

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten esitykseen sisältyvästä 1. lakiehdotuksen 16 a luvusta. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Mari Aalto, oikeusministeriö
- lainsäädäntösihteeri Tuukka Vähätalo, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Katariina Haavanlammi, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Erja Werdi, ympäristöministeriö
- professori Kai Kokko
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- korkein hallinto-oikeus
- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi konkurssilakia, yrityksen saneerauksesta annettua lakia, konkurssipesien hallinnon valvonnasta annettua lakia, konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä annettua lakia, velkajärjestelyrekisteristä annettua lakia, maanvuokralakia, liikehuoneiston vuokrauksesta annettua lakia, asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lakia, ulosottokaarta, verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettua lakia, palkkaturvalakia, merimiesten palkkaturvalakia, jätelakia ja maa-aineslakia. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uusi laki konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä.

Valiokunnan lausunto PeVL 69/2018 vp

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityisyyden suojan, 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen 15 §:n omaisuuden suoja säännöksen ja 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Konkurssi on maksukyvyttömän velallisen ja tämän velkojen varallisuusoikeuksiin olennaisesti vaikuttava menettely, jossa velallisen omaisuus käytetään velkojen saatavien maksuun. Velallisen omaisuus siirtyy konkurssin alkaessa velkojen määräysvaltaan, ja velallinen vastaavasti menettää oikeuden määrätä pesään kuuluvasta omaisuudestaan. Menettelyn pääasiallinen tarkoitus on turvata velkojen varallisuusoikeuksia velallisen maksukyvyttömyystilanteessa.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut konkurssi- ja ulosottolainsäädännön olevan lähtökohtaisesti saatettavissa voimaan muun täytäntöönpano-oikeudellisen sääntelyn tavoin tavallisella lailla (PeVL 23/1992 vp, s. 2, PeVL 9/1998 vp, PeVL 12/2002 vp, s. 2/I). Perustuslain 15 §:n 1 momentissa 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 (PeVL 13/2003 vp, s. 2/I).

Esityksessä ehdotetaan konkurssimenettelyn yksinkertaistamista ja nopeuttamista. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista lakiehdotuksiin tältä osin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että epäselvän oikeustilan selkeyttämiseksi konkurssilakiin otettaisiin säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Säännöksistä ilmeni, miltä osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei olisi.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan sinänsä asianmukaisesti siihen, että perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja että tämän ns. ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisajankohdan ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen vahvistunut.

Kuten säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 93) viitataan, perustuslain 20 §:n säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen kuten myös aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta talou-

Valiokunnan lausunto PeVL 69/2018 vp

dellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisellä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (PeVL 32/2010 vp, s. 8/II, HE 309/1993 vp, s. 66). Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66/II).

Perustuslakivaliokunta korostaa, että perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoi- tuu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty joko kokonaan tai osittain esimerkiksi ympäristönsuojelulaki (PeVL 10/2014 vp), luonnonsuojelulaki (PeVL 21/1996 vp, PeVL 15/2003 vp, PeVL 25/2014 vp), vesilaki (PeVL 61/2010 vp, PeVL 8/2017 vp ja siinä mainittu lausuntokäytäntö) ja kaivoslaki (PeVL 32/2010 vp, ks. myös esim. PeVL 8/2017 vp). Merkitystä on myös sillä, että ympäristövastuun kansallinen sääntely perustuu suuressa määrin Euroopan unionin lainsäädäntöön, joka on pantu täytäntöön pääasiassa ympäristönsuojelulailla. Sääntelyn sisältö määräytyy olennaisilta osin EU:n lainsäädännön mukaan, ja yksinomaan kansallisista lähtökohdista ja sääntelytarpeista laadittua sääntelyä on verraten niukasti (ks. myös esim. HE 214/2013 vp ja YmVM 3/2014 vp).

