

**Mikael Kotka**

*OTM, lakimies, Asianajotoimisto Impola Oy*

**Maarit Hovila**

*OTT, valtiosääntöoikeuden yliopistonlehtori, Lapin yliopisto, Oikeustieteiden tiedekunta*

**Ilari Hovila**

*OTT, ympäristöoikeuden yliopistonlehtori, Lapin yliopisto, Oikeustieteiden tiedekunta*

---

# YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN JA OMAISUUDENSUOJAN YHTEENSOVITTAMINEN KONKURSSIPESÄN JULKISOIKEUDELLISESSA YMPÄRISTÖVASTUUSSA

---



**Edilex 2021/23**

Referee-artikkeli

Julkaistu 26.4.2021

[www.edilex.fi/artikkelit/22895](http://www.edilex.fi/artikkelit/22895)

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	2
1.1	TUTKIMUSONGELMAN TAUSTA .....	2
1.2	TUTKIMUSKYSYMYS JA -MENETELMÄ .....	3
2	KONKURSSIOIKEUDEN LÄHTÖKOHDAT .....	5
2.1	VELKOJEN YHDENVERTAISUUS.....	8
2.2	ENNUSTETTAVUUDEN, KUSTANNUSTEHOKKUUDEN JA TARKOITUKSEN MUKAISUUDEN PERIAATTEET .....	9
2.3	OMAISUUDEN MYYNTIÄ JA HOITAMISTA KOSKEVA SÄÄNTELY JA HYVÄ PESÄNHOITOTAPA .....	10
2.4	JULKISSELVITYS JA JULKISEN INTRESSIN TOTEUTTAMINEN .....	11
2.5	VÄLIJOHTOPÄÄTÖKSET .....	12
3	AIHEUTTAMISPERIAATE JA VASTUUTAHON MÄÄRITTELY .....	13
3.1	AIHEUTTAMISPERIAATE.....	13
3.2	EU:N SEKUNDÄÄRINORMISTO VASTUUTAHON MÄÄRITTELYSSÄ.....	15
3.2.1	<i>Ympäristövastuudirektiivi aiheuttamisperiaatteen toteuttajana</i> .....	15
3.2.2	<i>Jätteen haltija EU:n jätedirektiivissä</i> .....	16
3.2.3	<i>Teollisuuspäästödirektiivi: toiminnanharjoittajan käsite</i> .....	19
3.3	VÄLIJOHTOPÄÄTÖKSET .....	20
4	YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN JA OMAISUUDENSUOJAN TASAPAINOTTAMINEN.....	20
4.1	YMPÄRISTÖVASTUUN JA OMAISUUDENSUOJAN VÄLINEN JÄNNITE .....	20
4.2	LAINSÄÄTÄJÄN LIIKKUMAVARA LUONNOLLISTEN HENKILÖIDEN OMAISUUDENSUOJAN RAJOITTAMISESSA .....	24
4.3	PERUSOIKEUKSIEN YLEISET RAJOITUSPERUSTEET JA OMAISUUDEN SUOJA .....	24
4.3.1	<i>Säätelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus</i> .....	26
4.3.2	<i>Säätelyn hyväksyttävyyys</i> .....	28
4.3.3	<i>Suhteellisuusvaatimus</i> .....	30
5	LOPUKSI .....	35
	LÄHTEET .....	41

## 1 JOHDANTO

### 1.1 TUTKIMUSONGELMAN TAUSTA

Yrityksen toiminnasta aiheutuneet ympäristöhaitat ovat erityisen ongelmallisia silloin, kun ympäristölle haitallista toimintaa aiheuttanut yritys on ajautunut konkurssiin. Oikeudellista epäselvyyttä konkurssitilanteissa ei luonnollisesti ole välttämättä seurannut sen tulkinnasta, olisiko velallinen itse ollut laissa tarkoitettu toimimisvelvollinen tai haitan torjumisesta aiheutuneista kustannuksista suoraan lain nojalla vastuussa ollut taho. Ongelmana konkurssissa pikemminkin on, että luvanvaraista toimintaa harjoittanut velallinen tai muulla perusteella suoraan lain nojalla ympäristövahingosta vastuussa oleva velallinen ei enää konkurssiin asettamisen jälkeen käytä määräysvaltaa konkurssivarallisuuteen. Julkisoikeudellinen ympäristövastuu olisi kuitenkin asetettava jollekin taholle. Puhdistamistoimiin ryhtyminen saattaa olla konkurssipesän velkojien kannalta taloudellisesti kannattavaa tapauksissa, joissa puhdistamisen odotettavana seurauksena on kiinteistön arvonnousu. Toisaalta tällöin puhdistamiseen ryhtyminen saattaa olla myös konkurssioikeudellisesti perusteltavissa parhaan kiinteistön realisointituloksen varmistamiseksi.<sup>1</sup> Ongelmallisia ovatkin vähävaraiset pesät tai pesät, joissa puhdistamiskustannukset ylittävät pesäomaisuuteen kuuluvan kiinteistön käyvän arvon. Tällöin konkurssipesällä ei ole ainakaan velkojien edun kannalta kannustinta suorittaa mitään toimenpiteitä ympäristön tilan kohottamiseksi pilaantuneella alueella.

Konkurssipesän ympäristövastuusta on keskusteltu vilkkaasti oikeuskirjallisuudessa. Keskustelu on edennyt muun muassa konkurssi- ja ympäristöoikeuden välisenä vastakkainasetteluna.<sup>2</sup> Tästä vastakkainasettelusta riippumatta perusongelma on kuitenkin, että silloin kun velallinen on kyvytön huolehtimaan jätehuoltovastuustaan tai muusta ympäristövastuustaan, jonkun olisi täytettävä se. Tästä seuraava ongelma on, onko oikein ja kohtuullista, että vastuun täyttämistä koitua taakka asetettaisiin konkurssipesän harteille, jolloin kaikki konkurssivelkojat joutuisivat kollektiivisesti vastaamaan siitä.

Oikeuskäytännössä vastuu pilaantuneesta maaperästä on saanut konkurssivelan aseman. Muun muassa Tuomainen on esittänyt tulkinnan perustuvan siihen, että kiinteistö säilyy velallisyhtiön hallussa eikä siirry konkurssipesälle<sup>3</sup>, jolloin saatavan luokittelemisessa massavastuuksi tai konkurssivelaksi ratkaisevaksi jäisi se, onko pesä jatkanut pilaavaa toimintaa konkurssiin asettamisen jälkeen.<sup>4</sup> Vaikka jotkut oikeustieteilijät ja korkein hallinto-oikeus jätelain (646/2011) soveltamista koskeissa ratkaisuisaan ovat korostaneet näkökulmaa, jossa ympäristövastuita voitaisiin tarkastella toimimisvelvoitteina<sup>5</sup>, on

---

<sup>1</sup> Ks. Tuomainen 2001, s. 473.

<sup>2</sup> Ks. ongelmaan liittyvästä keskustelusta esim. Hupli LM 2018 ja Linna LM 2016.

<sup>3</sup> Ks. Tuomainen 2001, s. 471.

<sup>4</sup> Airaksinen 2016, s. 331.

<sup>5</sup> Ks. KHO 2017:53 ja Linna LM 2016, s. 395–396, jossa Linna tästä luonnehdinnastaan huolimatta vaikuttaa asettavan edellytykseksi korjaamisvastuun voimassaololle konkurssipesään nähden sen, että ympäristölainsäädännössä esiintyvä toiminnanharjoittajan määritelmä soveltuu myös konkurssipesään. Linnan mukaan sen, että viranomainen joutuu konkurssipesän laiminlyönnin vuoksi poistamaan lainvastaisen tilan, ei tulisi johtaa konkurssivelkojien aseman kohenemiseen. Tämä sekä ympäristövastuiden luonnehdinta toimimisvelvoitteina on helposti hyväksyttävissä tilanteissa, joissa ympäristölainsäädännön mukainen toimimisvelvollisen tahon määritelmä soveltuu konkurssipesään.

velvoitteista huolehtimisessa aina viime kädessä kuitenkin kyse rahasta, sillä mitään toimia vahingon korjaamiseksi ei tosiasiaassa ole mahdollista tehdä ilman riittäviä resursseja<sup>6</sup>.

Laissa ei ole nykyisin erityisiä säännöksiä ympäristölainsäädännöstä johtuvien julkisoikeudellisten vastuiden asemasta konkurssissa, ja toisaalta myöskään konkurssilaissa (120/2004, KonKL) ei ole otettu ympäristövastuiden asemaan kantaa<sup>7</sup>. Oikeustilaa konkurssioikeuden ja ympäristöoikeuden rajapinnassa on pidetty epäselvänä, minkä vuoksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 221/2018 vp) ehdotettiin uuden 16 a luvun lisäämistä konkurssilakiin. Esityksessä korostettiin niin ikään uuden sääntelyn merkitystä ympäristöperusoikeuden huomioon ottamisen kannalta.<sup>8</sup>

Perustuslakivaliokunta (PeV) piti kuitenkin hallituksen esityksessä ehdotettua uutta sääntelyä ”monilta osin ongelmallisena”. Toisaalta sen mielestä konkurssipesän kustannusvastuun rajoittaminen ehdotuksen mukaisella tavalla olisi ollut ”periaatteessa hyväksyttävää”, jos tällä voitaisiin tasapainottaa Suomen perustuslain (731/1999, PeL) 15 §:ssä turvatuun omaisuudensuojan ja 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden asettamia vaatimuksia varmistamalla yhtäältä muun lainsäädännön turvaamat ympäristölliset edut ja toisaalta velkojien tasapuolinen kohtelu. Mainittujen perusoikeuksien tasapainottaminen on tämän kirjoituksen keskiössä. PeV:n mukaan hallituksen esityksessä ei otettu riittävästi huomioon näiden kahden perusoikeuden tasapainottamistarvetta, minkä vuoksi 1. lakiehdotuksen 16 a luku olisi poistettava, jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lakivaliokunta päätyi suosittamaan PeV:n ehdottamaa ratkaisua ympäristövastuita koskevien säännösten poistamisesta 1. lakiehdotuksesta. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen lakivaliokunnan mietinnön mukaisena.<sup>9</sup>

## 1.2 TUTKIMUSKYSYMYS JA -MENETELMÄ

Ajantasaisesti konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun perusoikeuskytköksiä on tarkastellut esimerkiksi *Kai Kokko*. Kokko esittää tutkimuksessaan perusteellisen analyysin siitä, miten konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu voitaisiin uudistaa ympäristöperusoikeuden ydinaluetta kunnioittaen ja siten, että se olisi linjassa voimassa olevan ympäristölainsäädännön ja siihen perustuvan oikeuskäytännön kanssa.<sup>10</sup> Tämä artikkeli voidaan asemoida Kokon tutkimuksen jatkoksi ja se keskittyy ennen muuta omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden yhteensovittamiseen ottamalla huomioon myös insolvenssioikeuden oikeusperiaatteet.

Tiivistetysti tutkimuksen tavoitteena on yhteensovittaa perustuslaillinen ympäristövastuu (20 §) ja omaisuudensuoja (15 §) konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun kontekstissa.

Tavoitteena ei ole antaa yksityiskohtaisia vastauksia siihen, miten yksittäisiä säännöksiä olisi tulkittava tai miten konkurssipesän ympäristövastuu tulisi tarkalleen formuloida laissa. Tiedonintressi keskittyy siihen, millä tavoin yleisten periaatteiden tulisi ohjata laintulkintaa ja lainsäätämistä konkurssi- ja ympäristöoikeuden rajapinnassa. Tämä kysymys on ollut käytännössä esillä, kun konkurssipesän ympäristövastuuta on jouduttu selvittämään taloudellisesti merkittävässä konkurssissa. Oikeustilan epäselvyys-

<sup>6</sup> Tapauksessa KHO 2017:53 korkein hallinto-oikeus tulkitsi jätelakia siten, että konkurssipesä oli jätteen haltijana vastuussa jätteistä. Ratkaisun tuloksena konkurssipesä asetettiin konkurssiin. Huplin kritiikistä luontoissuorituksen käsitteellä operointiin ks. Hupli LM 2018, s. 290–291.

<sup>7</sup> Ks. HE 221/2018 vp, 10–13. Ks. kuitenkin maa-aineslain (555/1981) ja päästökauppalain (311/2011) erityiset säännökset koskien ympäristövastuita konkurssissa.

<sup>8</sup> Ks. esim. HE 221/2018 vp, s. 6 ja 56.

<sup>9</sup> Ks. tarkemmin LaVM 23/2018 vp, s. 4–5 ja PeVL 69/2018 vp.

<sup>10</sup> Ks. Kokko 2020, s. 2, 5 ja 14.

dellä konkurssioikeuden ja ympäristöoikeuden rajapinnassa on huomattava merkitys konkurssimenettelyn asianosaisille ja yhteiskunnalle, eikä nykyinen oikeustila ole tyydyttävä lainsäädännön ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden kannalta<sup>11</sup>.

Perustuslakivaliokunta on korostanut PeL 20 §:n mukaisen ympäristövastuun konkretisoituvan voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä<sup>12</sup>. On kuitenkin välttämätöntä tunnistaa ympäristölainsäädännön alttius tai jopa erityispiirre jatkuville muutoksille sekä kansallisen ympäristövastuusäätelyn perustuminen olennaisilta osin EU:lta ja kansainvälisten sopimusten tasolta lähtöisin olevalle sääntelylle<sup>13</sup>. Tämä merkitsee sitä, että periaatteet, joille suomalaisesta lainsäädännöstä ilmenevät määritelmät rakentuvat, ovat merkittävilta osin lähtöisin EU-oikeudesta ja lukuisista kansainvälisistä sopimuksista. Ympäristöperiaatteiden näkökulmasta tutkimuskysymystä lähestytäänkin tässä tutkimuksessa nimenomaan EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden puolelta.<sup>14</sup>

Oikeuskirjallisuudessa kysymystä konkurssipesien julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta on tarkasteltu ympäristö- ja insolvenssioikeuden yleisten oppien ja perusoikeusnäkökulman lisäksi esineoikeuden yleisten oppien näkökulmasta<sup>15</sup>. Tässä artikkelissa lähtökohtana on oletus, ettei konkurssipesä ole luovutuksensaaja<sup>16</sup> ja että konkurssipesä voisi olla hallintaperusteisessa ympäristövastuussa myös tilanteissa, joissa vastuun muodostumista rajoittaisi muuten suostumus tai tietoisuus. Keskiössä on näkökulma, jonka mukaan käsillä oleva kysymys koskee ympäristöoikeuden ja insolvenssioikeuden oppien samanaikaisen soveltamisen ongelmakohtia. Ratkaisua haetaan perusoikeusjärjestelmän hyödyntämisestä.

Menetelmällisesti artikkeli paikantuu systeemistä tulkintaa hyödyntävään lainoppiin ja mukana on myös pyrkimyksiä yleisten oppien kehittelyyn<sup>17</sup>. Tutkimuskysymyksen tulokulma on ympäristöoikeudellinen, mutta perusoikeustarkastelu tuo mukaan vahvan valtiosääntöoikeudellisen lähestymistavan. Lainopillista systematisointia tarvitaan myös oikeudenalojen välillä. Riittävän systemaattisen oikeudellisen

---

<sup>11</sup> Ks. HE 221/2018 vp, s. 26. Kysymys konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun suhteesta eri velkojaryhmien saamisoikeuden tosiasialliseen toteutumiseen on niin ikään tärkeä. Tätä kysymystä ovat käsitelleet Kanto ja Hänninen (2019).

<sup>12</sup> Ks. PeVL 69/2018 vp, s. 3.

<sup>13</sup> Ks. esim. Kuusiniemi ym. 2013, I Perusteet > 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana > Ympäristöoikeuden osat alueet ja systematiikka > Yleiset opit yhtenäistäjinä. Kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013; PeVL 69/2018 vp, s. 3.

<sup>14</sup> Kansallisen aineellisen ympäristöoikeuden näkökulmasta konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta ja konkurssilakiin ehdotettua 16 a-lukua on jo analysoinut kattavasti ja ajantasaisesti Kokko. Ks. Kokko 2020.

<sup>15</sup> Airaksinen on tarkastellut kysymystä konkurssipesän julkisoikeudellisesta vastuusta velallisen aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta kuolinpesää koskevan ratkaisun KHO 2016:44 näkökulmasta artikkelissaan ”Kuolinpesän vastuu pilaantuneesta maaperästä – Analoginen ulottuvuus konkurssipesän julkisoikeudellisiin vastuisiin?” (Airaksinen 2016). Ratkaisussa KHO 2016:44 todettiin, että vilpittömän mielen suoja on mahdollista nauttia vain vapaaehtoisissa saannoissa. Airaksinen lähestyy artikkelissa kysymystä toteamalla, että konkurssipesä on esineoikeudellisesta näkökulmasta kuolinpesän tavoin yleisseuraanto. Linna puolestaan on todennut, että toiminnanharjoittajan joutuminen konkurssiin ei aiheuta samanlaista ”katkaisuvaikutusta” kuin luovutus vilpittömässä mielessä olevalle luovutuksensaajalle. Siten merkitystä ei ole sillä, tiesikö tai olisiko konkurssipesän tullut tietää ympäristövahingosta. Linna ei ole kuitenkaan ottanut toteamuksella kantaa sellaisen konkurssipesän vastuuseen, joka ei ole toiminnanharjoittaja ja joka ei jatka velallisen liiketoimintaa. Siten Linnan ei voine tulkita tarkoittaneen, että vilpittömän mielen merkityksettömyydestä yleisseuraannoissa olisi johdettavissa konkurssipesiin laajemmin soveltuva tulkinta. Ks. Linna LM 2016, s. 386.

<sup>16</sup> Ks. Kärki – Hovila 2019, s. 76.

<sup>17</sup> Ks. Määttä 2015, s. 27–29.

jäsennyksen puuttuminen vaarantaa esimerkiksi oikeusvarmuuden, yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutumisen oikeudellisissa käytännöissä.<sup>18</sup>

On kuitenkin tunnistettava haaste siitä, että yhtä ainoaa tapaa pätevän ja ristiriidattoman systematiikan luomiselle ei liene olemassa<sup>19</sup>. Myöskään yleisille opeille kuuluvista tehtävistä ei vallitse yksimieli-syyttä<sup>20</sup>. Joka tapauksessa menetelmällinen lähtökohta tunnistaa sidonnaisuuden traditioon. Toiseksi koherenssin vaatimusta ei pyritä rajaamaan vain yhdelle oikeudenalalle, vaan sisäistä ristiriidattomuutta pyritään hakemaan oikeudenalojen yli. Kolmanneksi perusoikeusjärjestelmä asemoidaan yleisten oppien näkökulmasta keskeiseksi. Tämän vuoksi käsillä olevaan tutkimustehtävään on perusteltua hakea argumentatiivinen tuki perusoikeusjärjestelmästä, joka lopulta ilmentää oikeusjärjestyksen normatiivisen ytimen muodostavia kaikkein perustavimpia periaatteita.<sup>21</sup>

## 2 KONKURSSIOIKEUDEN LÄHTÖKOHDAT

Konkurssi on velallisen koko omaisuutta ja kaikkia velkoja koskeva kollektiivinen maksukyvyttömyysmenettely. Konkurssin alkaessa velallisen omaisuus siirtyy velkojien määräysvaltaan. Tämän jälkeen velallisen omaisuus realisoidaan ja käytetään konkurssisaatavien maksuun.<sup>22</sup> Asetettaessa velallinen konkurssiin tavoitteena on loppuun saatettu täytäntöönpano, jossa pesän selvittämisen ja omaisuuden realisoinnin jälkeen suoritetaan vahvistetun jakoluettelon mukainen jako-osuus kertyneistä varoista. Tällainen täysimittainen konkurssimenettely päättyy lopputilityksen hyväksymiseen velkojainkokouksessa.<sup>23</sup>

KonkL 16:2:n mukaan massavelalla tarkoitetaan konkurssimenettelystä johtuvaa velkaa tai velkaa, joka perustuu konkurssipesän tekemään sopimukseen tai sitoumukseen, sekä sellaista velkaa, josta konkurssipesä on konkurssilain tai muun lain mukaan vastuussa. Muuhun lakiin perustuvalla konkurssipesän vastuulla viitataan sellaisiin muualla lainsäädännössä, kuten vuokra-, työ- ja verolainsäädännössä, oleviin säännöksiin, joissa säädetään konkurssipesän maksuvelvollisuudesta. Massavelat maksetaan pesän varoista normaalisti sitä mukaa kuin ne erääntyvät, ja konkurssipesä vastaa niistä normaalin velkavastuuta koskevien sääntöjen mukaisesti.<sup>24</sup> Massavelan keskeisinä ominaispiirteinä voidaan pitää

---

<sup>18</sup> Ks. Lämsineva 2002, s. 13. Koulu ym. 2019, I Johdatus insolvenssioikeuteen > 3. Insolvenssioikeuden tutkimus > Tutkimusmenetelmät > Systematisoinnin merkitys. Kirjailija päivittänyt tekstin 3.6.2015.

<sup>19</sup> Laakso 2012, s. 450.

<sup>20</sup> Tuori 2002, s. 9. Muun muassa Kolehmainen on katsonut, että yleisten oppien kehittämisessä on keskeistä esittää oikeusnormit järjestäytyneessä muodossa jonkin valitun kontrolloitavan kriteerin mukaisesti järjestäytyneenä. Kolehmainen 2015, s. 17.

<sup>21</sup> Tuori 2002, s. 9–14, Pöyhönen LM 1997, s. 540–541; Pöyhönen 1999, s. 54 ja Pöyhönen 2000, s. 198–201. Kokon mukaan ympäristöoikeudessa tämän kaltaisesta kehityksestä on tunnistettavissa ainakin kaksi esimerkkiä: siirtymä vesistöjen pilaantumisasioissa vesi- ja naapurusoikeudesta ympäristönsuojelu-oikeuteen ja omaisuudensuojan ja muiden perusoikeuksien suhdetta koskeva siirtymä. Ks. tarkemmin Kokko 2016, s. 32.

<sup>22</sup> Ks. KonkL 1:1 ja 3:1.

<sup>23</sup> Ks. Könkkölä – Linna 2013, s. 269 ja KonkL 19:7.

<sup>24</sup> HE 26/2003 vp, s. 152 ja HE 221/2018 vp, s. 10.

velan syntymistä pesän hallinnon toimien johdosta, velan kohdistumista konkurssipesään velallissubjektina sekä velan oikeusperusteen syntymistä konkurssiin asettamisen jälkeen<sup>25</sup>.

Konkurssisaatavalla tarkoitetaan KonkL 1:5:n mukaan sellaista konkurssivelalliselta olevaa saatavaa, jota koskeva velallisen sitoumus tai muu oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista. Niitä ovat säännöksen mukaan myös panttisaatavat sekä saatavat, joiden peruste tai määrä on ehdollinen tai riitainen tai muusta syystä epäselvä. Konkurssisaataville voidaan maksaa jako-osuutta vasta siitä netto-omaisuudesta, joka pesässä on jäljellä massavelkojen suorittamisen jälkeen. Konkurssisaatavien keskinäisestä etuoikeusjärjestyksestä säädetään velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetussa laissa (1578/1992, MJL), jonka 2 §:n mukaan jaon lähtökohtana on saatavien yhdenvertaisuus.

Erityisesti Linna on korostanut, ettei julkisoikeudellisissa ympäristövastuissa olisi kyse saamisoikeuden toteuttamisesta, vaan lain vastaisen haitallisen tai vaarallisen tilan tai olosuhteen korjaamisvelvollisuudesta. Linnan mukaan tämän vuoksi konkurssipesän korjausvastuun asemointi etuoikeusjärjestykseen tai jaottelu massavelkoihin ja konkurssisaataviin ei olisi luontevaa. Sen sijaan ympäristövastuu olisi hänen mukaansa kuvattavissa parhaiten omana erityisenä päältä otettavana kustannuseränä, ja toimintavelvollisuus syntyisi pesälle välittömästi konkurssin alkaessa ja kohdistuisi myös konkurssia edeltävänä aikana syntyneen ympäristövahingon korjaamiseen. Siten pesänhoitajan tulisi ottaa huomioon jo aktualisoitunut ja konkurssin aikana aktualisoituva ympäristövastuu harkitessaan, miten paljon varoja on käytettävissä mahdollisiin massavelkoihin. Linna mainitsee perusteluna ympäristövastuun erikoisasemalle lisäksi ympäristöperusoikeusargumentin (PeL 20 §) ja sen, että ympäristölait ovat pilaantuneen ympäristön tilannetta koskevaa erityislainsäädäntöä, johon nähden konkurssilaki on toissijainen säännös KonkL 1:2:n nojalla.<sup>26</sup> Korkein hallinto-oikeus on päättänyt Linnan kantaa vastaavaan johtopäätökseen jätehuoltovelvollisuutta koskevassa ratkaisussaan 2017:53, jossa se katsoi, että konkurssipesän jätehuoltovelvollisuudessa ei ollut kyse jätehuoltovastuun kustannuksia koskevan saamisoikeuden toteuttamisesta<sup>27</sup>.

Huolimatta argumentoinnistaan ympäristövastuun erikoisaseman puolesta, Linna vaikuttaa viittaavan siihen, että korjausvelvollisuuden meneminen konkurssivelkojien saamisoikeuden edelle edellyttää sitä, että hyväksytään konkurssipesän luokittelu ympäristölainsäädännössä, muun muassa kaivoslaissa, määrittelyksi toiminnanharjoittajaksi<sup>28</sup>. Mikäli konkurssipesä ei ole yksittäisessä tilanteessa määriteltä-

---

<sup>25</sup> Näistä viimeistä laki ei nimenomaisesti mainitse, mutta sen pitämistä massavelan tyypillisenä ominaispiirteenä puoltavat edellytykset saamisen kohdistumisesta konkurssipesään ja konkurssisaatavan määritelmä, jonka mukaan konkurssisaatavia ovat velalliselta olevat saatavat, joiden oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista (KonkL 1:5). Kantola – Hänninen 2019, s. 242–243.

<sup>26</sup> Linna katsoo, että julkisoikeudellisella ympäristövastuulla on superetusija koko siihen omaisuusmassaan nähden, joka kuuluu vahinkoa tuottaneeseen toimintaan. Linnan mielestä saamisoikeuksia onnistuneempi rinnastuskohde julkisoikeudelliselle ympäristövastuulle ovat erilaiset oikeudelliset rasitteet. Hoitamaton ympäristövastuu ei rasitteen luonteisena olisi velkaluonteinen, vaan omaisuuden ominaisuus, joka tulisi yleisen edun vuoksi korjata käytettävissä olevilla varoilla. Linna katsoo rasitteenluonteisuudesta seuraavan, ettei toimintavastuu muutu viranomaistoimien jälkeen korvaussaatavaksi. Toisena vaihtoehtona Linna esittää hoitamattoman ympäristövastuun hahmottamista eräänlaiseksi parhaalla etusijalla olevaksi legaaliseksi panttioikeudeksi. Ks. Linna LM 2016, s. 380 ja 395–398. Ks. myös Kokko 2020, s. 11.

<sup>27</sup> Ks. mm. ratkaisun otsikko. Hupli on kritisoinut ratkaisua mm. siksi, että se perustuu hänen mukaansa ”ahtaille” ympäristöoikeudellisille argumenteille, joissa ympäristöperusoikeus on asetettu yksinkertaisesti omaisuuden suojan edelle kelpuuttamatta muita mahdollisia argumentteja edes harkittaviksi. Ks. tarkemmin Hupli LM 2018, s. 282 ja 284–293.

<sup>28</sup> Linna käsittelee artikkelissaan kysymystä siitä, onko konkurssipesä ympäristövahinkolain 7 §:n mukaan toiminnanharjoittaja, ja näyttää pitävän määrittelyn hyväksymistä lähtökohtana artikkelissa myöhemmin esittämälleen ympäristövastuun superetuoikeudelle sekä koko artikkelin johtopäätöksille. Ks. Linna LM 2016, s. 381–388 ja 396.

vissä toiminnanharjoittajaksi, lienee tehtävä johtopäätös, ettei sen paremmin konkurssipesän korjaamisvelvollisuutta kuin kustannuskorvausvastuun massavelkaisuuttakaan ole Linnan mukaan käsillä. Tällaisessa tilanteessa konkurssisaataville kertyvien jako-osuuksien kannalta ei ole ratkaisevaa merkitystä sillä, hyväksytäänkö Linnan ehdottamalla tavalla konkurssipesän korjaamisvastuun luokittelu omaksi erityiseksi päältä otettavaksi eräkseen.

Linnan mukaan julkisoikeudellisen ympäristövastuun superetusijaa koko vahinkoa tuottaneeseen omaisuusmassaan nähden ei voida perustella yksin ympäristöperusoikeudella. Toisaalta hän toteaa, että velkojien maksunsaantioikeus ei estä lainsäätäjää säättämistä etuoikeudesta tietyille saataville tai velvoitteille tai antamasta etusijaa toimintavelvoitteille kustannusvastuineen suhteessa koko maksunsaantijärjestelmään. Lisäksi hän toteaa, että ympäristövastuun superetusija ei ole ristiriidassa konkurssioikeuden yleisten oppien kanssa.<sup>29</sup> Näihin johtopäätöksiin on helppo yhtyä. Linna päätyy kuitenkin pitämään kysymystä konkurssipesän ympäristövastuusta ”turhan isona ja epäselvänä kysymyksenä oikeustieteen tai edes oikeuskäytännön ratkaistavaksi”.<sup>30</sup> Epäselvässä oikeustilassa oikeustieteen olisi kuitenkin pyrittävä löytämään yleisten oppien systematisoinnilla yleisemmin sovellettavissa oleva ratkaisu. Oikeusjärjestelmän kannalta koherentti ratkaisu ei liene perustettavissa yksin ympäristöperusoikeuden tärkeyteen ja Linnan esittämiin muihin argumentteihin, vaan on kiinnitettävä huomiota myös velkojien omaisuuden suojan merkitykseen.

Linnan ja korkeimman hallinto-oikeuden edellä kuvatut kannanotot korostavat tarvetta etsiä ratkaisumallia kahden lähtökohdiltaan erilaisen oikeudenalan yhteensovittamiseksi. Ne eivät kuitenkaan muuta tosiasiaa, että konkurssioikeudessa lähtökohtana on perinteisesti pidetty konkurssilain mukaista saatavien luokittelua massavelkoihin ja konkurssisaataviin. Kaikki konkurssipesälle kuuluvat velvoitteet vaikuttavat velkojien asemaan ja edellytyksiin jatkaa konkurssimenettelyä riippumatta siitä, puhutaanko niistä luontoissuoritusvelvollisuuksina vai rahamääräisinä velkoina, sillä pesällä ei tosiasiaassa ole mahdollisuutta tehdä minkäänlaisia luontoissuorituksia ilman niihin vaadittavia varoja<sup>31</sup>. Siten jaottelua on edelleen syytä pitää konkurssioikeuden lähtökohtana myös julkisoikeudellisia ympäristövastuita koskevassa kysymyksessä.

Konkurssioikeuden lähtökohdista tarkasteltuna ennen konkurssin alkamista syntynyt, ympäristölainsäädännöstä johtuva kustannuskorvausvastuu vaikuttaa kuuluvan lähtökohtaisesti konkurssisaataviin<sup>32</sup>. Tällainen saatava on kuitenkin konkurssioikeuden lähtökohdistakin massavelkaa silloin, kun konkurssipesä on jatkanut liiketoimintaa ja kustannuskorvausvastuun perustava tapahtuma tapahtuu konkurssipesän toiminnan aikana. Konkurssilain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä pidettiin epäselvempänä kysymystä liiketoimintaa jatkaneen konkurssipesän vastuusta ennen konkurssin alkamista

---

<sup>29</sup> Ks. Linna LM 2016, s. 399–400. Kokko puolestaan toteaa superetusijan käsitettä kritisoimatta ja tarkemmin perustelematta, että ”PeL 20.1 §:n mukaista ympäristövastuuta toteuttava toimimisvelvollisuus voi aiheuttamisperiaatteen ja ympäristölakien valossa saada konkurssissa superetusijan ennen massavelkojen syntymistä, ellei laissa ole vastuun ulottuvuudesta nimenomaisesti säädetty poikkeusta”. Ks. Kokko 2020, s. 11.

