Oikeusneuvos Riitta Mutikainen 19.2.2019 H 82/19

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI KONKURSSILAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp).

1 Ympäristövastuut konkurssissa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muun ohella, että epäselvän oikeustilan selvittämiseksi konkurssilakiin otettaisiin säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Säännöksistä ilmenisi, miltä osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan (massavelkavastuu) ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ei olisi. Jälkimmäisessä tapauksessa viranomaisen tai muun tahon mahdollisesti toteuttamat toimet jäisivät tavallisen konkurssisaatavan asemaan.

Esityksessä on tältä osin arvioitu taloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia viranomaisten ja pesänhoitajien toimintaan sekä ympäristövaikutuksia. Ympäristövaikutusten osalta esityksessä todetaan lopuksi, että keskeistä ympäristöperusoikeuden kannalta on, että sääntelyn selkeyttäminen ja konkurssipesän toimintavelvollisuus kokonaisuutena tarkastellen voivat osaltaan parantaa ympäristön laatua ja ehkäistä vakavaa vaaraa ja vakavaa haittaa (s. 56).

2 Konkurssi- ja ympäristölainsäädännön suhteesta

Konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskevat säännökset on esityksessä sisällytetty konkurssilain uuteen 16 a lukuun. Konkurssilain uuden 16 a luvun 1 §:stä ilmenisi se lähtökohta, että konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu määräytyisi konkurssilain mukaan, eikä viranomainen voi konkurssilaissa tarkoitettujen tilanteiden lisäksi velvoittaa konkurssipesää ryhtymään esimerkiksi korjaaviin toimenpiteisiin ympäristölainsäädännön nojalla tai saada saatavilleen massavelka-asemaa. Konkurssilain sääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi.

Korkein hallinto-oikeus on hallituksen esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa todennut, että konkurssipesän kustannusvastuun jonkintasoinen rajoittaminen konkurssitilanteessa voi olla periaatteessa hyväksyttävää, jos näin voidaan varmistaa toisaalta muun lainsäädännön turvaamat ympäristölliset edut ja toisaalta velkojien tasapuolinen kohtelu. Samaan asiaan on oikeusneuvos Mika Seppälä kiinnittänyt huomiota eduskunnan lakivaliokunnalle 9.1.2019 antamassaan asiantuntijalausunnossa.

Uudistaen korkeimman hallinto-oikeuden asiassa aikaisemmin esittämän kiinnitän vielä erityisesti huomiota seuraavaan:

Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen
Fabianinkatu 15 (PL 180) 00131 Helsinki
Fabiansgatan 15 (PB 180) 00131 Helsingfors
Puh. / Tel. 029 564 0200
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
www.kho.fi / www.hfd.fi

Ehdotettu sääntelytapa on monelta osin ongelmallinen. Konkurssilainsäädäntö soveltuu sisäisen logiikkansa johdosta huonosti moninaisten ja keskenään hyvinkin erilaisten ympäristövastuiden hahmottamiseen. Esimerkiksi ympäristövastuun synnyttävää 'tapahtumaa' on käytännössä usein mahdotonta määrittää (16 a luku 1 §). Tällaiset tapahtumat eivät myöskään ole yleensä kertaluonteisia. Lisäksi on huomattava, että tyypillisessä tilanteessa ympäristövaikutuksia aiheuttavan liiketoiminnan harjoittaminen on alun perin perustunut viranomaisen ympäristölainsäädännön nojalla myöntämään toistaiseksi voimassa olevaan lupaan, johon on sisältynyt erilaisia lupamääräyksiä.

Ympäristövastuiden toteuttamiseksi käytetään hallintopakkoa, jos ympäristölainsäädännöstä tai lupapäätöksestä johtuva velvollisuus laiminlyödään. Tilanteessa, jossa konkurssipesä ei tee aikaisemmin annetun hallintopakkopäätöksen nojalla määrättyjä ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi vaadittavia toimia, viranomaisten olisi lähtökohtaisesti tehtävä nämä toimet. Esityksen mukaan viranomainen ei voi kuitenkaan ryhtyä teettämistoimiin laiminlyöntien oikaisemiseksi, koska konkurssilain säännökset estävät aiemmin annetun hallintopakkopäätöksen toteuttamisen. Lähtökohtana tulisi kuitenkin pitää, että viranomainen voi aina asiassa kulloinkin sovellettavan ympäristönlainsäädännön velvoittavan normin perusteella ryhtyä tarpeellisiin toimiin ympäristövahinkojen ehkäisemiksi ilman, että tätä velvollisuutta on rajoitettu konkurssilailla.

Konkurssilain säännökset voivat siten johtaa siihen, että aineellisen ympäristölainsäädännön rikkomuksiin ei välttämättä voida puuttua konkurssin aikana velkojien intressin vuoksi. Sääntelytavasta seuraa myös, että ympäristöhaittoja ei voida ehkäistä ennakolta, vaan konkurssipesään voidaan kohdistaa vaatimus haitan poistamisesta vasta siinä vaiheessa, kun haitta on jo aiheutunut. Tämä johtuu siitä, että kynnys konkurssipesän toimimisvelvollisuudelle on asetettu erittäin korkealle eli tilanteisiin, joissa on kysymys lähinnä suuronnettomuuden vaaran torjumisesta (16 a luku 2 § ja 3 § 1 momentti).

Esityksessä on tarkasteltu velkojien oikeusasemaa. Tältä osin on todettava, että velkojien omaisuuden suojan kannalta voi olla merkitystä myös sillä, liittyykö ympäristölainsäädännön velvoitteiden mahdolliseen laiminlyöntiin samalla mahdollisesti myös riskiä taloudellisista menetyksistä.

Esityksestä myös seuraa, että haitankärsijöiden vireillepano-oikeutta valvontaviranomaisessa ympäristöhaitan poistamiseksi on rajoitettu. Haitankärsijöiden oikeussuoja konkurssitilanteissa on jätetty siviilioikeudellisen kieltokantaan tai vahingonkorvauskanteen varaan. Lisäksi on huomattava, että ympäristölainsäädännön velvoitteilla suojataan paitsi ympäristöä myös haitankärsijöiden omaisuutta.

Edellä lausuttu puoltaa sitä, että aineellisesta ympäristölainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden kohdistaminen konkurssipesään tulisi perustua aineelliseen ympäristölainsäädäntöön ilman, että sen soveltamista lähtökohtaisesti rajoitettaisiin miltään osin suoraan konkurssilailla.

3 Lopuksi

Julkisoikeudellisen ympäristövastuun sääntely yksinomaan konkurssilailla saattaa aiheuttaa jatkossa tulkinnanvaraisia tilanteita, jotka tulevat velvoitteen sisällön osalta ensiasteessa ratkaistavaksi hallintoviranomaisessa ja edelleen hallintotuomioistuimissa. Tässä tilanteessa ei voida pitää poissuljettuna sitä, että tuomioistuimissa joudutaan arvioimaan konkurssilain ehdottomien säännösten soveltamista perustuslain tulkintavaikutus huomioon ottaen.