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 93) viitataan sinänsä asianmukaisesti siihen, että velkojen oikeus toteuttaa varallisuusarvoisia oikeuksiaan tarvittaessa pakkotäytäntöönpanon kautta kuuluu perustuslain 15 §:ssä tarkoitetun omaisuuden suojan piiriin (esim. PeVL 12/2002 vp, s. 2/I). Perusteluissa arvioidaan edelleen, että mitä laajempia massavelkaisia vastuita konkurssipesille säädetään esimerkiksi ympäristöoikeudellisista velvoitteista, sitä heikommaksi käy konkurssi-velkojen maksunsaanti. Perusteluissa todetaan, ettei velkojilla tyypillisesti ole ollut mitään osuutta velallisen toimintaan liittyvän ympäristöongelman syntymiseen tai edes vaikutusmahdollisuuksia sen rajoittamiseen. Tämä ei kuitenkaan perusteluissakaan esitetyn arvion mukaan merkitse sitä, ettei velkojen maksunsaantia voitaisi rajoittaa, kun siihen on muun perusoikeuden vuoksi asianmukaiset perusteet.

Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käytön sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 15 §:n omaisuuden suojauslainsäädännön ja ympäristövastuulainsäädännön punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta on yhtäältä todennut, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia siirtämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäädännön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I, PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt useaan otteeseen ympäristönsuojelullisiin syihin perustuvia omaisuuden käyttörajoituksia (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 25/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp). Valiokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I).

Valiokunnan lausunto PeVL 69/2018 vp

Sääntämisjärjestysperusteluissa katsotaan, että konkurssipesän ympäristövastuuta koskevista lakiehdotuksissa on pyritty sovittamaan tasapainoisesti yhteen perustuslain 15 §:n mukainen velkojien omaisuudensuoja ja perustuslain 20 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu

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

Perustuslakivaliokunnan mielestä konkurssipesän julkisoikeudellisten ympäristövastuiden selvittäminen on sinänsä epäselvän oikeustilan vuoksi tärkeää (ks. myös YmVL 40/2018 vp, s. 2). Valiokunnan mielestä myös konkurssipesän kustannusvastuun rajoittaminen konkurssitilanteessa voi olla periaatteessa hyväksyttävää, jos näin voidaan tasapainottaa sääntämisjärjestysperusteluissakin tarkoitettulla tavalla perustuslain 15 §:ssä turvattu omaisuudensuojan ja perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden asettamia vaatimuksia varmistamalla yhtäältä muun lainsäädännön turvaamat ympäristölliset edut ja toisaalta velkojien tasapuolinen kohtelu.

Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä kuitenkin monilta osilta ongelmallisena. Esimerkiksi ympäristövaikutuksia aiheuttavan liiketoiminnan harjoittaminen on yleensä ennen konkurssia perustunut viranomaisen ympäristölainsäädännön nojalla myöntämään toistaiseksi voimassa olevaan lupaan, johon voi sisältyä useita erilaisia lupamääräyksiä. Ympäristövastuiden toteuttamiseksi käytetään hallintopakkoa, jos ympäristölainsäädännöstä tai lupapäätöksestä johtuva velvollisuus laiminlyödään. Lakiehdotuksen mukaisessa sääntelyratkaisussa viranomaisen ei voi kuitenkaan ryhtyä teettämistoimiin laiminlyöntien oikaisemiseksi, koska konkurssilain säännökset estävät aiemmin annetun hallintopakoppäätöksen toteuttamisen. Konkurssilakiin ehdotetut säännökset voivat siten johtaa siihen, että aineellisen ympäristölainsäädännön rikkomuksiin ei välttämättä voida puuttua konkurssin aikana velkojien intressin suojaamisen vuoksi. Valiokunnan mukaan ympäristöoikeudellisen hallintopakkomennettelyn käytettävyyden merkityksellistä arvioitaessa perustuslain 20 §:n toteutumista (PeVL 23/2009 vp, s. 2/II).

