

Tuomas Hupli

28.5.2018

LAUSUNTO TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ: KONKURSSILAIN TARKISTAMINEN (OIKEUSMINISTERIÖ, MIETINTÖJÄ JA LAUSUNTOJA 12/2018)

1. YLEISTÄ

Kiitän Oikeusministeriötä tilaisuudesta lausua tästä lainvalmisteluhankkeesta.

Mietintö on perusteellinen ja monipuolisesti harkittu. Totean jo tässä vaiheessa, että kannatan sen ripeää jatkovalmistelua ja olen valmis puoltamaan sitä jopa sellaisenaan. Seuraavat huomioni koskevat enemmänkin sitä, miksi eräät epäilyksiä herättäneet aiheet eivät mielestäni ole sillä tavoin ongelmallisia, että niiden pitäisi johtaa mietinnössä ehdotettavien perusratkaisujen muuttamiseen.

Keskityn lausunnossani ehdotettuun KonkL 16a lukuun konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta. Sen lisäksi lausunnossani on eräitä yksittäisiä arvioita muista ehdotuksista.

Tämän lausunnon lisäksi viittaan oikeustapauskommenttiini ”KHO 2017:53 – Lisähuomioita keskusteluun maksukyvyttömän velallisen ympäristövastuista” (Lakimies, LM 2018 s. 281-293). Vaikka kommenttini ja sen kohteena oleva ratkaisu koskivat jätehuoltovastuuta, perusperiaatteilla on kiinteä yhteys kaikkiin julkisoikeudellisiin ympäristövastuisiin. Esimerkiksi ympäristöoikeudellinen aiheuttamisperiaate (polluter pays-principle) on ympäristövastuiden kohdentumista koskeva yleinen periaate, joka kuuluu myös Euroopan unionin primäärioikeuteen.

2. KONKURSSISAATAVIEN SELVITTÄMISTÄ KOSKEVAT EHDOTUKSET

Saatavien ilmoitusmenettelyn keventäminen ehdotettujen KonkL 12 luvun 6 ja 8 §:ssä tarkoitulla tavalla on erinomainen uudistus. Vaikkei asialla olekaan välitöntä merkitystä, totean silti, että ehdotus on hyvin linjassa myös sen kanssa, että Euroopan komissio on ottanut agendalleen insolvenssimenettelyjen tehostamisen (direktiiviehdotuksessa, jota ei kuitenkaan ole tarpeen käsitellä tässä lausunnossa enemmälti).

3. YMPÄRISTÖVASTUIDEN ASEMAA KOSKEVAT EHDOTUKSET

3.1. Vaara- ja haittaelementin säätäminen vastuun allokontiperusteeksi

Mietinnön perusratkaisu on onnistunut ja siten kannatettava. Vaara- ja haittaelementin (jäljempänä *vaaraelementti*) säätäminen julkisoikeudellisen ympäristövastuun allokontiperusteeksi vastuun aiheuttajan konkurssissa on mielestäni paras käytettävissä oleva lainsäädäntökeino, kun tavoitteena on etsiä hyväksyttävä tasapaino ympäristöongelmien ja niiden aiheuttajan kaikkien velkojien välillä.

Mitä tulee vaaraelementin määrittelyyn yksittäistapauksissa, on tietenkin totta, että siitä saattaa aiheutua erimielisyyksiä, jotka on ratkaistava laillisesti ja laillisessa menettelyssä. Esimerkiksi jätehuoltovastuussa tämä on kuitenkin tosiasia *myös konkurssin ulkopuolella*. Direktiiviin pitkälti perustuvan jätelain (646/2011) perusideoihin kuuluu, että jätteitä koskeva sääntely perustuu (muun ohella) jätteiden erilaatuisuuteen niiden vaarallisuuden mukaisesti. Näin on säädetty esimerkiksi jätteiden erilläänpitovelvollisuudesta, vaarallisten jätteiden pakkaamis- ja merkittämisen velvollisuudesta sekä vaarallisten jätteiden sekoittamiskiellosta jätelaissa (15, 16 ja 17 §:t).