<sup>30</sup> Ks. Linna LM 2016, s. 400.

<sup>31</sup> Ratkaisusta KHO 2017:53 seurasi, että siinä kyseessä ollut konkurssipesä tuli luontoissuoritusvastuun seurauksena ylivelkaiseksi ja ajautui konkurssiin. Luontoissuoritusvastuu jäi täyttämättä. Ks. myös Hupli LM 2018, s. 290–291.

<sup>32</sup> HE 221/2018 vp, s. 11. Hallituksen esityksen toteamuksen paikkansa pitävyyttä ei liene tarpeen kyseenalaistaa. Ennen konkurssia syntyneen ympäristölainsäädännöstä johtuvan kustannuskorvausvastuun luokittelu massavelaksi ei ole perusteltua muun muassa sen vuoksi, että konkurssilain esitöissä viitataan konkurssipesän maksuvelvollisuuden perustaviin muiden lakien kuin konkurssilain säännöksistä niihin, joissa säädetään nimenomaisesti konkurssipesän maksuvelvollisuudesta. Esimerkkeinä tällaisista säännöksistä mainitaan liikehuoneistojen vuokrauksesta annetun lain (482/1995) 6 luvun 39 § ja työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 8 §. Vastaavanlaisia säännöksiä ei ole ympäristölainsäädännössä. Ks. HE 26/2003 vp, 152/II.



sattuneesta kertaluonteisesta ympäristön pilaantumisesta, jota konkurssipesä ei toimillaan pahenna. Sama koski tilannetta, jossa konkurssipesä ei jatka liiketoimintaa, mutta ympäristövahinko on toimittaa alas ajettaessa syntynyt vasta konkurssin alkamisen jälkeen.<sup>33</sup>

## 2.1 VELKOJEN YHDENVERTAISUUS

Kaikilla insolvenssi- ja konkurssioikeuden periaatteilla<sup>34</sup> ei ole merkitystä tämän artikkelin tutkimuskysymykselle, koska kysymys on pääasiassa erilaisten velkojen eriasteisista oikeuksista maksunsaantiin ja siitä, millaisia julkisoikeudellisia velvoitteita konkurssipesällä voidaan tulkita olevan. Tämän vuoksi seuraavissa jaksoissa kiinnitetään huomiota ensisijaisesti velkojen yhdenvertaisuuden periaatteeseen sekä muihin periaatteisiin, jotka on arvioitu merkitykselliseksi tutkimuskysymyksen kannalta.

Velkojen yhdenvertaisuus on konkurssioikeuden ehdoton lähtökohta, joka ilmenee muun muassa velkojen maksunsaantijärjestyksestä annetun lain 2 §:stä, konkurssilain säännöksistä ja konkurssilain esitöistä. Maksunsaannin osalta yhdenvertaisuusperiaate on MJL 2 §:stä ilmenevänä ns. legalisoitu periaate: velkojilla on yhtäläinen oikeus saada maksu konkurssipesän varoista saataviensa suuruuden mukaisessa suhteessa.<sup>35</sup> Tästä lähtökohdasta poikkeamiseksi MJL:ssä säädetään erikseen yleisistä ja erityisistä etuoikeuksista ja viimesijaisuudesta<sup>36</sup>. Yleiset etuoikeudet antavat etuoikeuden maksuun kaikesta konkurssipesään kuuluvasta omaisuudesta. Erityiset etuoikeudet sen sijaan antavat etuoikeuden maksuun vain siitä varallisuuserästä, johon etuoikeus kohdistuu. Mikäli erityistä etuoikeutta nauttivaa saatavaa ei saada kokonaan katettua tästä varallisuuserästä, velkoja on oikeutettu saamaan jäljellä olevalle saatavalleen jako-osuuden muiden etuoikeudettomien velkojen tapaan. Etuoikeussääntelyn taustalla olevat tavoitteet ovat muun muassa sosiaalisia, fiskaalisia tai luotto- ja vakuusjärjestelmän turvaamiseen liittyviä<sup>37</sup>. Etuoikeuksiin on kuitenkin perinteisesti suhtauduttu pidättyvästi, ja etuoikeusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä 1990-luvulla luovuttiin useista lain tasolla säädetystä yleisistä ja erityisistä etuoikeuksista<sup>38</sup>.

Tulkintaa, jonka mukaan vastuu pilaantuneesta maaperästä kuuluisi konkurssivelkoihin, on perusteltu velkojen yhdenvertaisuudella. *Airaksinen* on huomauttanut, että tulkinta asettaa käytännössä kunnan ja valtion muita velkoja huonompaan asemaan<sup>39</sup>. Tähän huomautukseen voidaan vastata, että 1990-luvulla konkurssilain etuoikeussääntelyn uudistamisen yhteydessä haluttiin painottaa velkojen yhdenvertaisuuden periaatetta ja poistettiin sekä julkisvelkojen että muiden velkojatahojen yleiset etuoikeu-

<sup>33</sup> HE 221/2018 vp, s. 11.

<sup>34</sup> Ks. Koulu 2009, s. 40–42 ja Könkkölä – Linna 2013, s. 16–19.

<sup>35</sup> Ks. mm. KonKL 10:6.1, KonKL 15:10, KonKL 21:3.2 ja HE 26/2003 vp, 77/II, 108/II, 113/II, 143/II, 149/I ja Könkkölä – Linna 2013, s. 368, jossa Könkkölä korostaa alaviitteessä, että konkurssipesän varojen jakaminen yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti ilman siihen oikeuttavaa perustetta on lainvastaista ja tämän sisältöinen päätös on myös vastoin KonKL 15:10:ssä säädettyä kohtuuttoman päätöksen kieltoa, eikä pesänhoitaja saa panna sellaista päätöstä täytäntöön (KonKL 14:10).

<sup>36</sup> Etuoikeudet voidaan jakaa yleisiin etuoikeuksiin, joihin kuuluvat nykyisin yrityksen saneerausessa syntyneen saatavan etuoikeus (MJL 3a §) ja elatusavun etuoikeus (MJL 4 §), ja erityisiin etuoikeuksiin, joita ovat pantti- ja pidätysoikeuden tuottama etuoikeus (MJL 3 §) sekä yritysikiinnityksen tuottama etuoikeus (MJL 5 §). Lisäksi MJL 1.2 §:ssa todetaan erälle ns. hypotekaarisille eli kirjaamista edellyttäville panttioikeuksille kuuluvan etuoikeuden säättämisestä erikseen toisessa laissa. MJL 6 §:ssä säädetään myös viimesijaisista saatavista, joille suoritetaan maksu vasta kaikkien muiden saatavien jälkeen. Näihin kuuluvat esimerkiksi korot ja pääomalinat.

<sup>37</sup> Ks. Könkkölä – Linna 2013, s. 368.

<sup>38</sup> Kantola – Hänninen 2019, s. 243. Ks. HE 181/1992 vp, s. 1. Ks. erilaisista etuoikeuksista ja maksunsaantijärjestyksestä tarkemmin esim. Könkkölä – Linna 2013, s. 368–397.

<sup>39</sup> Ks. *Airaksinen* 2016, s. 331.

det, lapselle tulevan elatusavun etuoikeutta lukuun ottamatta. Yleisen etuoikeuden katsottiin olevan perusteltavissa vain, jos sillä on merkitystä kansalaisen perusturvan tai muiden olennaisten taloudellisten etujen kannalta.<sup>40</sup> Toisaalta, kuten konkurssilakia koskevassa uudessa hallituksen esityksessä on todettu, 1990-luvun alun lainvalmistelutyössä ei huomioitu ympäristöön liittyviä kysymyksiä, jotka poikkeavat muista, puhtaasti taloudellisista kysymyksistä. Tästä huolimatta hallituksen esityksessä katsottiin, että ympäristöön liittyviä erityiskysymyksiä, kuten konkurssipesän toimimisvelvollisuutta, ei voitaisi ratkaista etuoikeussäätelyn kautta.<sup>41</sup>

Velkojien ei tulisi voida hyötyä siitä, että velallisyhtiön toiminnassa on laiminlyöty noudattaa ympäristöoikeudellisia velvollisuuksia ja tätä vastaava vähennys sen varallisuudessa on jäänyt tapahtumatta, mutta kuten uudessa hallituksen esityksessä on aiheellisesti huomautettu konkurssilain uudistamisen yhteydessä, vastaava perustelu voitaisiin toisaalta esittää mistä tahansa julkisoikeudellisten velvoitteiden, esimerkiksi verovelkojen laiminlyönnistä<sup>42</sup>. Lisäksi Tuomas Huplin tavoin on perusteltua kiinnittää huomiota siihen, että ajatus konkurssivelkojista hyödynsaajina on nurinkurinen: konkurssista ei ole velkojille hyötyä, vaan haittaa, ja kysymys on tappioiden jakamisesta yhdenvertaisesti<sup>43</sup>.

## 2.2 ENNUSTETTAVUUDEN, KUSTANNUSTEHOKKUUDEN JA TARKOITUKSEN MUKAISUUDEN PERIAATTEET

Konkurssilainsäädännön kokonaisuudistuksen yleisenä tavoitteena oli selkeän ja ennakoitavan konkurssilain säätäminen<sup>44</sup>. Selkeyden ja ennakoitavuuden tavoitteita lienee pidettävä yhtenä konkurssioikeuden keskeisistä lähtökohdista<sup>45</sup>. Vallitsevan käsityksen mukaan konkurssilain ennustettavuuden tai ennakoitavan soveltamisen periaate saa justifikaationsa markkinataloudesta eli yleisemmin talousjärjestelmästä, jossa se on rakenteellinen välttämättömyys. Ennakoitavuuden vaatimus edellyttää, että yritykset voivat sopimuksia laatiessaan ennakoida, milloin niillä on oikeus saada sopimuskumppaninsa lakimääräiseen insolvenssimenettelyyn, mikäli nämä laiminlyövät sopimusvelvoitteitansa. Tällainen ennakoitavuus pitää liiketoiminnan kustannukset alhaisina ja edistää kustannustehokkuuden tavoitetta, joka ilmenee erityisesti KonkL 14:1:stä<sup>46</sup>. Lain soveltamisen ennustettavuus lisää myös insolvenssimenettelyn osapuolten kiinnostusta sovintoon. Yksittäisten lain säännösten tulkinnassa olisi siten perusteltua antaa etusija kielelliselle tulkinnalle.<sup>47</sup> Säännöksestä ilmenee myös niin kutsuttu tarkoituksenmukaisuusperiaate, jonka tarkoituksena on muun ohella menettelyn järjestäminen siten, että velko-

<sup>40</sup> HE 181/1992 vp, s. 12 ja 17.

<sup>41</sup> HE 221/2018 vp, s. 28.

<sup>42</sup> HE 221/2018 vp, s. 28. Ks. myös Linna LM 2016, s. 394.

<sup>43</sup> Ks. Hupli LM 2018, s. 287.

<sup>44</sup> Ks. HE 26/2003 vp, s. 17. Tavoitteesta lienee vallinnut eduskuntakäsittelyssä laaja yksimielisyys, sillä tavoite toistetaan sellaisenaan lakivaliokunnan mietinnön yleisperusteluissa. Ks. Koulu 2009, s. 42 ja LaVM 6/2003 vp, s. 2.

<sup>45</sup> Perusteluna tälle voidaan kotimaisessa lainvalmisteluaineistossa esitetyn lisäksi esittää, että ennustettavuus on asetettu tavoitteeksi myös Euroopan unionin prosessi- ja insolvenssisäädöksissä, joiden katsotaan ulottavan vaikutuksensa myös kansalliseen insolvenssilainsäädäntöön. Myös kansallisen insolvenssilainsäädännön on täytettävä EU-oikeuden asettamat vähimmäisvaatimukset oikeussuojassa, ennustettavuudessa ja markkinataloudellisessa asennoitumisessaan. Ks. Koulu 2009, s. 42.

<sup>46</sup> KonkL 14:1:n mukaan konkurssipesä on selvitettävä tehokkaasti, taloudellisesti ja joutuisasti sekä niin, ettei kenenkään oikeuksia loukata. Lain perustelujen mukaan tehokkuudella ja taloudellisuudella tarkoitetaan mahdollisimman suuren kertymän saamista velkojille. Ks. HE 26/2003, s. 133.

<sup>47</sup> Talousyksiköiden on kyettävä arvioimaan toisten talousyksiköiden maksukyvyttömyydestä aiheutuva riski. Ks. Koulu 2009, s. 42–43.

jille jää jaettavaksi varoja mahdollisimman suuri nettomäärä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, ettei pesän varoja käytetä enempää kuin välttämätön määrä esimerkiksi pesähallinnon kuluihin<sup>48</sup>.

Ennakoitavuuden ja kustannustehokkuuden kannalta on ongelmallista, jos velkojat eivät pysty lain sanamuodon perusteella selvittämään julkisoikeudellisiin ympäristövastuisiin liittyviä riskejä konkurssissa. Epäselvä oikeustila saattaa siten lisätä sellaisen liiketoiminnan kustannuksia, johon liittyy ympäristöriskkejä. Lisäksi epäselvä oikeustila on omiaan lisäämään itse konkurssimenettelyn kustannuksia, sillä viimekätinen keino saavuttaa ratkaisu tulkintaepäselvyyteen konkurssipesän mahdollisesta ympäristövastuusta ympäristölakien soveltamisen yksittäisissä tilanteissa on saattaa kysymys tuomioistuinten ratkaistavaksi<sup>49</sup>. Lain selkeyttäminen olisi siten perusteltua edellä kuvattujen periaatteiden kannalta. Nykytilassa nämä periaatteet kuitenkin vaikuttavat puoltavan tulkintaa, jossa julkisoikeudellisille ympäristövastuille ei tulisi antaa etusijaa niissä tapauksissa, joissa konkurssipesää ei voida kielellisen tulkinnan kautta määrittellä ympäristölainsäädännössä tarkoitetuksi vastuutahoksi.

### 2.3 OMAISUUDEN MYYNTIÄ JA HOITAMISTA KOSKEVA SÄÄNTELY JA HYVÄ PESÄNHOITOTAPA

Konkurssilain tavoitteena on pesään kuuluvan varallisuuden realisointi parhaan mahdollisen myyntituloksen tuottavalla tavalla ja velkojille kertyvien jako-osuuksien maksimointi<sup>50</sup>. Tämä merkitsee, että konkurssihallinnon on pyrittävä valitsemaan tilanteeseen tarkoituksenmukaisin myyntitapa parhaan mahdollisen realisaatiokertymän turvaamiseksi velkojille. Yleisesti liiketoiminnan myyminen kokonaisuutena on tarkoituksenmukaisempaa kuin siihen kuuluvien esineiden myynti yksittäin, ja mikäli liiketoimintakokonaisuutta rasittaa pilaantunut maaperä tai vesistö, liiketoimintaa ei pahimmillaan saada myytyä kokonaisuutena<sup>51</sup>. Siten joissakin tapauksissa ympäristön kannalta hyödyllisten toimenpiteiden toteuttaminen voi olla myös konkurssioikeuden tavoitteiden näkökulmasta toivottavaa ja velkojien etua palvelevaa.