Sääntelystä seuraa perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan myös, että ympäristöhaittoja ei ole mahdollista ehkäistä tehokkaasti ennakolta. Konkurssipesään voidaan kohdistaa vaatimus haitan poistamisesta vasta siinä vaiheessa, kun haitta on tosiasiaa jo aiheutunut. Tämä johtuu siitä, että kynnys konkurssipesän toimimisvelvollisuudelle on asetettu korkealle tilanteisiin (ks. myös YmVL 40/2018 vp, s. 5), joissa on kysymys lähinnä suuronnettomuuden vaaran torjumisesta. Lakiehdotuksen 16 a luvun 2 §:n 1 momentin mukaan 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotet-

Valiokunnan lausunto PeVL 69/2018 vp

tu sääntely nostaa konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ja kustannuksien kantamisen kynnyksen perustuslain 20 §:n näkökulmasta ongelmallisen korkealle.

Lakiehdotuksen mukaisesta sääntelyratkaisusta seuraa myös, että haitankärsijöiden vireillepano-oikeutta valvontaviranomaisessa ympäristöhaitan poistamiseksi on rajoitettu. Haitankärsijöiden oikeussuoja konkurssitilanteissa on jätetty siviilioikeudellisen kieltokanteen tai vahingonkorvauskanteen varaan. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että ympäristölainsäädännön velvoitteilla suojataan myös haitankärsijöiden omaisuutta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei siten ole otettu riittävästi huomioon perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarvetta. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että säätämisen järjestysperustelut ovat tältä osin erittäin niukat ja perustuslain 20 §:n kannalta jopa puutteelliset eivätkä mahdollista yksityiskohtaista lakiehdotusten valtiosääntöistä arviota. Epäselväksi jää myös julkisoikeudellisen ympäristövastuun lakiehdotuksessa tarkoitettu ala. Käsitettä ei ehdoteissa säännöksissä määritellä. Kuten perusteluissa viitataan (s. 27), julkisoikeudellisen ympäristövastuun sisältö on laaja ja perustuu useisiin eri lakeihin (ks. myös YmVL 40/2018 vp, s. 3). Perusteluissa (s. 68) todetaan, että laissa tarkoitettu julkisoikeudellinen ympäristövastuu voi perustua esimerkiksi ympäristönsuojelulain, vesilain, luonnonsuojelulain, jätelain, maa-aineslain, kemikaaliturvallisuuslain tai säteilylain säännöksiin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että tällaisessa sääntely-ympäristössä 1. lakiehdotuksen saattaminen perustuslainmukaiseksi edellyttää varsin laajaa jatkovalmistelua, jossa on seikkaperäisesti ja asianmukaisin vaikutusarvioin tarkasteltava ja säänneltävä konkurssimenettelyn suhdetta sekä EU-sääntelyssä että kansallisessa aineellisessa ympäristölainsäädännössä asetettuihin velvoitteisiin sekä aineellisesti että menettelyllisesti. Valiokunnan mielestä on edelleen selvää, että ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnon antamisen jälkeen valtiopäivillä 2018 käytössä oleva aika jatkovalmistelua ei ole mahdollista tehdä mietintövaliokunnassa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä 1. lakiehdotuksen 16 a luku on poistettava, jotta 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä. Koska sääntelytarve on kuitenkin ilmeinen, valtioneuvoston on syytä valmistella tältä osin uusi hallituksen esitys asiasta.

Muita seikkoja

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n mukaan pykälässä säädettyyn konkurssisuojaan määrittävään luetteloon lisättäisiin uudet, hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp ehdotetun maakuntalain tarkoittamat maakunnat. Luettelo kattaisi perustelujen (s. 60) mukaan myös maakuntien liikelaitokset, koska ne ovat osa maakuntaa samalla tavoin kuin kuntien liikelaitokset ovat osa kuntaa. Kyseessä on perustelujen mukaan tekninen selvennys, joka vastaa maakuntaudistuksen valmistelun taustaolettamia.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan maakunnan liikelaitoksen konkurssisuojusta säätämistä ei voi pitää yksin teknisenä selvennyksenä. Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että sääntelyn selkeyden vuoksi lakiin ei voida ottaa ehdotetun kaltaista säännöstä ennen kuin maakuntien ja niiden liikelaitosten perustamista koskeva lainsäädäntö on hyväksytty.

Valiokunnan lausunto PeVL 69/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 16 a luvusta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 26.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen