, eikä rahaa tule menettelyssä mistään ulkopuolelta lisää. Esityksessä ehdotettu ratkaisu on yksi oikeasuhtainen ja tehokas toimenpide toteuttaa perustuslain 20 §:n mukaista jokaisen vastuuta ympäristöstä ja julkisen vallan velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön.

Sääntely luo ympäristön kannalta suotavia kannustimia

Ympäristöperusoikeuden, etenkin 20 §:n 1 momentin säännöksen, kannalta merkityksellistä on edelleen, että säännökset massavelkaisesta toimimis- ja kustannusvastuusta saattavat velallisyrityksen toiminnan kuluessa kannustaa yrityksen rahoittajia ja eräitä muita merkittäviä sopimuskumppaneita kiinnittämään huomiota yrityksen ympäristöasioiden hoitamisessa havaittaviin ilmeisiin riskeihin. Tämä johtuu siitä, että ympäristöasioiden laiminlyönti toiminnan aikana koituisi säännösten myötä monilta osin velkojien vahingoksi. Esimerkiksi vuokranantajat saattavat valvoa nykyistä tehokkaammin vuokralaisen toimintaa, mikä voi johtaa siihen, että ympäristöön liittyvät puutteet vuokralaisen toiminnassa tulevat entistä useammin esille. Sama koskee pantinhaltijoita tilanteessa, jossa velallinen toimii omistamallaan kiinteistöllä. Lisääntyvä valvonta on ympäristön kannalta toivottavaa.

Sääntelyllä ei arvioida olevan vaikutusta velallisyrityksen itsensä kannustimiin huolehtia ympäristövelvoitteista ennen konkurssia. Sääntely ei esimerkiksi lisää velallisen kannustimia hakeutua konkurssiin ympäristövelvoitteiden välttämiseksi. Tämä johtuu siitä, että konkurssimenettelyssä yrityksen toiminta loppuu ja kaikki omaisuus jaetaan joka tapauksessa velkojille, olivatpa nämä massavelkojen tai konkurssisaatavien velkojia: velallisyrityksen omistajille ei jää omaisuutta, jolleivat kaikki velkojat saa täyttä suoritusta, mitä ei käytännössä tapahdu. Jos velallinen järjestää omaisuuttaan velkojien ulottumattomiin ennen konkurssin alkua, takaisinsaantisäännöstö turvaa sen palauttamista takaisin pesään ja siten jaettavaksi velkojille. Lisäksi on huomattava, että ympäristörikossääntely ja vahingonkorvaussääntely koskevat yritysten johtoa normaaliin tapaan eikä esitys millään tavoin kavenna niiden soveltamista tai vähennä niiden luomaa ennalta estävää vaikutusta.

Sääntelytarkkuudesta

Ehdotetun 16 a luvun sääntelyllä pyritään kattavaan ja riittävissä määrin aikaa kestävään ratkaisuun. Ympäristölainsäädännölle on ominaista hajautuminen useisiin eri aikoina valmisteltuihin lakeihin sekä suhteellisen nopea muutos, minkä vuoksi lakiehdotuksessa käytetään eräitä jossain määrin avoimia termejä, kuten ”julkisoikeudellinen ympäristövastuu” (erotuksena yksityis- ja rikosoikeudellisesta ympäristövastuusta) tai ”vakava vaara”. Lisäksi käytännössä esiintyvien tapausten moninaisuus edellyttää lainsäädännöltä tiettyä joustovaraa: etenkin luvun 2 § voi synnyttää konkurssipesälle toimimisvelvollisuuden monien eri ympäristösäädösten tai niiden tapauskohtaisesti määrittyvän yhdistelmän nojalla. Myös perustuslakivaliokunta on pannut merkille sen, että normien joustavuus on ympäristölainsäädännölle tyypillistä (esim. PeVL 45/2016 vp s. 3). Nykyiseen täysin sääntelemättömään oikeustilaan nähden on tärkeää, että saadaan aikaan lain tasoinen vastuusääntely, vaikka kaikkia mahdollisia tulkintaongelmia sen soveltamisessa ei voitaisikaan välttää. Lakiehdotuksen vaikutukset ovat riittävällä tarkkuudella eri toimijoiden ennakoitavissa, ja lain soveltamisessa mahdollisesti esiin nousevat tulkintaongelmat ratkaistaan viime kädessä tuomioistuimessa.