Ympäristön hyväksi suoritettavia toimia voidaan tapauksesta riippuen tarkastella KonkL 17:1:n näkökulmasta. Säännös edellyttää, että konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta hoidetaan huolellisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Mikäli esimerkiksi pesävarallisuuteen kuuluvalla kiinteistöllä tapahtuu vahinko, jonka johdosta maaperä pilaantuu, on maaperän puhdistamiseen pyrkivissä toimissa tällöin kyse konkurssipesään kuuluvan omaisuuden hoitamisesta<sup>52</sup>. Konkurssioikeuden näkökulmasta omaisuuden hoitamista on kuitenkin tarkasteltava lähinnä pesävarallisuuden arvon säilymisen ja velkojien edun turvaamisen kannalta, eikä voimassa olevan konkurssilain säätämiseksi annetussa hallituksen

<sup>48</sup> Ks. Könkkölä – Linna 2013, s. 17–18.

<sup>49</sup> Monissa tapauksissa tällaisten oikeudenkäyntien kustannukset ovat jääneet viime kädessä veronmaksajien kannettaviksi. Ks. Koulu 2009, s. 45.

<sup>50</sup> Tavoite ilmaistaan KonkL 17:3:ssa, jonka mukaan konkurssipesän on muutettava rahaksi pesään kuuluva omaisuus pesän kannalta edullisimmalla tavalla niin, että siitä saadaan mahdollisimman hyvä myyntitulok.

<sup>51</sup> Ks. Kärki – Hovila 2019, s. 80–81 ja Koulu 2009, s. 360–361. Hallituksen esityksen mukaan yksittäistapauksessa käytettävä myyntitapa jää aina konkurssihallinnon harkintaan. HE 26/2003 vp, s. 154–155.

<sup>52</sup> Oma kysymyksensä on, olisiko konkurssipesällä oikeus panttiomaisuuden myyntihinnasta otettavaan korvaukseen ennen panttivelkojalle tehtävää suoritusta tilanteessa, jossa ympäristövastuu kohdistuu panttiomaisuuteen. Konkurssipesällä on oikeus korvaukseen, jos ympäristövastuun täyttämistä aiheutuneita kuluja voidaan pitää KonkL 17:7.1:ssä tarkoitettuina panttiomaisuuteen kohdistuneina hoitokuluina. Lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö eivät anna kysymykseen suoraa vastausta. Ks. tarkemmin mm. Kantola – Hänninen 2019, 250–253.

esityksessä ympäristönäkökohtia ole edes mainittu KonkL 17:1:n yhteydessä<sup>53</sup>. Sen sijaan hallituksen esityksessä kerrotaan omaisuuden hoitamisen tarkoituksenmukaisella tavalla tarkoittavan ennen muuta sitä, että omaisuuden hoidosta aiheutuvien kustannusten on oltava järkevässä suhteessa saavutettavaan hyötyyn nähden<sup>54</sup>. Esitöissä on siten viitattu tarkoituksenmukaisuuden vaatimuksen osalta myös suhteellisuusperiaatteeseen<sup>55</sup>. Säännöksessä ilmaistu huolellisuuden vaatimus tarkoittaa puolestaan perustelujen mukaan muun muassa, että nopeasti pilaantuva tai muutoin arvossaan aleneva omaisuus myydään nopeasti ja että omaisuuden asianmukaisesta suojaamisesta ja vakuuttamisesta huolehditaan, eikä sellaista liiketoimintaa harjoiteta, johon liittyy suuria riskejä<sup>56</sup>.

Konkurssilain esitöistä ilmenevä tarkoituksenmukaisuuden ja suhteellisuuden vaatimuksen näkökulma vaikuttaa puoltavan kantaa, jonka mukaan konkurssipesän varojen käyttäminen ympäristön kannalta hyödyllisiin toimiin silloin, kun toimimisvelvollisuus ei johdu suoraan muusta laista, olisi perusteltua lähinnä silloin kun tästä olisi odotettavissa taloudellista hyötyä velkojille ja pesällä aiheutuvat kustannukset olisivat järkevässä suhteessa tähän hyötyyn nähden. Toisaalta huolellisuuden vaatimus saattaa tapauksesta riippuen edellyttää, ettei pesä ala harjoittaa liiketoimintaa, johon liittyy ympäristöriskejä, sillä toimiminen esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) 5 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettuna toiminnanharjoittajana synnyttää viimeistään pesälle ympäristönsuojelulakiin perustuvat massavelkaiset vastuut<sup>57</sup>. Huolellisuuden vaatimus edellyttää pesänhoitajaa luonnollisesti huolehtimaan myös siitä, että ympäristölainsäädännön mukaiset lakisääteiset vakuutukset ovat kunnossa<sup>58</sup>.

## 2.4 JULKISSELVITYS JA JULKISEN INTRESSIN TOTEUTTAMINEN

Konkurssissa käsillä on velkojien kertymän maksimoinnin tavoitteen (perintäintressi, likvidaatio) lisäksi myös julkisen intressin toteuttaminen. Tämä ei ilmene suoranaisesti konkurssimenettelyn laissa määrittelyistä tehtävistä tai tarkoituksesta, vaan ilmenee eräänlaisena taustaperiaatteena monissa säännöksissä. Konkurssimenettelyn konkreettinen yhteys julkiseen intressiin ilmenee erityisesti konkurssilain 11 luvussa säänneltynä mahdollisuutena selvittää pesä julkisselvityksenä<sup>59</sup> viime kädessä valtion kustannuksella.<sup>60</sup>

<sup>53</sup> Ks. HE 26/2003 vp, s. 153 ja Könkkölä – Linna 2013, s. 792–795. Konkurssilaissa ei säädetä pesänhoitajalle ympäristöön liittyviä tehtäviä. Linna on todennut, että toisin kuin yrityssaneeraukseen, konkurssiin ei kuulu tulevaisuusulottuvuutta eikä myöskään yhteiskuntavastuuta esimerkiksi työllisyydestä tai ympäristöstä edes siihen määrään kuin toimivissa yhtiöissä. Ks. Linna LM 2016, s. 373. Ruotsin konkurssilain (konkurslag (1987:672)) 7:16 a:n mukaan pesänhoitajalla on ympäristövahinkoa koskeva ilmoitusvelvollisuus.

<sup>54</sup> HE 26/2003 vp, s. 153.

<sup>55</sup> Ks. Könkkölä – Linna 2013, s. 796.

<sup>56</sup> HE 26/2003 vp, s. 153. Omaisuuden suojaamisen tavoitteet liittyvät esimerkiksi siihen, ettei pesän haltuun otettu omaisuus vahingoitu esimerkiksi kosteuden tai sään johdosta eikä omaisuutta anasteta. Ks. KonkNK:n suositus 1/9.12.2019, s. 10–11.

<sup>57</sup> Jos julkisoikeudellisen ympäristövastuun perustava tapahtuma on tapahtunut konkurssin alkamisen jälkeen, kyse on liiketoimintaa jatkavan pesän osalta konkurssipesän vastuusta eli massavelasta. Ks. HE 221/2018 vp, s. 11.

<sup>58</sup> Ks. KonkNK:n suositus 1/9.12.2019, s. 11.

<sup>59</sup> KonkL 11:1.1:n nojalla tuomioistuimien voi konkurssiasiamiehen esityksestä päättää, että konkurssi jatkuu julkisselvityksenä, jos sitä voidaan pitää perusteltuna pesän varojen vähäisyyden taikka velalliseen tai konkurssipesään kohdistuvien selvitystarpeiden tai muun erityisen syyn vuoksi. Päätös julkisselvitykseen siirtymisestä merkitsee KonkL 11:2.1:n mukaan, että pesänhoitajan määräys ja velkojien päätösvalta konkurssissa lakkaavat. Julkisselvityksessä olevan konkurssipesän hallintoa hoitaa ja päätösvaltaa käyttää konkurssiasiamiehen määräämä, pesänhoitajan kelpoisuuden täyttävä henkilö (julkisselvittäjä), jonka haltuun konkurssipesään kuuluva omaisuus on luovutettava.

<sup>60</sup> Ks. Könkkölä – Linna 2013, s. 18.

Hupli on kritisoinut tapaa, jolla julkisoikeudellisia ympäristövastuita koskevassa keskustelussa on hänen mukaansa lähdetty aksiomaattisesti siitä, että ympäristöoikeuden ja konkurssioikeuden välillä on ristiriita, joka on ratkaistavissa vain toisen oikeudenalan eduksi. Tässä keskustelussa on Huplin mukaan jätetty huomiotta etenkin konkurssin *oikeussuojafunktion* laajuus. Hänen mukaansa olisi aiheellista korostaa esimerkiksi sitä, että konkurssioikeudella toteutetaan myös yleistä etua. Hupli toteaa juuri konkurssin olevan se lailla säännelty oikeussuojakeino, jolla ympäristölle haitallinen liiketoiminta saadaan loppumaan ja sitä koskeva määräysvalta siirrettyä pakolla pois niiltä yhtiöorgaaneilta, jotka ovat epäonnistuneet velallisen ympäristövastuiden ja muiden vastuiden täyttämässä.<sup>61</sup>

Vaikka ympäristönäkökohtia ei ole nimenomaisesti mainittu konkurssilain esitöissä<sup>62</sup>, on perusteltua katsoa, että konkurssioikeuden keskeisiin tavoitteisiin lukeutuva yleisen edun turvaamisen tavoite pitää sisällään myös ympäristöön liittyvät intressit. Erityisesti julkisen intressin toteuttamistavoitteen laajuus ilmenee julkisselvitykseen siirtymistä koskevan KonkL 11:1.1:n sanamuodosta: velalliseen tai konkurssipesään kohdistuvat selvitystarpeet tai muut erityiset syyt voivat pitää sisällään hyvin moninaisen joukon julkiseen intressiin liittyviä tavoitteita. Lisäksi erityisesti PeL 20.1 §:n ympäristöperusoikeuden merkityksen vahvistumisen<sup>63</sup> tulisi katsoa merkitsevän sitä, että ympäristönäkökohtien huomioiminen kuuluu nykyaikana myös konkurssioikeudella suojeltaviin intresseihin.

## 2.5 VÄLIJOHTOPÄÄTÖKSET

Konkurssisaatavia ja massavelkoja koskevan jaottelun näkökulmasta olisi ratkaiseva merkitys annettava saatavan oikeusperusteen syntymisajankohdalle ja massavelan määritelmälle. Velkojen yhdenvertaisuuden periaatteen näkökulmasta ennen konkurssin aloittamista syntyneet ympäristövelvoitteet ja ympäristönsuojelukustannukset ovat konkurssivelkoina samanarvoisia muiden konkurssivelkojen kanssa. Lisäksi edellä kuvatut konkurssioikeuden ennustettavuuden, kustannustehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden periaatteet puoltavat pidättyvää suhtautumista sellaiseen vallitsevan oikeuden tulkintaan, jossa julkisoikeudellisille ympäristövastuille annettaisiin etusija. Kun pesän toimimisvelvollisuus ei johdu selväpiirteisesti muusta laista, ympäristölle hyödyllisiin toimenpiteisiin ryhtymisen tarpeellisuutta tulee konkurssilain mukaan arvioida ensisijaisesti velkojen realisaatiokertymän näkökulmasta ja sen näkökulmasta, miten omaisuuden hoitokustannukset onnistutaan pitämään järkevissä suhteissa saatavuttavaan hyötyyn nähden.

Erilaisten velkojen yhdenvertaisuutta ja taloudellista hyötyä korostavien konkurssioikeuden lähtökohtien asettaminen etusijalle voi eräissä tilanteissa johtaa ympäristölainsäädännön tavoitteiden kannalta epätyytyttävään lopputulokseen, jossa vahingon alkuperäisen aiheuttajan varoja ei pahimmillaan voida hyödyntää lainkaan ympäristövastuiden täyttämiseen. Toisaalta konkurssioikeuden julkisen intressin turvaamisen tavoitteen voi arvioida lähentävän konkurssi- ja ympäristöoikeutta toisiinsa, eikä oikeudenalojen välillä tarvitse välttämättä nähdä ristiriitaa, mikäli tasapainoinen systematiikka on löydetävissä perusoikeusjärjestelmästä.

Ennen perusoikeuksien tasapainottamistarkastelua selvitetään kansainvälisen ympäristöoikeuden sekä EU-oikeuden näkökulmasta aiheuttamisperiaatetta ympäristövastuun taustalla. Tavoitteena on selvittää, millaista tulkinnallista vaikutusta kansallisen lainsäädännön ulkopuolinen ohjaus voisi antaa julkisoikeudellisen ympäristövastuun asemoinnille konkurssipesässä.

<sup>61</sup> Ks. Hupli LM 2018, s. 284–285.

<sup>62</sup> Ks. HE 14/2004 vp. ja LaVM 6/2003 vp.

<sup>63</sup> Ks. esim. HE 221/2018 vp, s. 93–94 ja PeVL 69/2018 vp, s. 2.

### 3 AIHEUTTAMISPERIAATE JA VASTUUTAHON MÄÄRITTELY

#### 3.1 AIHEUTTAMISPERIAATE

Aiheuttamisperiaatteen mukaan toiminnanharjoittaja, jonka toimet todennäköisesti aiheuttavat tai ovat aiheuttaneet vahinkoa ympäristölle, vastaa kokonaisuudessaan ennaltaehkäisevistä ja korjaavista toimenpiteistä aiheutuvista kuluista. Kyseessä on siis ulkoiskustannusten kanavoiminen sille taholle, joka hyötyy luonnonvarojen tai ympäristön käytöstä.<sup>64</sup>

Kansainvälisessä ympäristöoikeudessa aiheuttamisperiaatteen syntyyn ja vakiintumiseen liittyy klassinen Rion julistus<sup>65</sup> ja sen 16. periaate:

National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.

Aiheuttamisperiaate on kirjattu Euroopan unionin primäärioikeuteen (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 1–390, jatkossa SEUT, 191 artiklan 2 kappale) ja vahvistettu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.<sup>66</sup> Ohjausvaikutus todetaan nimenomaisesti esimerkiksi jätedirektiivin (19.11.2008, EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3–30) johdanto-osassa sekä direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa.

Suomessa aiheuttamisperiaate on yhdessä ennaltaehkäisyn periaatteen ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteen kanssa täsmennetty toiminnanharjoittajan yleisiksi velvollisuuksiksi ja lupaharkinnan osaksi<sup>67</sup>. KHO on viitannut nimenomaisesti periaatteeseen esimerkiksi jätetaksaa koskevassa ratkaisussa KHO 19.5.1997 T 1200 sekä vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:164, jossa terveydensuojelulain (763/1994) 27 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu parveketupakoinnin aiheuttamasta haitasta kohdennettiin asunnon omistajan sijasta haitan aiheuttaneeseen vuokralaiseen.<sup>68</sup> Luonnollisesti aiheuttamisperiaate kytkeytyy ympäristöoikeuden yleisten oppien tasolla edellä mainitun EU-oikeudellisen kontekstin lisäksi myös perustuslain 20 §:n ilmentämään ympäristöperusoikeuteen. Tätä näkökulmaa tarkastellaan syvemmin luvussa 4.

Tutkimuskysymyksen kannalta olennaista on jäsentää konkurssivelkojen asema suhteessa aiheuttamisperiaatteeseen. Onko konkurssivelkoja pidettävä aiheuttamisperiaatteen tarkoittamina tahoina, jotka hyötävät hankkeen ulkoiskustannuksista. Asiaa voi tarkastella siten, että konkurssia edeltävänä aikana luonnonvaroja tai ympäristöä hyödyntävän toiminnan jatkuessa häiriöttä velallisen velkojat ovat mahdollisesti saaneet osansa velallisen toiminnan tuottamasta taloudellisesta hyödystä. Näin ei toisaalta välttämättä ole ollut, mikäli velallinen on jo toiminnan jatkuessa laiminlyönyt veloitteensa velkojiaan kohtaan. On kuitenkin selvää, että viimeistään asetettaessa velallinen konkurssiin velkojat lakkaavat hyötymästä toiminnasta, mikäli eivät päätä jatkaa velallisen harjoittamaa toimintaa. Oma oikeustieteellisessä keskustelussa esiin noussut kysymyksensä on, voidaanko konkurssipesän nähdä

<sup>64</sup> Kokko – Mähönen 2015, s. 45 ja Kokko 2020, s. 7–8.

