Janne Salminen 20.2.2019
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus konkurssilainsäädännön tarkistamiseksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi konkurssilakia ja siihen liitännäisesti useita muita lakeja. Lisäksi ehdotukseen sisältyy kokonaisuudessa itsenäisempi ehdotus konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä annettavasta laista.

Tarkistusluonteisten muutosten ohella konkurssilakia koskevassa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laissa julkisoikeudellisiksi ympäristövastuiksi kutsuttujen vastuiden asemasta konkurssissa. Säännökset koskisivat siis sitä, miltä osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei olisi. Erityisen huomion saavat julkisoikeudellisella perusteella syntyvät vastuut. Vastuun synnyttävä peruste on vaaraelementti. Jos viranomainen joutuisi huolehtimaan konkurssipesän vastuista, konkurssipesä vastaisi kustannuksista siltä osin kuin toimet on toteutettu konkurssin alkamisen jälkeen. Jos konkurssipesän toteuttamat toimenpiteet ovat kohdistuneet panttiomaisuuteen, konkurssipesällä olisi oikeus saada kustannuksista korvaus panttiomaisuuden myyntihinnasta. Lisäksi konkurssivelallisen liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän vastuut olisivat laajemmat, sillä ne vastaisivat lähtökohtaisesti normaaleja toimijan vastuita. Ympäristövastuuta konkurssissa koskevat säännökset ehdotetaan otettavaksi konkurssilain 16a lukuun.

2. Valtiosääntöoikeudellisesti mainittu ympäristövastuita konkurssissa koskeva uudistus on huomionarvoinen.

3. Myös konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmään voi liittyä valtiosääntöoikeudellisesti relevanttia ainesta (ks. HE 221/2018 vp, s. 94-96), mutta en käsittele siihen liittyviä näkökohtia tässä. Viimeksi mainittuun lakiin liittyvät perustuslailliset näkökohdat koskevat julkisuutta sekä yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa, ja niitä on havaintojeni mukaan käsitelty asianmukaisesti esityksen säätämisjärjestysperusteluissa perustuslakivaliokunnan relevantti käytäntö huomioon ottaen.

4. Voimassa oleva konkurssilaki sinänsä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on antanut sen johdosta lausunnon PeVL 13/2003 vp.

5. Myös mainitussa lausunnossa toistetaan pitkäaikainen konkurssilainsäädännön arvioinnin viitekehys: Valiokunta on vakiintuneesti katsonut konkurssi- ja ulosottolainsäädännön olevan lähtökohtaisesti saatettavissa voimaan muun täytäntöönpano-oikeudellisen sääntelyn tavoin tavallisella lailla (PeVL 23/1992 vp, PeVL 9/1998 vp, PeVL 12/2002 vp, PeVL 13/2003 vp). Perustuslain 15.1 §:ssa turvattuun omaisuuden suojaan kohdistuvan sääntelyn on kuitenkin oltava riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä. Sääntelyn on lisäksi otettava eri osapuolten oikeudet ja velvollisuudet oikeasuhtaisesti huomioon esimerkiksi niin, ettei se muodostu jonkun osapuolen kannalta kohtuuttomaksi taikka perusteettomasti jotakuta syrjiväksi tai suosivaksi.

6. Nyt konkurssilainsäädäntöä selkiinnytetään niin, että eräät ympäristöön liittyvät vastuut tuodaan osaksi konkurssilainsääntelyä. Kysymys on julkisoikeudellisen ympäristövastuun toteutumisen sääntelystä konkurssimenettelyn yhteydessä. Vastuun perustana on kielto olla pilaamatta ympäristöä. Julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa on keskeisesti kysymys asianosaisen velvollisuudesta omalla kustannuksellaan suorittaa viranomaisen määräämät tai edellyttämät korjaavat toimet tai vastata niistä kustannuksista, joita viranomaisen puolelta tapahtuva teettäminen edellyttää tilanteessa. Julkisoikeudellisen korvausvastuun primäärinen tarkoitus on ympäristövaurion korjaaminen eikä vahingonkärsijän menetyksen korvaaminen, kuten yksityisoikeudellisessa ympäristövastuussa tapahtuu.

7. Uutta sääntelyä on arvioitava myös perustuslain 20 §:n kannalta. Perustuslain 20 § sisältää ympäristöä koskevan perusoikeussääntelyn. Siinä säädetään ympäristöön kohdistuvasta vastuusta (1 momentti) sekä asetetaan julkisen vallan oikeutta ympäristöön koskevat perustuslailliset velvollisuudet (2 momentti). Niistä toinen liittyy julkisen vallan velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

8. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä käy ilmi, että perustuslain ympäristösäännöksellä ei perusteta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita suhteessa esimerkiksi perustuslailla turvattuun omistuksen suojaan nähden. Se ei sellaisenaan muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Säännöksen kannalta relevantteja ovat sekä ympäristön tuhoutumisen ja pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet.