Erikseen on korostettava sitä, että konkurssipesän vastuuta koskevan 16 a luvun 2 §:n suojelukohteet ”terveys” ja ”ympäristö” ovat laajasti määrittyviä. Käsite ”ympäristö” kattaa esimerkiksi myös perustuslain 20 §:n 1 momentissa mainitun ”luonnon”, mikä käy ilmi sekä ympäristölainsäädännöstä[3] että perusoikeusuudistuksen esitöistä[4].

Omaisuudensuojan merkityksestä

Velkojien oikeus toteuttaa varallisuusarvoisia oikeuksiaan tarvittaessa pakkotäytäntöönpanon kautta kytkeytyy perustuslain 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuudensuojaan (esim. PeVL 12/2002, s. 2/I; täytäntöönpanon liitynnästä lisäksi perustuslain 21 §:ään ks. myös s. 3/I). Vaikka lainsäätäjän liikkumavara maksunsaantijärjestyksen sääntelyn suhteen on epäilemättä laaja,[5] ei omaisuudensuojaan liittyviä näkökohtia tule kokonaan sivuuttaa ainakaan ympäristöperusoikeuden *tulkinnassa*, kun ratkaistaan kysymystä siitä, miltä osin mittaluokaltaan käytännössä suuriksi nouseville ympäristökustannuksille annetaan kaikkien tavallisten konkurssisaatavien edelle menevä massavelka-asema.[6] Vertailun vuoksi voidaan todeta, että velkojien maksunsaantijärjestyksestä annettua lakia (1578/1992) säädettäessä katsottiin, että yleinen etusija voitiin myöntää vakuudettomista saatavista vain elatusavulle (4 §) sen voimakkaan perusturvaliitynnän vuoksi. Nyt suurehkolle osalle ympäristöoikeudellisista velvoitteista ehdotetaan vielä tätäkin vahvempaa asemaa.

On huomattava, että vain osalla konkurssivelkojista on ollut mahdollisuus jollain tavalla ottaa huomioon toiminnassaan velallisen toiminnan ympäristöriskejä ja vielä harvemmalla mahdollisuus vaikuttaa niihin. Konkurssivelkojiin kuuluu usein esimerkiksi vahingonkorvausvelkojia (mukaan lukien yksityisoikeudelliseen ympäristövastuuseen perustuvat korvaussaatavat), julkisvelkojia (verot, sakot yms.), työntekijöitä ja asiakkaita. Esimerkiksi vahingonkorvausnormistot suojaavat yhteiskunnassa laajaa kirjoa erilaisiin perusoikeuksiin kiinnittyviä oikeushyviä, eikä velallisyrityksen

[3] Ks. esim. eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annetun lain (383/2009) 1 §: ”Tätä lakia sovelletaan seuraavien *ympäristölle* aiheutuvien vahinkojen korjaamiseen: 1) luonnonsuojelulain (1096/1996) 5 a §:ssä tarkoitettu *luontovahinko*; …” sekä ympäristönsuojelulain (527/2004) 5 §, jossa *ympäristön* pilaantuminen määritellään muun muassa haittaa *luonnolle* aiheuttavaksi päästöksi.

[4] Ks. erityisesti ilmaisua ”…luonnon ja *muun ympäristön*…” (HE 309/1993 vp s. 66/I).

[5] Ainakaan ehdotetun muotoista sääntelyehdotusta ei liene pidettävä sellaisena varsinaisena rajoituksena omaisuudensuojaan, jonka täyttymistä olisi arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Joka tapauksessa on selvää, että sääntely täyttäisi sanotut edellytykset – sillä on esimerkiksi hyväksyttävät, ympäristön ja terveyden suojeluun kiinnittyvät tavoitteet ja se on tasapainoisuutensa vuoksi oikeasuhtainen.

[6] Myös perustuslakivaliokunta on hieman toisenlaisissa sääntely-yhteyksissä painottanut ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan merkitystä toinen toistensa tulkinnassa (esim. PeVL 10/2014 vp s. 4/II).

vahingonkorvausveloille tästä huolimatta ole annettu massavelka-asemaa tai edes etusijaa. Eri asia on, että vahinkoa omin toimin aiheuttava konkurssipesä voi olla massavelkaisesti vahingonkorvausvastuussa. Myös käsiteltävänä olevan esityksen mukaan konkurssipesä vastaa konkurssimenettelyn aikana aiheutuneista ympäristöongelmista kaiken kattavasti. Ehdotettuun 16 a lukuun sisältyvät konkurssipesän vastuuta rajaavat elementit koskevat vain velallisyrityksen toiminnan aikana (ennen konkurssia) aiheutuneita ympäristöongelmia, ja tältä osin kysymys on siitä, miltä osin ympäristövastuun kustannukset allokoidaan kaikkien konkurssivelkojien kannettaviksi ohi muiden laiminlyötyjen velvoitteiden.

Vaikutukset velkojien kertymiin eivät riipu siitä, onko jokin julkisoikeudellinen ympäristövelvoite lainsäädännössä järjestetty ensi sijassa toimimis- vai maksuvelvollisuudeksi. On itsestään selvää, että myös ympäristöoikeudellisten *toimimisvelvollisuuksien* täyttäminen aiheuttaa konkurssipesälle aina kustannuksia, sillä konkurssipesä joutuu niistä huolehtimiseksi maksamaan tarvittavista palveluista ja asiantuntemuksesta.[7] Toimimis- ja kustannusvastuun erottelu toisistaan olisi ajatuksena paitsi konkurssioikeuden periaatteiden vastainen, myös täysin irtaantunut reaalimaailmasta. Jos konkurssipesälle asetettaisiin tietty toimimisvelvollisuus, mutta säädettäisiin, ettei konkurssipesä vastaa sen toteuttamisen kustannuksista, luotaisiin epäjohdonmukaista lainsäädäntöä. Toimimisvelvollisuuden ja kustannusvastuun rinnastaminen maksimoi ympäristöviranomaisen mahdollisuudet velvoittaa konkurssipesä toimiin.

Velkojien omaisuudensuojalla ei voida perustella sitä, ettei konkurssipesän tarvitsisi (omin toimin ja varoin) poistaa ympäristöperusoikeuden kannalta keskeisiä vaara- ja haittatilanteita, vaikka ne olisivatkin syntyneet jo ennen konkurssia. Ympäristöperusoikeus ja omaisuudensuoja on esityksessä sovitettu yhteen tasapainoisesti, ympäristöperusoikeutta painottaen.