<sup>65</sup> Ks. yksityiskohtaisemmin Schwartz 2015, s. 430–431

<sup>66</sup> Ks. esim. C-534/13, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ym. v. Fipa Group Srl ym., 4.3.2015, julkaistu Sähköisessä oikeustapauskokoelmassa, 40–42 kohdat.

<sup>67</sup> Kokko – Mähönen 2015, s. 43–45, Kokko 2017, s. 136 ja Kokko – Suvantola 2010, s. 198–200.

<sup>68</sup> Ks. Kuusiniemi ym. 2013, I Perusteet > 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana > Ympäristöoikeuden periaatteista > Yleiset ympäristöperiaatteet > Aiheuttamisperiaate > Periaatteen vaikutukset. Kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013.

hyötävän velallisen ympäristövastuiden laiminlyönnistä siinä tapauksessa, että julkisoikeudellisia ympäristövastuita arvioitaisiin konkurssivelkoina massavelkojen sijaan.<sup>69</sup>

Konkurssipesän jätehuoltovelvollisuutta koskevassa ratkaisussa KHO 2017:53 viitattiin hallituksen esityksessä<sup>70</sup> mainittuun EU-tuomioistuimen aiheuttamisperiaatetta koskevaan oikeuskäytäntöön. Viitauksestaan huolimatta KHO ei ole arvioinut perusteluissaan kysymystä lainkaan siltä kannalta, oliko arvioinnin kohteena oleva konkurssipesä jäteongelman synnyttäneestä toiminnasta hyötynyt taho. Toisaalta konkurssipesien tapauksessa hyödynsaantia koskevalla lähtökohdalla ei liene paljoakaan merkitystä, sillä aiheuttamisperiaatteen soveltamista määrittelevässä kansainvälisessä keskustelussa painoarvoa on annettu toisenlaisille lähtökohdille<sup>71</sup>.

Vaikka Rion julistuksen 16. periaate ”polluter pays” ei sisällä yksiselitteistä saastuttajan määritelmää, on saastuttajan katsottu voivan tarkoittaa valtioita, yrityksiä ja yksityishenkilöitäkin. Kansainvälinen käytäntö vahvistaa tämän tulkinnan, vaikkakin käytännössä sääntelyn kohteena ovat useimmiten yhtiöt.<sup>72</sup> Kun on kyse tuotteista, saastuttajan vastuu saastuttavan toiminnan aiheuttamista kustannuksista voi kuulua eräissä tapauksissa kuluttajallekin<sup>73</sup>.

Kansainvälisessä keskustelussa saastuttajan määritelmille<sup>74</sup> on yhteistä, että ne ilmentävät saastuttavaan *toimintaan ryhtymisen* tai siihen *osallistumisen merkitystä* tai *tosiasiallisia edellytyksiä torjua vahinkoja*. Nämä ominaisuudet eivät ole erityisen luontevasti liitettävissä ainakaan konkurssipesään, joka ryhtyy suorittamaan toiminnan alas ajamiseksi välttämättömiä toimia, edellyttäen, ettei se ole tätä ennen ryhtynyt ympäristöä vahingoittaviin tai ympäristöriskejä sisältäviin toimiin.

Rion julistuksen sanamuodosta on suoraan pääteltävissä, että saastuttaja voidaan saattaa maksamaan sisällyttämällä ympäristönsuojelun kustannukset sen toimintaan (internalization) ja hyödyntämällä taloustieteellisiä instrumentteja (economic instruments). Schwartz katsoo kuitenkin periaatteeseen sisältyvän ilmauksen ”environmental” laajentavan periaatteen kustannuskäsitteen piirin kattamaan useita saastumiseen liittyviä nykyaikaisessa toiminta- ja talousympäristössä kohdattavia haasteita ja niiden selvittämiseen käytettävissä olevia keinoja. Tätä päätelmää Schwartzin mukaan tukee muun muassa EY-tuomioistuimen asiassa C-254/08, Futura Immobiliare srl Hotel Futura ym. v. Comune di Casoria, 16.7.2009 antamassaan tuomiossa (Kok. 2009 I-06995, jatkossa Futura-ratkaisu) tekemä linjaus, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat valita muodon ja keinot jätteiden käsittelystä aiheutuneiden kustannusten jakamiseksi ja niillä on siten laaja harkintavalta muotoillessaan aiheuttamisperiaatteen toimeenpanoa.<sup>75</sup> Tämän voi tulkita merkitsevän, että periaatteen toteuttamiseksi on hyväksyttävää

<sup>69</sup> Ks. Linna LM 2016, s. 396 ja Hupli LM 2018, s. 286–287.

<sup>70</sup> Hallituksen esitys jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 199/2010 vp.

<sup>71</sup> Alun perin termillä ”saastuttaja” viitattiin teollisuudella päästöjä aiheuttavaan tahoon, joka ylittää harjoittamassaan toiminnassa laillisesti sitoviksi määritellyt toiminnan harjoittamisen ehdoksi asetetun päästön kynnsarvon tai joka aiheuttaa vahinkoa ympäristölle suoraan tai epäsuorasti tai luo olosuhteet tällaisen vahingon syntymiselle. Ks. The Polluter Pays Principle: Definition – Analysis – Implementation, s. 68 ja Schwartz 2015, s. 432.

<sup>72</sup> Schwartz 2015, s. 432. Ks. esim. Council Recommendation of 3 March 1975 regarding cost allocation and action by public authorities on environmental matters (75/436/Euratom, ECSC, EEC), OJ L 194, 25.7.1975, p. 1–4, 2. kappale, jossa ympäristönsuojelun kustannukset kantavaan tahoon viitataan ilmauksella ”natural or legal persons governed by public or private law”.

<sup>73</sup> Schwartz 2015, s. 432.

<sup>74</sup> Ks. esim. Schwartz 2015, s. 432 ja The Polluter Pays Principle: Definition – Analysis – Implementation, s. 26 ja 68.

<sup>75</sup> Schwartz 2015, s. 432. Ks. Futura-ratkaisu, s. 47–48, 52 ja 55 kohdat. Keinoista esimerkkinä mm. saastuttavaa toimintaa harjoittaville yrityksille asetetut päästöverot ja lailliset päästöraja-arvot, tavaroiden ja palveluiden hintoihin lisätyt verot, päästökiintiöt ja päästökauppa. Ks. sääntelykeinoista kokoavasti esim. Schwartz 2015, s. 437–441.

käyttää varsin laajasti erilaisia myös konkurssipesään kohdistuvia tarkoituksenmukaisia lainsäädännöllisiä keinoja tapauksissa, joissa konkurssipesää voidaan pitää saastuttajana.

### 3.2 EU:N SEKUNDÄÄRINORMISTO VASTUUTAHON MÄÄRITTELYSSÄ

#### 3.2.1 Ympäristövastuudirektiivi aiheuttamisperiaatteen toteuttajana

EU:n ympäristövastuudirektiivi on keskeinen aiheuttamisperiaatetta konkretisoiva instrumentti.<sup>76</sup> Direktiivin perusperiaatteena on, että toiminnanharjoittaja, jonka toiminta on aiheuttanut ympäristövahingon tai välittömän uhan tällaisen vahingon tapahtumisesta, asetetaan taloudelliseen korvausvastuuseen<sup>77</sup>. Direktiivin 5, 6 ja 7 artiklojen nojalla direktiivin tarkoittaman ympäristövahingon tai sen välittömän uhan aiheuttaja on velvollinen joko itse estämään tai korjaamaan aiheuttamansa vahingon tai, jos viranomainen toteuttaa tarpeelliset ehkäisemis- tai korjaamistoimenpiteet, vastaamaan näistä aiheutuneista kustannuksista. Direktiiviä sovelletaan ympäristövahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet liitteessä III lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamisesta. Näihin kuuluvat toiminnot, joilta edellytetään jokin yhteisön ympäristölainsäädännön mukainen lupa tai hyväksyntä<sup>78</sup>. Liitteessä III ilmaistujen toimintojen harjoittajat ovat ankarassa vastuussa toiminnasta aiheutuvasta ympäristövahingosta. Suojelluille lajeille ja luontotyypeille aiheutetusta vahingosta vastaa kuitenkin jokainen ammatillista toimintaa harjoittava, joka on toiminut tuottamuksellisesti.

Miten konkurssipesä suhteutuu direktiivin määritelmiin? On tulkittavissa, ettei konkurssipesän toiminta ainoastaan sen ajaessa toimintaa alas rinnastu sellaiseen direktiivin tarkoittamaan ammatilliseen toimintaan<sup>79</sup>, joka aiheuttaa riskin ihmisten terveydelle ja ympäristölle – kysehän on toiminnasta, joka osaltaan edistää tällaisen riskin aiheuttavan ammatillisen toiminnan loppumista. Toisaalta voidaan todeta, ettei konkurssipesän hoitoa ole suoraan tai edes välillisesti yksilöity yhteisön lainsäädännössä sellaiseksi toiminnaksi, joka aiheuttaa riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Asiaan on suhtauduttava kuitenkin eri tavalla, jos konkurssipesä alkaa harjoittaa jotakin edellä mainituista ammatillisen toiminnan muodoista.

Ympäristövastuudirektiivin johdanto-osassa kehoitetaan jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä kannustaakseen toiminnanharjoittajia käyttämään asianmukaisia vakuutuksia tai muita taloudellisia turvajärjestelyjä ja edistääkseen rahavakuutta koskevien järjestelyiden ja markkinoiden kehittämistä, jotta toiminnanharjoittajat voisivat suoriutua direktiivin mukaisista taloudellisista velvoitteistaan<sup>80</sup>. 14 artiklan 1 kohdassa tämä on ilmaistu jäsenvaltioille asetettuna velvoitteena edistää sitä, että ”asianomaiset taloudelliset ja rahoitusalan toiminnanharjoittajat kehittävät rahavakuutta koskevia järjestelyjä ja markkinoita, mukaan lukien maksukyvyttömyystapauksissa sovellettavat rahoitusjärjestelmät”.

Ympäristövastuudirektiivissä ei viitata miltään osin jäsenvaltioiden velvollisuuteen muuttaa konkurssilainsäädäntöä, eikä konkurssipesän pitämistä vastuussa ympäristövahingosta ole selvästi pidetty tehokkaana keinona turvata ympäristövastuun toteuttaminen toiminnanharjoittajan konkurssissa. Toisaalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai antaa direktiiviä tiukempia säännöksiä ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta, mukaan

<sup>76</sup> Johdanto-osan 2. perustelukappaleessa todetaan, että aiheuttamisperiaate ilmenee Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (Konsolidoitu toisinto 2006) (EUVL C 321E, 29.12.2006, s. 37–186) 174 artiklan 2 kohdasta. 1 artiklan mukaan direktiivillä luotava ympäristövastuujärjestelmä perustuu aiheuttamisperiaatteeseen.

<sup>77</sup> Johdanto-osan 2. perustelukappale.

<sup>78</sup> Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi suuret teollisuuslaitokset, jätteiden käsittely sekä vaarallisiin aineisiin, kasvinsuojeluaineisiin, biosidituotteisiin ja geneettisesti muunnettuihin organismeihin liittyvät toiminnot.

<sup>79</sup> Johdanto-osan 8. ja 9. perustelukappaleet.

<sup>80</sup> Johdanto-osan 27. perustelukappale.



lukien määrittää uusia osapuolia vastuuseen direktiivissä tarkoitetuista vahingoista (16 artiklan 1 kohta). Edellytyksenä on kuitenkin se, että tällaiset määräykset ovat sopusoinnussa perussopimusten määräysten ja unionin muun johdetun oikeuden kanssa<sup>81</sup>. Tämän ei kuitenkaan tulisi katsoa muuttavan aiheuttamisperiaatteen tulkintaa, eikä konkurssipesän vastuu ole perustettavissa direktiiviin silloin, kun konkurssipesä ei harjoita direktiivin 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettua ammatillista toimintaa. EU-tuomioistuimen mukaan direktiivi ei sovellu silloin, kun aiheutetun ympäristövahingon ja toiminnanharjoittajan toiminnan välistä syy-yhteyttä ei voida osoittaa<sup>82</sup>. Mikäli konkurssipesää ei ole jäsenvaltion lainsäädännössä määritelty vastuussa olevaksi osapuoleksi, tulisi kysymys konkurssipesän mahdollisesta vastuusta näin ollen ratkaista sen perusteella, onko konkurssipesää pidettävä yksittäistapauksessa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti saastuttajana.

### 3.2.2 Jätteen haltija EU:n jätedirektiivissä

Jätedirektiivin tarkoituksena oli velvoittaa jäsenvaltiot säätämään tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita määrättäisiin jätehuollosta vastaaville luonnollisille ja oikeushenkilöille. Direktiivin johdanto-osassa mainitaan esimerkkeinä mahdollisista jätehuollosta vastaavista tahoista jätteen tuottajat, haltijat, kauppiat, kuljettajat tai kerääjät sekä laitokset tai yritykset, jotka suorittavat jätteenkäsittelytoimia ja toteuttavat jätehuoltosuunnitelmia.<sup>83</sup> 14 artiklassa säädetään, että jätteen alkuperäisen tuottajan tai nykyisen tai aiemman jätteen haltijan on vastattava jätehuollon kustannuksista aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. 15 artikla asettaa velvoitteita jäsenvaltioille: näiden tulee huolehtia siitä, että jätteen alkuperäinen tuottaja tai muu haltija huolehtii itse jätteen käsittelystä tai antaa jätteen käsittelyn kauppiaan tai jätteenkäsittelytoimia suorittavan laitoksen tai yrityksen taikka yksityisen tai julkisen jätteiden kerääjän tehtäväksi 4 ja 13 artiklan mukaisesti. Siten 14 ja 15 artikloissa vastuullinen taho määräytyy samojen periaatteiden mukaan. EY-tuomioistuin on katsonut, että direktiivin käsitettä ”jätteen haltija” on tulkittava laajasti ja että haltijaksi voidaan eräissä tapauksissa katsoa samanaikaisesti useampi luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö<sup>84</sup>.

EUT:in oikeuskäytäntö ilmentää periaatetta, jonka mukaan ”jätteen haltijan” määrittelemisen tulee olla sidoksissa siihen, minkä tahon toiminnan tai laiminlyönnin voidaan todeta olevan syy-yhteydessä ai-

---

<sup>81</sup> C-534/13, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ym. v. Fipa Group Srl ym, kohdat 46 ja 61.

<sup>82</sup> C-534/13, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ym. v. Fipa Group Srl ym, kohdat 46 ja 54–59 ja Raffinerie Mediterranee -tuomio, 70 kohta. Ks. myös direktiivin johdanto-osan 13. ja 18. perustelukappaleet.

<sup>83</sup> 45 kohta.

<sup>84</sup> Kun jätteen haltija antaa jätteen sellaisen laitoksen haltuun, joka vastaa sen hävittämisestä, kustannuksista vastaavaksi voidaan katsoa samanaikaisesti myös jätteen aiemmat haltijat tai valmistaja, jonka tuotteesta jäte on peräisin. C-1/03, Paul Van de Walle ym., 7.9.2004, Kok. 2004 I-07613, 55–61 kohdat.

heutuneeseen vahinkoon<sup>85</sup>. On sinänsä mahdollista, että jätehuollon kustannuksista vastaavia jätteen haltijoita on samanaikaisesti useita.<sup>86</sup> Vaikka jäsenvaltioilla on lähtökohtainen vapaus määrittellä, miten lainsäädännöllä käytännössä toteutetaan vastuu jätehuollon kustannuksista<sup>87</sup>, myös ympäristövastuun tulee EUT:in mukaan kohdistua kuitenkin johdonmukaisesti ja suhteellisuusvaatimusten mukaisesti niihin, jotka ovat aiheuttamisperiaatteen tarkoittamalla tavalla tosiasiaassa myötävaikuttaneet jätteen syntymiseen<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> Asiassa C-1/03, Paul Van de Walle ym., 7.9.2004 annetun tuomion (Kok. 2004 I-07613, jatkossa Van de Walle -tuomio) mukaan tuolloin voimassa olleessa jätedirektiivissä erotettiin toisistaan huolehtimis- ja hyödyntämistoimenpiteiden tosiasiallinen toteuttaminen, joka on kaikkien ”jätteen haltijoiden” vastuulla, olipa kyse tuottajasta tai hallussapitäjästä, ja toisaalta kyseisten toimintojen taloudellinen vastuu, joka kuuluu saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti henkilöille, jotka ovat aiheuttaneet jätteen, olivatpa he jätteen haltijoita tai aikaisempia haltijoita tai valmistajia, joiden tuotteesta jäte on peräisin. Ratkaisussa huoltamoasemayrittäjän hallussa pitämiseen perustuva haltijana oleminen arvioitiin vahingon tapahtumisajan tosiasiallisen fyysisen hallussapidon (sen omat varastot) mukaan. 58 ja 59 kohdat. Samalla tavoin laivanomistajaa pidettiin EUT:n ratkaisussa C-188/07, Commune de Mesquer v. Total France SA ja Total International Ltd, 24.6.2008, Kok. 2008 I-04501 jätteen haltijana sen perusteella, että mereen vuotanut öljy oli onnettomuuden tapahtumishetkellä laivassa. Öljy oli ollut laivanomistajan hallussa välittömästi ennen kuin siitä tuli jätettä, ja laivanomistajan oli siten katsottava ”tuottaneen” jätteen. 74 kohta. Van de Walle -tuomiassa huoltoasemalle öljyä toimittanut öljy-yhtiö saattoi olla vastuussa ainoastaan, mikäli aiheutunut vahinko oli seurausta öljy-yhtiön sopimusvelvoitteiden rikkomisesta tai sen suorittamasta muusta toimenpiteestä. Tällöin se oli ”tuottanut” jätteen, ja se oli katsottava jätteen haltijaksi. 60–61 kohdat. Myöhemmässä asiassa C-188/07, Commune de Mesquer v. Total France SA ja Total International Ltd, 24.6.2008 annettussa tuomiassa (Kok. 2008 I-04501, jatkossa Commune de Mesquer -tuomio) todettiin taloudellisen velvollisuuden seuraavan myötävaikuttamisesta jätteen syntymiseen tai riskiin siitä, että jätteestä aiheutuu pilaantumista. 77 ja 82 kohdat.

<sup>86</sup> Ks. Unionin tuomioistuimen asiassa C-335/16 (VG Čistoća d.o.o. v. Đuro Vladika ja Ljubica Vladika, 30.3.2017, julkaistu Sähköisessä oikeustapauskokoelmassa, jäljempänä VG Čistoća d.o.o. -ratkaisu) ennakkoratkaisupyyntöön antama ratkaisu, jonka mukaan niiltä osin kuin on kyse yhdyskuntajätteeseen liittyvästä jätehuollosta ja käsittelystä aiheutuvien kustannusten rahoittamisesta ja palvelusta, joka tarjotaan kollektiivisesti joukolle ”haltijoita”, jäsenvaltiot ovat jätedirektiivin 15 artiklan nojalla velvollisia varmistamaan sen, että lähtökohtaisesti kaikki kyseisen palvelun käyttäjät vastaavat 3 artiklassa tarkoitettujen ”haltijoiden” ominaisuudessa yhdessä jätteiden käsittelystä aiheutuvista kokonaiskustannuksista. 25 kohta. Ks. myös Commune de Mesquer -tuomio, 75 kohta. Perussäännön maksuja tällaisesta yhdyskuntajätteeseen liittyvästä jätehuollosta ja käsittelystä jäsenvaltion on kuitenkin varmistettava, ettei maksujen periminen johda siihen, että tiettyihin ”haltijoihin” kohdennetaan sellaisia kustannuksia, jotka ovat ilmeisen suhteettomia niiden todennäköisesti tuottamien jätteiden määriin tai luonteeseen nähden. VG Čistoća d.o.o. -ratkaisun mukaan tässä tarkoituksessa on muun muassa ”otettava huomioon kriteerit, jotka liittyvät käyttäjien käyttämien kiinteistöjen tyyppiin sekä niiden pinta-alaan ja käyttötarkoitukseen, jätteiden ”haltijoiden” tuotantokapasiteettiin, käyttäjien käyttöön annettujen jättesäiliöiden tilavuuteen ja siihen, miten usein jätteet kerätään, koska nämä parametrit ovat oliaan vaikuttamaan suoraan jätehuollon ja jätteen käsittelyn kustannuksiin”. 30–31 kohdat. Ks. analogisesti myös Futura-ratkaisu, 55 ja 56 kohdat.

<sup>87</sup> Ks. VG Čistoća d.o.o. -ratkaisu, 26 kohta.

<sup>88</sup> VG Čistoća d.o.o. -ratkaisun 29 kohdassa todetaan jätteiden tuottaneiden tahojen velvollisuuden osallistua kollektiivisesti investointeihin perustuvan juuri siihen, että nämä ovat myötävaikuttaneet jätteen syntymiseen. Futura-ratkaisussa todettiin olevan vaikeaa tai jopa kallista määrittää sen yhdyskuntajätteen tarkkaa määrää, jonka kukin ”haltija” on antanut kerättäväksi, minkä vuoksi ei ole estettä sille, että yhdyskuntajätteeseen liittyvät jätehuollon ja käsittelyn maksut laskettaisiin syntyvän jätteen määrää koskevan arvion perusteella eikä tosiasiallisesti tuotetun ja kerättäväksi annetun jätemäärän perusteella. Myös Futura-ratkaisusta ilmenee kuitenkin selkeästi, että aiheuttamisperiaate asettaa rajat, joiden vuoksi näissä tapauksissa kerätyt maksut eivät saa olla tiettyjen ”haltijoiden” suhteen ilmeisen suhteettomia niiden jätteiden määriin tai luonteeseen nähden, joita nämä tuottavat. Ks. Futura-ratkaisu, 48–57 kohdat.

Jäsenvaltiot ovat jätedirektiivin nojalla veloitettuja huolehtimaan siitä, että jätteistä huolehtimisen kustannuksista vastataan taloudellisesti, mutta toimivalta valita tähän soveltuvat muodot ja keinot kuuluvat jäsenvaltioille itselleen<sup>89</sup>. Jätedirektiivin tavoitteiden kannalta ei siten selvästikään ole tarkoituksenmukaista, että jäsenvaltion lainsäädännön mukaan kustannuksista vastaavaksi jätteen haltijaksi määriteltäisiin taho, jolla ei tosiasiaa ole taloudellisia valmiuksia vastata näistä kustannuksista, kuten vähävarainen konkurssipesä<sup>90</sup>.

On epäselvää, miten korkein hallinto-oikeus on voinut ratkaisun KHO 2017:53 perusteluissaan välttää kokonaan sen arvioinnin, millaisessa syy-yhteydessä konkurssipesän toimet tai laiminlyönnit olivat vahingon syntymiseen. Perusteluissa on ainoastaan todettu hallituksen esityksessä viitatus EU:n oikeuskäytännön osoittavan, että jätteen haltijana voi olla jätteeseen määräysvaltaa käyttävä taho. Vaikka konkurssipesä olisi vahingon tapahtumisen jälkeen saanut asiassa kyseessä olleen jätteen määräysvaltaansa, olisi EU:n oikeuskäytännön nojalla ratkaiseva merkitys tullut antaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti sille taholle, jota oli pidettävä vahingon tapahtumishetkellä jätteen tuottajana tai haltijana<sup>91</sup>. On tehtävä johtopäätös, että vaikka korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisussa KHO 2017:53 aiheuttamisperiaatteeseen, ratkaisu ei ole perustunut siihen sellaisena kuin sitä on tulkittu EUT:n oikeuskäytännössä, vaan jätteen haltijan käsitteeseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2003:51 on ratkaistu sama peruskysymys kuin ratkaisussa KHO 2017:53<sup>92</sup>. Molempiin ratkaisuihin viitataan myös konkurssiasian neuvottelukunnan suosituksessa 1 toteamalla, että konkurssipesä on jätelain 6 §:n 1 momentin tarkoittamana jätteen haltijana massavelkaisessa vastuussa jätteen asianmukaisesta käsittelystä. Suosituksessa todetaan kuitenkin, että konkurssipesä ei ole vallitsevan tulkinnan mukaan massavelkaisessa vastuussa velallisen toiminnasta aiheutuneesta maaperän tai pohjaveden pilaantumisesta taikka velallisen toiminnassa aiheutetusta ympäristövahingosta, ainakaan, jos konkurssipesä ei jatka ympäristöä pilaavaa toimintaa.<sup>93</sup> Yleisesti hyväksyttynä ei ilmeisesti voida pitää tulkintaa, jonka mukaan myös muille julkisoikeudellisille ympäristövastuulle kuin jätehuoltovastuulle annettaisiin massavelkainen asema korkeimman hallinto-oikeuden linjausten perusteella. Tähän viittaa myös se seikka, että viranomaiskäytännössä on yleisesti ottaen suhtauduttu pidättyvästi ratkaisun KHO 2003:51 oikeusohjeen analogiseen soveltamiseen muun kaltaiseen ympäristölainsäädäntöön<sup>94</sup>. Ratkaisuja KHO 2017:53 ja KHO 2003:51 on lisäksi kritisoitunut äänekkäästi erityisesti Tuomas Hupli, joka pitää korkeimman hallinto-oikeuden jätteen haltijan

---

<sup>89</sup> Commune de Mesquer -tuomio, 80 kohta.

<sup>90</sup> EY-tuomioistuin piti Commune de Mesquer -tuomiossa hyväksyttävänä jopa sitä, että korvausrahasto, josta suoritettaville korvauksille on kunkin onnettomuuden osalta asetettu yläraja, vastasi jätteen haltijoiden sijaan kustannuksista, jotka liittyivät sellaisesta jätteestä huolehtimiseen, joka oli syntynyt onnettomuuden seurauksena mereen valuneesta öljystä. Lisäksi EY-tuomioistuin korosti ratkaisussa nimenomaisesti, että tilanteessa, jossa korvausrahastosta on jo maksettu korvauksen enimmäismäärä eikä aluksen omistajaa ja/tai aluksen rahtaaajaa voida pitää vastuun osalta säädettyjen jäsenvaltion kansallisen oikeuden rajoitusten ja/tai vapautusten mukaisesti vastuullisina kustannuksista, voi valmistaja, jonka valmistamasta tuotteesta jäte oli peräisin, olla vastuussa kustannuksista ainoastaan tapauksessa, jossa se on toiminnallaan myötävaikuttanut siihen riskiin, että aluksen haaksirikosta aiheutuu pilaantumista. Ks. 81 ja 82 kohdat.

<sup>91</sup> Ks. myös Hupli LM 2018, s. 288.

<sup>92</sup> Ks. myös Hupli LM 2018, s. 282, 2. alaviite.

<sup>93</sup> KonkNK:n suositus 1/9.12.2019, s. 15–16. Linnan mukaan kysymyksestä ei liene olemassa vallitsevaa tulkintaa vakiintuneen oikeustilan merkityksessä, minkä vuoksi hän on pitänyt suositusta ”jokseenkin kiistanalaisena”. Ks. Linna LM 2016, s. 392.

<sup>94</sup> Ks. HE 221/2018 vp, s. 17.

käsitteellä operointia keinotekoisena ja kiinnittää huomiota muun muassa siihen, että asetettaessa velallinen konkurssiin tämä ei lakkaa olemasta oikeushenkilö, jolla on velvollisuuksia.<sup>95</sup>

Kai Kokko on todennut KHO:n oikeuskäytännön vahvistavan sen, että konkurssipesän jätteitä ja roskaa koskeva toimimisvelvollisuus konkretisoituu massavelkaisena kustannuksena ja se maksetaan massavelasta ennen konkurssivelkojen maksamista ja jopa ennen muita massavelkoja.<sup>96</sup> Vaikka oikeuskäytännön onnistuneisuudesta voidaan esittää kritiikkiä, on Kokon johtopäätökseen aiheellista yhtyä. Samoin vaikuttaa selvältä, että toimimisvelvollisuus syntyy yleisseuraannon myötä, kuten Kokko on todennut<sup>97</sup>.

### 3.2.3 Teollisuuspäästödirektiivi: toiminnanharjoittajan käsite

Teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU (EUVL L 334/17, 17.12.2010, jatkossa teollisuuspäästödirektiivi) tavoitteena on teollisen toiminnan aiheuttaman pilaantumisen ehkäiseminen, vähentäminen ja mahdollisuuksien mukaan myös estäminen. Tavoitteiden toteuttamisessa noudatetaan direktiivin johdanto-osan mukaan saastuttaja maksaa -periaatetta (aiheuttamisperiaatetta) ja pilaantumisen ehkäisemisen periaatetta. Direktiivillä pyritään vahvistamaan tärkeimpien teollisuudenalojen valvontaa koskeva yleinen kehys, jossa etusijalla on pilaantumisen estäminen lähteellä ja jossa varmistetaan luonnonvarojen harkittu hoito ja otetaan tarvittaessa huomioon taloudellinen tilanne ja sen paikan paikalliset erityispiirteet, jossa teollista toimintaa harjoitetaan.

Jäsenvaltiot voivat itse määrittää, miten vastuu jaetaan laitosten toiminnanharjoittajille, kunhan direktiivin noudattaminen varmistetaan. Vastuu onnettomuuksien ja vaaratilanteiden seurauksista ympäristölle ja sellainen pilaantumiseen liittyvä vastuu, jota toiminnanharjoittaja ei ole aiheuttanut, kuuluvat asiaa koskevan kansallisen oikeuden soveltamisalaan ja tapauksen mukaan asiaa koskevan unionin oikeuden soveltamisalaan. Aiheuttamisperiaatetta ei ole hyväksyttävää tulkita siten, että direktiiviin perustuvat pilaantumiseen liittyvät vastuut voisivat kuulua unionin oikeuden mukaan konkurssipesälle tilanteessa, jossa konkurssipesän päätökset ja toimet eivät ole syy-yhteydessä ympäristövahinkoon. Näin ollen konkurssipesän vastuu voi tällöin perustua vain kansalliseen lainsäädäntöön, muttei kuitenkaan aiheuttamisperiaatteeseen.

Direktiivissä tarkoitetaan 3 artiklan 15 alakohdan mukaan "toiminnanharjoittajalla" ketä tahansa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka käyttää laitosta tai polttolaitosta, jätteenpolttolaitosta tai jätettä käyttävää rinnakkaispolttolaitosta tai jolla on kokonaan tai osittain määräysvalta tällaiseen laitokseen taikka, jos kansallisessa oikeudessa niin määrätään, ketä tahansa henkilöä, jolle on luovutettu määräävä taloudellinen päätäntävalta tällaisen laitoksen teknisen toiminnan suhteen. Asiassa C-534/13, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ym. v. Fipa Group Srl ym., 4.3.2015 annetun tuomion (julkaistu Sähköisessä oikeustapauskokoelmassa) perusteella jäsenvaltioiden on lähtökohtaisesti sallittua säätää direktiiviä tiukempia säännöksiä ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta<sup>98</sup>. Myös teollisuuspäästödirektiivin johdanto-osassa todetaan, että SEUT 193 artiklan mukaisesti direktiivi ei estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojaustoimenpiteitä, edellyttäen että kyseiset toimenpiteet ovat perussopimusten mukaisia ja niistä on

---

<sup>95</sup> Ks. tarkemmin Hupli LM 2018, jossa Hupli toteaa lopuksi päätyvänsä siihen, että perustetta, joka vakuuttavasti osoittaisi ratkaisun KHO 2017:53 (ja 2003:51) lailliseksi, ei ole esitetty.

<sup>96</sup> Kokko 2020, s. 20.

<sup>97</sup> Ks. Kokko 2020, s. 23.

<sup>98</sup> Ks. tuomion 15 ja 61 kohdat.

ilmoitettu komissiolle<sup>99</sup>. Tämä merkitsee, ettei jäsenvaltioiden ole kiellettyä säätää siitä, että konkurssipesä on vastuussa direktiivin mukaisista velvoitteista, mikäli tällainen sääntely ei ole ristiriidassa perussopimusten kanssa.

### 3.3 VÄLIJOHTOPÄÄTÖKSET

Tarkastelu osoitti, etteivät keskeiset EU:n säädökset velvoita suoraan jäsenvaltioita muuttamaan kansallisia konkurssilakejaan. Näissä säädöksissä ja EU-tuomioituimen oikeuskäytännössä ei ole viitattu konkurssipesän ympäristövastuun olevan tehokas keino ympäristöhaittojen torjunnassa. Sen sijaan erityisesti ympäristövastuudirektiivissä huomiota on kiinnitetty sen tärkeyteen, että EU:n jäsenvaltiot edistävät erilaisten maksukyvyttömyystapauksissa sovellettavien rahoitusjärjestelmien kehittymistä. Keskeisten direktiivien ja niitä koskevan oikeuskäytännön perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että EU-oikeuden soveltamisalalla julkisoikeudellinen ympäristövastuu voi kuulla vain taholle, jonka valinnoilla tai toimimisella on aiheuttamisperiaatteen mukaisesti jonkinlainen syy-yhteys ympäristölle aiheutuneeseen vahinkoon. Toisaalta havainnot viittaavat siihen, että jäsenvaltioiden on perussopimusten sallimissa rajoissa sallittua säätää kansallisessa lainsäädännössään konkurssipesälle kuuluvasta syy-yhteysedellytyksestä riippumattomasta vastuusta, mutta tällaisessa vastuussa ei ole kyse EU-oikeuden soveltamisesta.

EU-sääntelytasoilla ei edellytetä valtioita säätämään vastuun kuulumisesta tarvittaessa muulle kuin haitallisesta toiminnasta suoraa taloudellista hyötyä saavalle taholle tai jo aiheutuneen vahingon aiheutumiseen jollakin tapaa myötävaikuttavalle taholle. EU-oikeus kuitenkin mahdollistaa sen, että kansallisessa lainsäädännössä vastuu julkisoikeudellisista ympäristövastuista kuuluisi eräissä tapauksissa konkurssipesälle: aiheuttamisperiaatteen ulkopuolinen vastuu kuuluu asiaa koskevan kansallisen oikeuden soveltamisalaan ja tapauksen mukaan asiaa koskevan unionin oikeuden soveltamisalaan<sup>100</sup>. EU:n vaatimustasoa tiukemman sääntelyn on kuitenkin oltava sopusoinnussa perussopimusten kanssa<sup>101</sup>.

## 4 YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN JA OMAISUUDENSUOJAN TASAPAINOTTAMINEN

### 4.1 YMPÄRISTÖVASTUUN JA OMAISUUDENSUOJAN VÄLINEN JÄNNITE

Perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä. Ympäristöoikeuden yleisiä oppeja tarkasteltaessa ympäristölaeissa ilmaistuilla periaatteilla sekä perustuslakivaliokunnan näitä lakeja koskevilla lausunnoilla on keskeinen merkitys. Ympäristövastuun kansallinen sääntely perustuu lisäksi merkittävin osin Euroopan unionin lainsäädäntöön. Yksinomaan kansallisista lähtökohdista ja sääntelytarpeista laadittua ympäristövastuuseen liittyvää sääntelyä voidaan arvioida olevan verraten niukasti.<sup>102</sup> Edellä tehtyt havainnot viittaavat kuitenkin siihen, että niiltä osin kuin jonkin tahon vastuuta ei voida perustaa aiheuttamisperiaatteeseen, kansallisilla lainsäätäjillä

<sup>99</sup> Ks. johdanto-osan 10. perustelukappale.

<sup>100</sup> Ks. mm. teollisuuspäästödirektiivin johdanto-osan 25. perustelukappale.

<sup>101</sup> Ks. mm. C-534/13, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ym. v. Fipa Group Srl ym, 46 ja 61 kohdat.

<sup>102</sup> PeVL 69/2018 vp, s. 3. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä lainsäädäntöä ovat ympäristönsuojelulaki (PeVL 10/2014 vp), luonnonsuojelulaki (1096/1996) (PeVL 21/1996 vp, PeVL 15/2003 vp, PeVL 25/2014 vp), vesilaki (587/2011) (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).

on laaja harkintavalta valitessaan tarkoituksenmukaisimmat keinot ympäristövastuusääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ympäristöperusoikeussäännöksen on katsottu sisältävän eräänlaisen läpäisyperiaatteen lähtökohdan, jonka mukaan siinä ilmaistut ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä<sup>103</sup>. Tutkimusongelman kannalta on siten kiinnitettävä huomiota siihen, onko konkurssioikeutta pidettävä niin selväpiirteisesti ympäristöllisesti merkityksellisenä lainsäädäntönä, että lainsäätäjän tulisi pyrkiä ottamaan ympäristöperusoikeussäännöksessä ilmaistut ympäristöarvot huomioon pohtiessaan konkurssilakin mahdollisia muutoksia. Kysymys on samalla siitä, velvoittaako läpäisyperiaate erityisellä tavalla huomioimaan tällaiset ympäristöarvot voimassa olevaan konkurssilakiin liittyvässä lainkäytössä.

Käsillä olevan tarkastelun yhtenä kantavista lähtökohdista on teoreettinen viitekehys, jonka mukaan valtiosääntö- ja perusoikeusnäkökulma voi parhaimmillaan avata mahdollisuuksia oikeudenalojen välisten raja-aitojen madaltamiseksi ja oikeudenaloja yhdistävien lähtökohtien tunnistamiseksi<sup>104</sup>. Lähestymistapa on perusteltu, sillä keskustelua julkisoikeudellisista ympäristövastuista konkurssissa on leimannut ajatus konkurssi- ja ympäristöoikeuden jännitteisestä suhteesta<sup>105</sup>. Pitkälle eriytynyt ja kaapeisiin erityissektoreihin hajautunut oikeudellinen tarkastelu voi vaikeuttaa hajanaisen normiaineiston kokonaisvaltaista hahmottamista ja muodostua esteeksi moniulotteisissa ratkaisutilanteissa. Monet laaja-alaiset ja monimutkaiset oikeudelliset ongelmat edellyttävät usean oikeudenalan oppien samanaikaista soveltamista.<sup>106</sup>

Teoreettisena lähtökohtana on lisäksi havainto siitä, että eräät perustuslain säännökset, mukaan lukien ympäristövastuuta koskeva 20 §, sääntelevät eri oikeudenalojen järjestelmien keskeisiä lähtökohtia ja perusteita. Kuten Länsineva on asian ilmaissut, tällaiset säännökset voidaan nähdä sellaisina nimenomaisina kiinnityskohtina, jotka kytkevät niitä koskevat oikeudenalat laajemminkin osaksi perustuslailista järjestelmää. Tällä tavoin perusoikeusjärjestelmä ja muut yleiset valtiosääntöperiaatteet asettavat vaatimuksia ja rajoja oikeudenalakohtaiselle sääntelylle ja päätöksenteolle.<sup>107</sup> Perusoikeusjärjestelmä muodostaa siis käyttökelpoisen lähtökohdan lainopilliselle systematisoinnille käsillä olevassa tutkimuskysymyksessä.<sup>108</sup>

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut lausunnoissaan, ettei PeL 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta valiokunta on katsonut, että saman perusoikeussäännösten osina ympäristöperusoikeussäännöksellä ja omaisuuden suojaussäännöksellä voi olla kummallakin vaikutusta toistensa tulkintoihin. Erityisesti näin on tilanteissa, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.<sup>109</sup> Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa PeL 20 §:ään kiinnittyville perusteille<sup>110</sup>.

<sup>103</sup> HE 273/2010 vp, s. 201.

<sup>104</sup> Ks. esim. Länsineva 2002, s. 18 ja Viljanen 2002, s. 36.

<sup>105</sup> Ks. esim. Hupli 2018, s. 282.

<sup>106</sup> Ks. esim. Länsineva 2002, s. 18 ja Pöyhönen 2000, s. 9–15.

<sup>107</sup> Ks. Länsineva 2002, s. 28–29.

<sup>108</sup> Ks. myös Kolehmainen 2015, s. 18 ja Siltala 2003, s. 571.

<sup>109</sup> Ks. PeVL 10/2014 vp, s. 4, PeVL 36/2013 vp, 2/I, PeVL 32/2010 vp, 9/I, PeVL 20/2010 vp, 2/II, PeVL 6/2010 vp, 2, PeVL 38/1998 vp, 3/I ja PeVL 21/1996 vp, 2/I.

<sup>110</sup> PeVL 10/2014 vp, s. 4. Ks. esim. PeVL 36/2013 vp, 2/I ja PeVL 6/2010 vp, 3/I.

Julkisoikeudellisen ympäristövastuun voidaan tulkita perustuvan viime kädessä PeL 20 §:ään. Toisaalta perustuslakivaliokunta huomautti konkurssilakiin ehdotettuja ympäristövastuusäännöksiä koskevassa lausunnossaan, että ympäristölainsäädännön velvoitteilla suojataan myös haitankärsijöiden omaisuudensuojaa<sup>111</sup>. Perusoikeusjärjestelmän koherenttiuden tavoite nostaa esiin myös kysymyksen siitä, puoltaako perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus tulkintaa, jonka mukaan julkisoikeudellisen ympäristövastuun tulisi koskea vain velallista, mutta ei konkurssipesää.

PeL 20.1 §:n painoarvoa laintulkinnassa saattaa vähentää se, että ympäristöperusoikeus on toiminut lähinnä kansallisen ympäristölainsäädännön tukena. Viljasen, Heiskasen ja Raskullan mukaan tämä ympäristöperusoikeuden taustalle jäävä rooli näkyy perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja kotimaisessa tutkimuksessa, joka on keskittynyt arvioimaan ympäristöperusoikeussäännöksen eri ulottuvuuksien vaikutuksia lainsäädäntöön. Lisäksi voidaan todeta, että tuomioistuimissa hallinto-oikeudellinen perintö on muodostunut ympäristöoikeudellisessa ratkaisuarargumentoinnissa perusoikeuksia keskeisemmäksi. Myöskään suomalaiset ympäristöjärjestöt eivät ole käyttäneet ympäristöperusoikeutta systemaattisesti kanneperusteena. Ympäristöperusoikeuden normisisältöä voidaan pitää niukkana. Tämä johtuu muun muassa siitä, että oikeuskäytännössä viitataan vain harvoin PeL 20 §:ään. Haastattelututkimusten mukaan tuomarit operoivat mieluummin tavallisen lainsäädännön tasolla kuin ympäristöperusoikeudella. Myös suomalaisten tuomioistuinten vuoropuhelu kansainvälisen oikeuskäytännön kanssa on vähäistä. Myöskään oikeuskanslerin ratkaisuissa ei viitata merkittävästi ympäristöperusoikeuteen.<sup>112</sup>

Ympäristönäkökohtia ei ole toistaiseksi kirjattu konkurssilakiin. Edellä mainitut jätelakia koskevat KHO:n ratkaisut 2017:53 ja 2003:51 ja konkurssiasian neuvottelukunnan suositusten viittaus niihin<sup>113</sup>, oikeustieteilijöiden kannanotot<sup>114</sup>, lakiesitys konkurssilain muuttamiseksi ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevat kannanotot<sup>115</sup> ovat kuitenkin sellaisia oikeuden pintatason ilmiötä, jotka osoittavat oikeuden tavoite- ja arvoperustassa tapahtuneen kehitystä. Kehitys vaikuttaa kulkeneen pisteeseen, jossa läpäisyperiaatteen on katsottava koskevan myös konkurssilakia. Siten ympäristöperusoikeussäännös vaikuttaa edellyttävän jonkin tasoisesta konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta säätämistä ja sitä, että ympäristöarvot olisi otettava huomioon myös konkurssipesiä koskevassa lainkäytössä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi todettiin PeL 20 §:n 1 momentin oikeudellisen merkityksen vahvistuneen säätämisaikojen jälkeen. Lisäksi esityksessä todettiin, että vakavan vaaran ja vakavan haitan ehkäisemisellä pyritään suojaamaan ympäristöperusoikeuden näkökulmasta keskeisiä oikeushyviä.<sup>116</sup> Perustuslakivaliokunnan keskeinen kritiikki sanotun lakiesityksen yhteydessä liittyi omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeu-

<sup>111</sup> PeVL 69/2018 vp, s. 5. Kokko on pitänyt tätä perustuslakivaliokunnan johtopäätöstä merkittävänä ja todennut, että lausunnossa haitankärsijöiden omaisuudensuojan vahvistui ympäristöperusoikeudesta. Kokko 2020, s. 4.

<sup>112</sup> Ks. Viljanen ym. 2016, s. 88–93.

<sup>113</sup> Ks. KonkNK:n suositus 1/9.12.2019, s. 15.

<sup>114</sup> Ks. esim. Linna LM 2016. Toisaalta Hupli on huomauttanut, ettei ympäristöä pelasteta konkurssioikeudella. Hän muistuttaa, ettei mikään lainsäädäntö tuo sellaisenaan lisää rahaa ympäristöongelmien torjumiseen eikä niiden korjaamiseen ja ettei millään lainsäädännöllä kyetä lopullisesti torjumaan insolvenssiriskejä. Hän kuitenkin esittää samassa yhteydessä erilaisia vaihtoehtoja konkurssilakiin ja velkojien maksunsaantijärjestyksestä annettuun lakiin tehtäviksi muutoksiksi. Ks. Hupli LM 2018, s. 292.

<sup>115</sup> Ks. PeVL 69/2018 vp, s. 5, jossa todetaan sääntelytarpeen ilmeisyys huolimatta siitä, että valiokunnan mielestä uusi konkurssilain 16a luku oli poistettava, jotta hallituksen esityksen (HE 221/2018 vp) 1. lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

<sup>116</sup> HE 221/2018 vp, s. 93–94.

den tasapainottamistarpeen puutteelliseen huomioon ottamiseen. Sääntämisympäristöperustelut olivat olleet tältä osin erittäin niukat, eivätkä siten mahdollistaneet yksityiskohtaista lakiehdotuksen valtiotieteellistä arviointia, erityisesti perusoikeuksien keskinäistä punnintaa.<sup>117</sup>

Perustuslakivaliokunnan kanta on ymmärrettävä. Kun on kyse yhden perusoikeuden rajoittamisesta toisen perusoikeuden perusteella, ei perusteluja voida kytkeä vain yleisesti ilmaistuihin perustelemattomiin perusoletuksiin. On mahdollista, että ympäristövastuun kasvanut merkitys ilmenee selvemmin vain eräillä kehittyneillä ympäristöoikeuden sektoreilla samalla, kun toisilla alueilla sen merkitys jää vähäisemmäksi. Siten hallituksen esityksen pelkkä ilmoitus ympäristöperusoikeuden merkityksen vahvistumisesta ei täytä vaatimusta, jonka mukaan rajoitusperusteen olisi ilmentävä selkeästi vähintään lain perusteluista<sup>118</sup>.

Konkurssipesiin liitettävän ympäristövastuun kontekstissa PeL 20 §:n vastinpariksi tulee tunnistaa omaisuudensuoja. Omaisuuden perustuslaillinen suoja on markkinatalousjärjestelmän pohjalle rakennettavan yhteiskunnan peruselementti. Omaisuudensuojasäännös voidaan nähdä perustuslain keskeisenä säännöksenä, joka suojaa paitsi yksityisten kansalaisten yksittäistä perusoikeutta, myös yksityistä omistusoikeutta instituutiona ja vielä laajemmin markkinatalousjärjestelmää. Perustuslaissa omaisuuden suojasta on säädetty sen 15 §:ssä. Säännön mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakollisuudesta yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Säännön ensimmäinen virke, yleissäännös, määrittää omaisuuden yhdeksi niistä oikeushyvistä, joiden suhteen perustuslaki yksilöitä suojaa.