Juuri todetun perusteella eräissä tätä mietintöä koskevissa lausunnoissa esitetty huoli siitä, että vaarallisten jätteiden ulkopuolelle jäävät jätteet eivät kuuluisi kenenkään vastuulle, on paikkansapitämätön tai ainakin liioiteltu. Jätteellä on edelleen haltija, vaikkei jätteen tuottajan konkurssipesä vastaisikaan jätehuollosta massavelkaisesti. Mietinnön perusratkaisua ei ole syytä muuttaa myöskään sen kysymyksen perusteella, onko muiden kuin vaarallisten jätteiden huoltovastuun laiminlyönti sallittua ja miksi se olisi sallittua juuri konkurssissa. Jätehuoltovastuun laiminlyönti ei tietenkään ole sallittua, mutta lainvalmistelun kohteena on nyt kysymys siitä, missä määrin jätteen tuottajan kaikki velkojat ovat – ja missä määrin eivät ole – vastuussa siitä, ettei velallinen ole kyennyt täyttämään vastuutaan (ks. myös tapauskommenttini s. 282-283). Pikemminkin on aiheellista kysyä, miksi vaaraelementillä ei olisi merkitystä konkurssissa, kun sillä on (direktiivin ja) kirjoitetun lain mukaan olennainen merkitys konkurssin ulkopuolella.

Edellä lausutuilla perusteilla totean, että mietinnön mukainen ehdotus vaaraelementin säätämisestä julkisoikeudellisen ympäristövastuun allokontiperusteeksi on onnistunut sekä yleisenä

perusratkaisuna että jätehuoltovastuuta koskien. Mietinnössä on myös lueteltu ne ympäristövastuut, jotka kuuluisivat aina vastuutahon konkurssipesälle.

3.2. Luontoissuoritusvastuu ja kustannusten korvausvastuu

Kuten oikeustapauskomentissani, totean myös tässä yhteydessä, että keskustelu ympäristövastuista luontoissuoritusvastuina ei ratkaise ongelmaa, joka nyt on lainvalmistelun kohteena. Kysymys on lopulta aina rahasta. Mietinnön mukaiset ehdotukset eivät nekään ratkaise lopullisesti ongelmaa, joka aiheutuu rahan riittämättömyydestä. Jos konkurssipesässä ei ole tarpeeksi varoja julkisoikeudellisen, pesälle ehdotuksen mukaan kuuluvan ympäristövastuun täyttämiseen, ympäristöongelma jatkuu niin kauan, kunnes se korjataan jonkun kustannuksella.

Tämäkään ei silti ole peruste hylätä mietinnössä ehdotettua perusratkaisua, koska parempaakaan mallia ei ole esitetty, enkä ole sellaista keksinyt itsekään, vaikka olen työskennellyt tämän problematiikan parissa eri rooleissa jo muutaman vuoden (kaiken muun ohella). Eräissä lausunnoissa kannatettu ajatus siitä, että konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu säädettäisiin laajemmaksi kuin mietinnössä ehdotetaan, ei sekään toisi apua varojen riittämättömyyden ongelmaan. Päinvastoin, kuten mietinnössä todetaan, laajempi vastuu etäännyttäisi lainsäädäntöratkaisua vielä lisää velkojien yhdenvertaisuudesta ja se johtaisi useammin konkurssin raukeamiseen tai konkurssipesän konkurssiin (ja myös pesän konkurssin raukeamiseen, kuten on tapahtunut). Tällöin eivät toteudu enempää ympäristöoikeudelliset kuin insolvenssi-oikeudellisetkaan tavoitteet, mikä ei voi olla toivottavaa. Työryhmän tavoitteena on nimenomaan ollut etsiä hyväksyttävä kompromissi, minkä työryhmä on tehnytkin.

3.3. Massavelkamalli ja etuoikeusmalli

Oikeustapauskomentissani esitin erääksi vaihtoehdoksi, että erittäin tärkeä yleinen etu voitaisiin säätää etuoikeusperusteeksi ympäristöongelman aiheuttajan konkurssissa. Mietinnössä on perusteellisesti ja ansiokkaasti arvioitu massavelkamallin ja etuoikeusmallin mukaisia vaihtoehtoja. Massavelkamalliin työryhmä on päätenyt muun muassa sillä perusteella, että näin konkurssipesää kohtaan on helpompi kohdistaa painostus- ja pakkotäytäntötoimia. Näin varmasti onkin. Mielestäni on silti aiheellista huomauttaa, että myös etuoikeusmallissa konkurssipesä joutuisi vahingonkorvausvelvolliseksi, jos se ei teettäisi niitä toimenpiteitä, jotka sen ehdotuksen mukaan täytyisi teettää julkisoikeudellisen ympäristövastuun täyttämiseksi. Tämäkin teema

palautuu lopulta siihen, että vaikka laissa säädettäisiin konkurssipesälle tiettyjä massavelkaisia toimintavelvoitteita, pesällä ei yleensä ole muuta mahdollisuutta kuin teettää nuo toimet jollakulla, joka puolestaan on oikeutettu saamaan niistä rahamääräisen vastikkeen.

Korostan, että juuri mainittu ei ole tarkoitettu kritiikiksi mietintöä kohtaan ja työryhmässä on varmasti keskusteltu asia perinpohjaisesti. Jos lainvalmistelussa kuitenkin on vielä resursseja palata tähän kysymykseen, voitaisiin ehkä keskustella siitä, olisivatko jotkin nyt massavelkai-siksi ehdotetut ympäristövastuut järjestettävissä etuoikeusmallilla.

3.4. Aiheuttamisperiaate

Kaikki lainsäädäntöratkaisut, joiden mukaan ympäristövastuu kohdistuu muihin kuin ympäris-töongelman aiheuttajaketjuun kuuluviin, ovat lähtökohtaisesti vastoin ympäristöoikeudellista aiheuttamisperiaatetta (ks. tästä myös oikeustapauskommenttini s. 288, alaviite 16 jatkuen si-vulle 289 ja alaviite 19, sekä näissä viitattu EU-oikeudellinen kirjallisuus). Tämä on aiheellista pitää mielessä, jos samalla ollaan huolestuneista ehdotuksen yhdenmukaisuudesta jätedirekti-i-
vin kanssa. Aiheuttamisperiaate kuuluu vielä EU:n primäärioikeuteen.

Nähdäkseni on syytä todeta avoimesti, että myös työryhmän ehdotus on ristiriidassa ympäris-töoikeudellisen aiheuttamisperiaatteen kanssa siltä osin kuin konkurssipesän massavastuuta eh-dotetaan laajennettavaksi. Tämä on juridinen ongelma, mutta se on ratkaistavissa niin, että eh-dotuksella on tarkoitus säätää *poikkeus aiheuttamisperiaatteeseen*, ja hyvä niin. Aivan sama on todettava myös jätehuoltovastuusta siltä osin kuin se ei koske konkurssipesää ja jätteen haltijana edelleen oleva velallinen ei enää ole juridisesti olemassa (etenkin osakeyhtiön rautessa, mutta jäteongelman jatkuessa). Tällöin ongelman alkuperäistä aiheuttajaa ei enää ole. Kuitenkaan enempiä aiheuttamisperiaate kuin vaatimus siitä, että jätteellä on aina oltava haltija, eivät voi olla esteinä rationaalisten kompromissien säätämiseksi yhdistelemällä ympäristöoikeudellisia ja insolvenssioikeudellisia päämääriä. Tässä tavoitteessa työryhmä on onnistunut mielestäni hy-
vin. Juridiikassa on aivan tavanomaista, että kaikkia periaatteita ei ole mahdollista toteuttaa samanaikaisesti ja täysimääräisesti.

Lausutuilla perusteilla totean, että vaikka mietinnön mukainen perusratkaisu onkin aiheuttamis-
periaatteen vastainen, se on silti järkevä ja kannatettava. Lisäksi mietinnön mukainen ehdotus

on selkeä parannus verrattuna korkeimman hallinto-oikeuden yksipuoliseen, analyttisesti heikkoon ratkaisukäytäntöön.