9. Sääntelyehdotus toteuttaa osaltaan 20.1 §:n vaatimusta. Samoin sääntelyehdotus tällaisenaankin toteuttaa julkisen vallan perustuslain 20.2 §:n edellyttämää pyrkimystä turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Näiltä molemmilta kannoilta julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta säätäminen ylipäätään toteuttaa perustuslain 20 §:n vaatimuksia.

10. Konkurssilainsäädännön kannalta on kysymys näiden velvoitteiden kannalta merkittävästi siitä, miten vastuusta johtuvat velvoitteet asemoidaan suhteessa muihin velkoihin ja esimerkiksi siitä, luetaanko velvoitteet niin sanottuihin konkurssivelkoihin vai massavelkoihin. Lisäksi olisi ollut mahdollista harkita myös sellaista jäsennysmallia, että

julkisoikeudellinen ympäristövastuu olisi ollut ensin päältä otettava erityinen kustannuserä (T. Linna, Konkurssipesän vastuu ympäristövahingosta, Lakimies 2016).

Tällainenkaan ratkaisu ei olisi ollut konkurssioikeudelle vieras.

11. Vaikka ehdotus sinänsä monelta kannalta edistää nykytilaan nähden ympäristöperusoikeuden toteutumista, esityksessä on problemaattista ympäristöperusoikeuden kannalta se, että konkurssipesän toimimisvelvollisuus on rajattu niihin tilanteisiin, joissa on käsillä jokin erityinen vaaraelementti (16a luku 2 §: ”vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa”). Tällöin vastuuseen liittyvät taloudelliset velvoitteet myös muodostuvat massaveloiksi. Esitys ei siten täysimääräisesti toteuta perustuslain 20 §:n vaatimuksia ja julkinen valta ei tässä ole valitsemassa julkisoikeudellisen ympäristövastuun osalta sitä sääntelytapaa, joka laajimmin pyrkisi turvaamaan jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön. Toisaalta kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, asetelma ei välttämättä ole näin selkeä. Lisäksi on huomattava, että ympäristövastuun tuottavista tapahtumista johtuvien velvoitteiden osalta tietyissä tilanteissa poiketaan ”ympäristön hyväksi” konkurssioikeuden yleisestä saatavia koskevasta systematiikasta sijoittamalla velvoitteet massavelkoihin. Näin on tiettyjen uuden 16a luvun tarkoittamien tilanteiden osalta. Siltä osin kuin ympäristövastuun perusteena oleva tapahtuma on tapahtunut vasta konkurssin alkamisen jälkeen, kysymyksessä on massavelka ilman konkurssilain 16a lukuun otettuja rajauksia.

12. Toisaalta kun arvioin ehdotusta suhteessa siihen lähestymistapaan, joka ylipäätään on esillä aikaisemmissa konkurssilainsäädäntöä koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, joka pyrkii sovittamaan yhteen eri tahojen - tässä myös ympäristöön liittyvät vastuut muiden oikeuksien kanssa. Tässä balansointi tapahtuu suhteessa konkurssivelkojien omaisuuden suojaan ja siihen liittyviin odotuksiin.

Lausuntoni alussa mainitsemaani, aikaisempaan tätä koskevaan käytäntöön viitaten tulkitsen, että ehdotettu sääntely on mahdollinen myös perustuslain 20 §:n tarkoittaman ympäristöperusoikeuden kannalta. Perustuslain 20 §:n tarkoittamaa vastuuta voi toteuttaa myös nyt ehdotetulla tavalla.

On kuitenkin huomattava, että kenelläkään muulla velkojalla kuin panttivelkojalla ei ole konkurssissa tiettyä oikeutta. Siten julkisoikeudelliselle ympäristövastuulle voitaisiin sinänsä antaa voimakkaampi status konkurssissa.

Konkurssissa vain panttivelkojalla on yksilöity oikeus tiettyyn omaisuuteen, koska panttivelkoja on varannut oikeuden saada itselleen suorituksen pantin arvosta. Tästäkään huolimatta ei myöskään ehdotettu sääntely 17 luvun 7 §:ssä ei esityksessä esitetyistä syistä johtuen muodostu perustuslain vastaiseksi.

13. Vaikkei sillä ole välitöntä valtiosääntöoikeudellista merkitystä, on lisäksi huomattava, että lakiin tai esitöihin ei sisälly määritelmää siitä, mitä julkisoikeudellisella ympäristövastuulla tarkoitetaan. Kirjallisuudessakaan ei ole sille vakiintunutta sisältöä. Kun käsitteen sisällöllä on merkitys konkurssisaatavien ja massavelkaisten vastuiden erottelun kannalta ja sitä kautta myös sekä omaisuuden suojaa koskevan perustuslain säännöksen kannalta että ympäristöperusoikeuden kannalta, määritelmän tulisi olla laissa.