Oikeusturva ja menettelykysymykset

Ehdotettuun 16 a lukuun ei ole sisällytetty menettelysäännöksiä. Tämä johtuu siitä, ettei tarkoituksena ole ollut luoda mitään uutta erillistä menettelyä, jossa todettaisiin, että kysymys on konkurssipesän vastuulle kuuluvasta tilanteesta. Hallituksen esityksen mukaan ”[t]arvittaessa viranomainen voi antaa toimenpiteitä koskevan määräyksen *kulloinkin sovellettavaksi tulevaan ympäristölainsäädäntöön* perustuvien toimivaltuuksiensa nojalla ja *mainitun lainsäädännön mukaisessa viranomaismenettelyssä*. Ympäristöviranomainen tarkastelisi konkurssilain säännöksiä vasten, voidaanko tiettyyn ympäristösääntelyyn perustuvia päätöksiä kohdistaa konkurssipesään ja, jos voidaan, miltä osin. Kulloinkin sovellettavaksi tulevan ympäristölainsäädännön perusteella määräytyisivät myös esimerkiksi *konkurssipesän muutoksenhakuoikeus* sekä mahdollinen velvollisuus noudattaa päätöstä muutoksenhausta huolimatta.” (HE s. 71–72.) Esimerkiksi ympäristönsuojelulain osalta kysymykseen tulisi yleensä lain 175 §:n mukainen menettely. Pykälää täydentäviä menettelysäännöksiä on esimerkiksi kuulemisen osalta saman lain 185 §:ssä ja muutoksenhaun osalta lain 19 luvussa. Vesilain osalta puolestaan kyseeseen tulisi yleensä lain 14 luvun 4 §:n mukainen menettely ja sitä täydentävä muu vesilain menettelysääntely. *Siten sääntely ei millään tavoin rajoita oikeusturvaa koskevia takeita, kuten muutoksenhakuoikeutta, voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön verrattuna.*

Eri asia on, että konkurssipesä saattaa jo ensi kädessä huolehtia vastuistaan niin hyvin, ettei ympäristöviranomaisen eli käytännössä toimivaltaisen valvontaviranomaisen puuttumiselle jää tarvetta. Esityksen liitteenä (HE s. 163) on myös asetusluonnos, joka velvoittaa pesänhoitajan ilmoittamaan konkurssin alkamisesta tietyille ympäristöviranomaisille. Asetuksen tarkoituksena olisi varmistaa vuoropuhelun käynnistyminen konkurssipesän ja ympäristöviranomaisen välillä. Erillistä

[7] Vastaavasti esimerkiksi pesänhoitajalle konkurssilaissa asetetut velvollisuudet *tehdä jotakin* aiheuttavat aina massavelkaisia *kustannuksia* pesänhoitajan palkkioveloituksen johdosta.

säännöstä pesänhoitajan ja ympäristöviranomaisen yhteistyövelvollisuudesta ei ole pidetty tarpeellisena ottaen huomioon, että pesänhoitajalla on joka tapauksessa velvollisuus myötävaikuttaa siihen, ettei konkurssipesä laiminlyö konkurssilain 16 a luvun mukaisia velvollisuuksiaan.

Julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (perustuslain 20 §:n 2 momentti)

Perustuslaissa tarkoitetun kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta olennaista sääntelyä ovat muun muassa aineelliseen ympäristölainsäädäntöön sisältyvät säännökset lupa- ja ilmoitusmenettelyihin liittyvästä kuulemisesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta. Esityksessä ei muuteta mitään voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön sisältyviä osallistumis-, muutoksenhaku- ja virellepanosäännöksiä. Esimerkiksi hallintopakon vireillepanoon sovelletaan edelleen ympäristönsuojelulain 186 §:n sääntelyä sellaisenaan. Ympäristönsuojelulain 186 §:n nojalla kansalaiset voivat panna vireille valvonta- tai hallintopakkomenettelyn asiassa, joka koskee lain 135, 137, 175, 176, 180 tai 181 §:n mukaisia menettelyjä. Viranomaisen, joka näissä asioissa on joko valtion valvontaviranomainen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, on käsiteltävä kirjallinen vireillepano hallintolain mukaisesti ja tehtävä siitä päätös, josta voidaan valittaa muutoksenhakusäännösten mukaisesti.