4. HUONEISTOJEN VUOKRALAKEJA JA MAANVUOKRALAKEJA KOSKEVAT EHDOTUKSET

Kannatan näitä varauksitta.

5. YRITYSSANEERAUSLAKIA KOSKEVAT EHDOTUKSET

Yrityssaneerauslain 66 §:ään ehdotettava muutos, jolla pyritään poistamaan saneerausohjelman aikana alkavan konkurssin ja sen peruuntumisen tai kumoamisen aiheuttama epäselvyys saneerausohjelman voimassaoloon, on kannatettava. Tämä on kuitenkin oikeastaan ainoa ehdotus mietinnössä, jota esitän vakavasti harkittavaksi uudelleen. Toinen vaihtoehto nimittäin olisi, että saneerausohjelma raukeaisi vasta, kun konkurssi ei lain mukaan voi enää peruuntua tai kun asettamispäätös saa lainvoiman. Nyt ehdotettu malli, jossa ohjelman raukeaminen peruuntuu konkurssin peruuntuessa tai asettamispäätöksen kumoamisella, johtaa välitilaan ja saneerausohjelman voimassaolon edestakaiseen vaihteluun melko lyhyessä ajassa.

Esittämäni vaihtoehto ei käsittääkseni aiheuttaisi ainakaan merkittäviä käytännöllisiä ongelmia, koska konkurssin peruuntumista koskevan hakemuksen määräaika on vain kahdeksan (8) päivää asettamispäätöksestä (KonkL 7 luku 13 §). Konkurssiin asettamista koskeva valitus puolestaan käsitellään instanssijärjestyksessä yleensä varsin ripeästi (kiireellisenä, kuten KonkL 7 luvun 15 §:ssä säädetään). Samaan lopputulokseen tosin voitaisiin päästä lisäämällä yrityssaneerauslain 66 §:n 2 momenttiin säännös, jonka mukaan tuomioistuin voisi määrätä saneerausohjelman pysymään voimassa niin kauan, kunnes konkurssin peruuntumismahdollisuus on lakannut, asettamispäätös on lainvoimainen *tai tuomioistuin toisin määrää* (siis: tuomioistuin määräisi, millä hetkellä saneerausohjelma raukeaa konkurssin vuoksi).

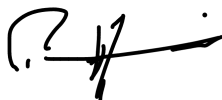
Juuri todettu on vain esitykseni. Jos asia on jo keskusteltu työryhmässä argumenteilla, joita en tässä osaa ottaa huomioon, esitykseni voi sivuuttaa. Totean silti vielä, että KonkL 17 luvun 5

§:n mukaisten myyntirajoitusten määrääminen hovioikeudessa (äärimmäisissä poikkeustapauksissa korkeimmassa oikeudessa) ei mitenkään välttämättä riitä samaan oikeussuojaan kuin se, että saneerausohjelma pysyisi voimassa konkurssin peruuntumismahdollisuuden tai muutoksenhakuun kuluvan ajan kestäessä (jotka siis eivät ole pitkiä aikoja).

6. LOPUKSI

Edellä todetuilla perusteilla totean vielä uudestaan, että kannatan työryhmän mietinnön ripeää jatkovalmistelua niillä perusratkaisuilla, joihin työryhmä on päätenyt. Konkursseissa olisi muutakin korjattavaa, etenkin velallisen itsekriminointisuoja, jota koskeva KonkL 4:5a tulisi kumota ja siirtyä myös konkurssissa ulosottoaaren mukaiseen palomuurimalliin (joka torjuttiin melko hätäisesti ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevan tuomion vuoksi, mutta joka on sittemmin ratkaisussa KKO 2014:82 todettu ihmisoikeuksien mukaiseksi). Tämä kuitenkin ilmeisesti edellyttäisi laajempaa oikeuspoliittista keskustelua kuin mihin nyt on resursseja.

Turussa 28. toukokuuta 2018



Tuomas Hupli

Prosessioikeuden professori

Turun yliopisto