Kuten edellä on jo todettu, esityksellä ei muuteta ympäristönsuojelulain 186 §:ää eikä muitakaan aineelliseen ympäristölainsäädäntöön sisältyviä vireillepano-oikeutta koskevia säännöksiä. Se, kehen mahdollinen hallintopakkomääräys konkurssitilanteissa kohdistetaan, on nykyisin sääntelemättömästä tilanteesta johtuen käytännössä epäselvää. Ehdotuksella selvennetään, että *ympäristönsuojelulakiin ja muuhun ympäristölainsäädäntöön perustuva* hallintopakkomääräys voidaan kohdistaa konkurssipesään ehdotetun 16 a luvun mukaisissa tilanteissa. Tältä osin kysymys olisi perustuslain 20 §:n 2 momentin kannalta parannuksesta nykytilaan. Konkurssipesän vastuulle kuulumattomien tilanteiden osalta esitys ei heikennä nykytilaa. Tämä johtuu siitä, ettei esitys vaikuta tosiasialliseen mahdollisuuteen kohdistaa hallintopakkopäätöksiä konkurssipesään.[8] Jos hallintopakkopäätöstä ei voida kohdistaa konkurssipesään, se voidaan tarvittaessa kohdistaa vastuuketjussa seuraavana olevaan tahoon. Esitys ei myöskään tarkoita rajoituksia haitan- ja vahingonkärsijöiden muutoksenhakuoikeuteen.

Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta koskevat perustuslain säännökset ovat merkityksellisiä Århusin yleissopimuksen kannalta, sillä niissä säädetään asioista, jotka kuuluvat Århusin sopimuksen soveltamisalaan.

Århusin yleissopimuksen määräykset vireillepano-oikeudesta (9 artikla) koskevat yleisön oikeutta panna vireille joko hallinnollinen menettely tai kanne tuomioistuimessa lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin kieltämiseksi tai oikaisemiseksi. Sopimuksen hyväksymistä koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 165/2003 vp) todetaan nykytilan arvioinnissa (s. 4), että ”[y]leisön vireillepano- ja osallistumisoikeudet ovat sopimuksen edellyttämällä tavalla turvatut voimassa olevassa lainsäädännössä.” Esimerkkinä voimassa olevasta yleisön vireillepanoa koskevasta lainsäädännöstä mainitaan esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 29) nimenomaisesti mm. ympäristönsuojelulain vireillepanoa koskeva säännös.[9] Edellä todetuin tavoin tällä esityksellä ei

[8] Poikkeuksena voidaan KHO:n oikeuskäytännön vuoksi nähdä jätteet, joita ei luokitella vaarallisiksi ja jotka eivät aiheuta 16 a luvun 3 §:ssä tarkoitettua vaaraa tai haittaa. Tällöin kuitenkin haitan- tai vahingonkärsijän osallistumisoikeus ja oikeusturva tulevat turvatuiksi siten, että tämä panee vireille julkisoikeudellista ympäristövastuuta tarkoittavan asian, jossa viranomainen voi kohdistaa velvoitteen vastuuketjussa seuraavaan. Haitan- tai vahingonkärsijä voi lisäksi valvoa kärsimänsä/arvioimansa vahingon konkurssisaatavana velallisen konkurssissa. Joka tapauksessa esityksen vaikutuksia ympäristöperusoikeuden kannalta on edellä todetuin tavoin arvioitava kokonaisuutena eikä yhden yksittäisen ympäristövastuutilanteen kannalta.

[9] Uuden lain 186 § vastaa vanhan lain 92 §:ää, joka hallituksen esityksessä mainitaan.

muuteta aineellista vireillepanoa koskevaa lainsäädäntöä. Näin ollen on selvää, että tämä esitys ei millään lailla muuta Århusin yleissopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä esitettyä johtopäätöstä vireillepano-oikeutta koskevan lainsäädännön osalta.

Århusin yleissopimuksen määräykset osallistumisoikeudesta koskevat toisaalta yksittäisiä hankkeita (6 artikla) ja toisaalta osallistumista erilaisten suunnitelmien ja lainsäädännön valmisteluun (7 ja 8 artikla). Tässä esityksessä ei ole kyse mainittujen sopimusmääräysten tarkoittamista asioista. Näin ollen esitys ei kuulu Århusin yleissopimuksen osallistumisoikeutta koskevien määräysten soveltamisalaan.

Vaikka kysymys olisi tilanteesta, jossa konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu puuttuu, velallisen toiminnasta *vahinkoa tai haittaa kärsineiden osallistumisoikeudet* (joka on pidettävä erillään yleisön osallistumisoikeuksista) toteutuvat *konkurssimenettelyssä* nykyiseen tapaan. Esityksellä ei muuteta oikeustilaa yksityisoikeudellisten vaatimusten, kuten vahingonkorvaussaatavan osalta. Haitan- ja vahingonkärsijät ovat konkurssimenettelyssä velkojia, jotka voivat valvoa saatavansa ja saada sille jako-osuuden velallisen omaisuudesta. Jos vahingon määrä ei ole valvontahetkellä tiedossa, se voidaan valvoa enimmäismääräisenä ja tarkentaa vaatimusta myöhemmin vahingon määrän selvittyä. Haitan- tai vahingonkärsijä voi myös riitauttaa pesänhoitajan jakoluettelon, ja tuomioistuin käsittelee asian. Konkurssilaissa säädetään myös muutoksenhausta tuomioistuimen päätökseen, jolla jakoluettelo on vahvistettu. Vastaavasti viranomainen voi valvoa konkurssissa sellaiset julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen perustuvat saatavat, jotka eivät kuulu konkurssipesän massavastuun piiriin.

Johtopäätös

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

LIITE: TAUSTAKSI YMPÄRISTÖVASTUUTA KOSKEVASTA RATKAISUMALLISTA

Mikä on konkurssi?

Konkurssi on velallisen kaikkia velkoja koskeva maksukyvyttömyysmenettely. Konkurssiin asettaminen edellyttää velallisen maksukyvyttömyyttä. Velallinen on tällöin siinä tilanteessa, ettei hän kykene vastaamaan velvoitteistaan, jolloin hoitamatta jää esimerkiksi verovelkaa, työnantajamaksuja, rahoittajien, tavarantoimittajien ja työntekijöiden saatavia sekä mahdollisesti myös ympäristövelvoitteita.

Konkurssissa velallisen omaisuus jaetaan velkojille maksunsaantijärjestyksen mukaisesti. Sen lähtökohtana on velkojien yhdenvertainen oikeus maksunsaantiin. Tällöin maksukyvyttömyydestä johtuva vahinko kohdistuu tasapuolisesti kaikkiin niihin, joiden vaatimuksen oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssia. Velkojien konkurssissa huomioon otettavia saatavia kutsutaan konkurssisaataviksi. Pääsäännön mukaan velkojien on valvottava saatavansa konkurssissa, jotta niille voidaan maksaa velallisen omaisuudesta jako-osuutta.

Konkurssipesällä on myös omia vastuita. Konkurssipesä vastaa velasta, joka johtuu konkurssimenettelystä (esim. pesänhoitajan palkkio) tai joka perustuu konkurssipesän itsensä tekemään sopimukseen tai sitoumukseen. Konkurssipesän muu vastuu edellyttää, että siitä on säädetty laissa erikseen. Konkurssipesän omaa velkaa kutsutaan massavelaksi. Mitä enemmän konkurssipesällä on massavelkaa, sitä vähemmän velkojille jää jaettavaa. Jos konkurssipesässä on niin vähän varoja, ettei jaettavaa velkojille jää, konkurssi raukeaa. Joissain tilanteissa mittavat massavelkaiset vastuut ovat johtaneet konkurssipesän konkurssiin. Valtion varoin toimitettava julkisselvitys on käytettävissä niissä tilanteissa, joissa pesään kohdistuu yhteiskunnan kannalta selvitystarpeita.

Kuviossa hahmotellaan mainittujen periaatteiden ja ympäristövastuuta koskevan ratkaisun suhdetta.