Omaisuuden käsite on perustuslaissa vakiintuneesti ymmärretty melko laajasti. Säännöksen tarkoituksena on suojata lähtökohtaisesti kaikenlaisia yksilöiden varallisuusarvoisia etuja ja oikeuksia. Jotta tietty etu siis kuuluisi säännöksen soveltamisalan piiriin, edellytetään siltä varallisuusarvoa. Säännös ei näin ollen suojaa mitä tahansa yksilön oikeuksia ja etuja, vaan ainoastaan sellaisia etuja, joilla on tälle henkilölle *taloudellista arvoa*. Omaisuudensuojaa koskevaa tulkintakäytäntöä voikin luonnehtia niin, että jokseenkin kaikenlaisten yksityisoikeudellisten varallisuusarvojen on katsottu kuuluvan säännöksen soveltamisalan piiriin.

Sopimussuhteisiin ja muihin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin perustuvat konkurssivelalliseen kohdistuvat saamisoikeudet kuuluvat velkojen omaisuudensuojan piiriin, sillä niiden tulkitaan vakiintuneesti olevan omaisuutta perustuslain tarkoittamassa mielessä. Kuitenkin myös muut kuin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin perustuvat varallisuusarvoiset velvoite- ja saamisoikeudet nauttivat omaisuuden perustuslainsuojaa.<sup>119</sup> Siten ympäristöä saastuttaneen velallisen konkurssissa on perustuslain omaisuudensuojasäännöksen pohjalta arvioitava velkojen saamisoikeuksien asemaa suhteessa julkisen

<sup>117</sup> Ks. PeVL 69/2018 vp, s. 2 ja 5. Perusoikeuksien, mukaan lukien ympäristöperusoikeuden, käyttämisestä voivat rajoittaa toisten ihmisten perusoikeudet, ja kahden tai useamman perusoikeuden keskinäiset kollisiotilanteet ratkaistaan pääsäännön mukaan punninnalla. Ks. esim. Hallberg ym. 2010, II Yleinen osa > 3. Perusoikeuksien rajoittaminen > Käsitteellisiä lähtökohtia > Perusoikeussuojan ehdottomuus ja suhteellisuus > Perusoikeuksien kollisio. Kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011. Perusoikeuksien välisessä punninnassakin on mahdollista hyödyntää analyttisenä työkaluna perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Länsineva 2002, s. 137.

<sup>118</sup> Perustuslakivaliokunta on aiemmin edellyttänyt muun muassa Suomen hallitusmuodon (94/1919) 10.1 §:n sananvapaussäännöstä (nyk. PeL 12.1 §) koskien, että niiden painavien syiden, joiden vuoksi olisi välttämätöntä saattaa yhteiskunnallinen ja aatteellinen mainonta televisio- ja radiotoimintaan muutoin kohdistuvien rajoitusten alaiseksi ja myös kuluttaja-asiamiehen valvontavallan piiriin, olisi tullut ilmetä ehdotuksesta laiksi televisio- ja radiotoiminnasta (HE 34/1998 vp). Ks. PeVL 19/1998 vp, s. 5. Ks. myös Hallberg ym. 2010, II Yleinen osa > 3. Perusoikeuksien rajoittaminen > Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset > Rajoitusperusteen hyväksyttävyyssavatus > Rajoitusperusteen ilmeneminen. Kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011.

<sup>119</sup> Ks. Linna LM 2016, s. 374, Länsineva 2002, s. 181–182, Lehtonen 1999, s. 197 ss. ja PeVL 3/1982 vp.



vallan perimiin viranomaiskustannuksiin sekä konkurssipesän mahdollista velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin ympäristövahingon rajoittamiseksi. Perusoikeusjärjestelmän ja samalla koko oikeusjärjestelmän koherenttiuden näkökulmasta johdonmukaisen lähtökohdan tähän arviointiin muodostavat perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä hyväksytyt omaisuudensuojan rajoitusperusteet, yleisemmin perusoikeuksien hyväksytyt rajoitusperusteet sekä ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan keskinäisessä punninnassa painaneet perustuslakivaliokunnan argumentit. Seuraavaksi tutkimuskysymystä lähestytään näitä työkaluja hyödyntäen.

#### 4.2 LAINSÄÄTÄJÄN LIKKUMAVARA LUONNOLLISTEN HENKILÖIDEN OMAISUUDENSUOJAN RAJOITTAMISESSA

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi silloin, kun laissa asetettavat velvollisuudet koskevat pörssiyrityksiä tai muita ”varallisuusmassaltaan huomattavia” oikeushenkilöitä, kuin sääntelyn vaikutusten kohdistuksessa hyvin välittömästi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle<sup>120</sup>. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kanssa<sup>121</sup>.

Esityksessä ympäristönsuojelulainsäädännön toteuttamiseksi käytännössä suurimman osan ympäristölupaa edellyttävistä turvetuotantohankkeista kohdistuvan suoalueille, jotka ovat turvetuotanto- ja energia-alan yritysten hallussa, joten ehdotetun säännöksen vaikutukset kohdistuivat käytännössä pääosin yrityksiin<sup>122</sup>. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, ettei valiokunnan käytännössä esiintyneellä näkökohdalla suuremmasta liikkumavarasta oikeushenkilöiden omaisuuden suojan suhteen ollut arvioinnin kannalta ratkaisevaa merkitystä, koska osa turvetuotantoon soveltuvista suoalueista on myös yksityishenkilöiden tai pienyritysten hallussa<sup>123</sup>. Lausuntoa on mahdollisesti perusteltua tulkita siten, ettei perustuslakivaliokunnan käytännössä linjattu lähtökohtaisesti suurempi liikkumavara omaisuuden suojan näkökulmasta ole sovellettavissa edes silloin, kun sääntelyn tosiasiallisessa vaikutuspiirissä on käytännössä ainoastaan pieni joukko yksityishenkilöitä tai pienyrityksiä. Tämän tulisi johdonmukaisesti arvioiden tarkoittaa, että valiokunnan käytännössä viitattu suurempi liikkumavara omaisuuden suojan suhteen ei olisi sovellettavissa, jos arvioinnin kohteena olisi ympäristöperusoikeuteen tukeutuva velkojien omaisuuden suojaan puuttuvan lain säätäminen. Näin on siitä syystä, että konkurssiin asetettavien yritysten velkojapiiri saattaa olla hyvin monenkirjava, ja lähes säännönmukaisesti konkurssivelkojina on myös yksityishenkilöitä tai pienyrityksiä.

#### 4.3 PERUSOIKEUKSIEN YLEISET RAJOITUSPERUSTEET JA OMAISUUDEN SUOJA

Perusoikeuksien rajoitusperusteiden määrittely jätettiin perustuslakiuudistuksessa oikeuskäytännön ja yleisten oppien varassa ratkaistavaksi. Perustuslakivaliokunta esitti kuitenkin uudistusehdotuksesta annetussa mietinnössä luettelon muodossa kokoavan katsauksen perusoikeuksien rajoittamisen yleisistä vaatimuksista. Viljanen on tiivistänyt rajoitusperusteiden luettelon iskusananomaisesti 7-kohtaiseen luetteloon, jonka pohjalta tutkimuskysymyksen ydintä, omaisuudensuojan ja ympäristöpe-

<sup>120</sup> PeVL 34/2000 vp, PeVL 61/2002 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 10/2007 vp ja PeVL 9/2008 vp.

<sup>121</sup> PeVL 45/1996 vp, PeVL 17/1997 vp.

<sup>122</sup> HE 214/2013 vp, 196/l.

<sup>123</sup> PeVL 10/2014 vp, 4/II-5/l.

rusoikeuden suhdetta konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun kontekstissa seuraavaksi arvioidaan.<sup>124</sup>

(1) *Lailla säätämisen vaatimuksen* lähempi tarkastelu ei ole tässä yhteydessä tarpeen, sillä sen merkityksestä suhteessa tutkimuskysymykseen ei liene epäselvyyttä. (2) *Ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella* on omaisuudensuojan kohdalla enemmän periaatteellista kuin käytännöllistä merkitystä arvioitaessa erilaisten rajoitusten perustuslainmukaisuutta, sillä ainakaan abstraktilla tasolla ei liene mahdollista määritellä tyhjentävästi niitä varallisuusosoikeuksien ja etujen ydinelementtejä, joihin puuttuminen tavallisella lailla ei tulisi kysymykseen missään tilanteissa eikä millään perusteella. Tähän viittaa muun ohella se, että perustuslakivaliokunnan käytännössä tähän kriteeriin on tukeuduttu omaisuudensuoja-asioissa merkittävästi harvemmin kuin esimerkiksi sananvapautteen ja yksityiselämän suojaan liittyvissä asioissa. Koska muut perusoikeuden rajoitusedellytykset tarjoavat mahdollisuuden arvioida huomattavasti eritellymmin ja yksityiskohtaisemmin erilaisten omaisuudensuojan rajoitusten perustuslainmukaisuutta, tässä yhteydessä ei tarkastella yksityiskohtaisemmin ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta.<sup>125</sup>

(3) *Oikeusturvavaatimus* on erittäin tärkeä perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Sillä viitataan ennen muuta muutoksenhakumahdollisuuteen, mutta myös muihin menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Vaatimuksella on läheinen yhteys perustuslain oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevaan PeL 21 §:ään. Yleisesti ottaen kattavan muutoksenhakumahdollisuuden järjestäminen tuomioistuimiin riittää täyttämään oikeusturvavaatimuksen.<sup>126</sup> Ympäristölainsäädäntö sisältää säännökset muutoksenhakuoikeudesta niihin viranomaisen päätöksiin, joilla jokin taho on veloitettu toteuttamaan laissa tarkoitettuja toimia. Kun tällainen päätös kohdistuu konkurssipesään, ja konkurssipesä katsoo, ettei viranomaisen päätös perustu lakiin, konkurssipesällä on oikeus hakea muutosta päätökseen kuten velallisella olisi.<sup>127</sup> Koska konkurssipesän valitusoikeus vastaa velallisen valitusoikeutta, emme arvioi tässä yhteydessä tarkemmin erityiskysymystä konkurssivelkojien oikeusturvan toteutumisesta julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskevissa arviointitilanteissa.

(4) *Ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottaminen* omaisuuden suojan rajoittamisperusteiden arvioinnissa merkitsee Euroopan ihmisoikeussopimuksen (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi), sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla (SopS 63/1999), 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan määräysten huomioon ottamista. Toisaalta omaisuuden suojan kohdalla tämä rajoitusperuste ei saane kovin suurta merkitystä: ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus toimii usein eräänlaisena viimekätisenä varmistuksena. Lakiehdotus, joka loukkaa Suomen ihmiso-

---

<sup>124</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4–5 ja Viljanen 2001, s. 38

<sup>125</sup> Ks. Länsineva 2002, s. 253 ja Hallberg ym. 2010, II Yleinen osa > 3. Perusoikeuksien rajoittaminen > Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset > Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus. Kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011.

<sup>126</sup> Ks. Hallberg ym. 2010, II Yleinen osa > 3. Perusoikeuksien rajoittaminen > Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset > Oikeusturvavaatimus. Kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011. Ks. myös esim. PeVL 38/1998 vp, 4/l.

<sup>127</sup> Esimerkiksi jätelain 138 §:n mukaan valitusoikeus on muun muassa sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Valituselimenä on 137 §:n mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus.

keusvelvoitteita, ei täytä useimmiten muitakaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, kuten rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimusta tai suhteellisuusvaatimusta.<sup>128</sup>

Edellä sanotun vuoksi on perusteltua katsoa, että mikäli konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskeva lain säännös täyttää (5) *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen*, (6) *hyväksyttävyyksivaatimuksen* ja (7) *suhteellisuusvaatimuksen*, se täyttää varmasti myös muut luettelon vaatimukset. Siten muiden perusoikeuksien rajoitusedellytysten luettelon kohtien erillinen tarkastelu ei tuota tässä tutkimuksessa merkityksellistä lisäarvoa, minkä vuoksi seuraavissa jaksoissa tarkastelu rajataan näihin kolmeen perusoikeuden yleiseen rajoitusedellytykseen sekä erityisesti ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan välistä punnintaa käsittelevään perustuslakivaliokunnan käytäntöön.

#### 4.3.1 Sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus

Luettelon *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus* liittyy kiinteästi perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen vaatimukseen. Vaatimus edellyttää, ettei perusoikeuksien rajoitussäännöksiä kirjoiteta liian avoimiksi, vaan ne on kohdennettava mahdollisimman tarkoin tosiasiallisiin rajoitustarvetta vastaaviksi. Muun muassa viranomaisen toimivaltuudet perusoikeuden rajoittamiseen tulee täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen mukaan kirjoittaa niin selkeiksi, että niiden perusteella *voidaan riittävällä varmuudella ennakoita*, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään. Viljasen mukaan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden arviointi voi joissain tilanteissa muodostua lukuisten eri suuntiin menevien argumenttien väliseen punnintaan perustuvaksi kokonaisharkinnaksi. Tällöin merkitystä saattaa olla myös sääntelykohteen erityispiirteillä ja alan sääntelytraditioilla.<sup>129</sup> Länsineva on arvioinut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 1999:14 perusteella, että paitsi perusoikeutta rajoittavan lain myös sellaisen yksittäisen hallintopäätöksen, jolla toimeenpannaan lakiin perustuva perusoikeusrajoitus, tulee täyttää täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus<sup>130</sup>. On siten perusteltua katsoa, että vaatimuksella on merkitystä voimassa olevan ympäristö- ja konkurssilainsäädännön tulkinnalle ja soveltamiselle. Tältä osin on merkityksellistä, että laissa ei ole nykyisin erityisiä säännöksiä ympäristölainsäädännöstä johtuvien julkisoikeudellisten vastuiden asemasta konkurssissa.

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukseen sisältyvän *ennakoitavuuden* vaatimuksen osalta on keskeistä, että yksityisen velkojan saamisoikeus on saattanut syntyä jo kauan ennen mahdollisia ympä-

<sup>128</sup> Joissakin ratkaisuissa on viitattu ikään kuin tavan vuoksi tai pedagogisista syistä perusoikeussäännöksen rinnalla vastaavaan ihmisoikeussopimuksen määräykseen. Tällaista viittaaminen ei ole kuitenkaan oikeudellisesti välttämätöntä sellaisissa tilanteissa, joissa se ei tuo ratkaisuun mitään merkityksellisiä lisänäkökohtia. Ks. esim. Jonkka LM 1998, s. 1256–1257 ja Länsineva 2002, s. 81–82. Itsenäistä merkitystä vaatimuksen on katsottu saavan poikkeuslakimenettelyn käyttöalan rajoituksena: Suomen kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta poikkeuslakimenettelyn käyttäminen ei poista rajoitusten ihmisoikeussopimusten vastaisuutta, kun taas puhtaasti kansalliset perusoikeuksien rajoitusedellytykset voidaan kiertää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä poikkeuslailla. Ks. Hallberg ym. 2010, II Yleinen osa > 3. Perusoikeuksien rajoittaminen > Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset > Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus > Merkitys käytännössä. Kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011. Esimerkkinä viittauksesta tähän rajoitusperusteeseen voidaan mainita kaivoslain (621/2011) esityöt, joissa todettiin lyhyesti malminetsintäluvan voimassaoloa koskevien säännösten olevan sopusoinnussa näiden määräysten kanssa, muttei eritelty tarkemmin säännösten suhdetta ihmisoikeussopimuksen määräyksissä tarkoitettuihin julkiseen ja yleiseen etuun (public interest, general interest), jotka ovat sanamuodon mukaan ainoat määräyksissä sallitut perusteet omaisuuden suojan rajoittamiselle. Ks. HE 273/2009 vp, s. 188. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 32/2010 vp) ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklaan ei ole edes viitattu.

<sup>129</sup> Ks. Hallberg ym. 2010, II Yleinen osa > 3. Perusoikeuksien rajoittaminen > Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset > Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus > Täsmällisyyden arviointi. Kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011.

<sup>130</sup> Ks. Länsineva 2002, s. 78.

ristön ennallistamistoimista tai muista ympäristöhaittojen torjuntatoiminnasta aiheutuneita saatavia. Perustuslakivaliokunta onkin viitannut siihen, että PeL 15.1 §:n säännös omaisuuden suojasta turvaa myös laillisesti syntyneitä oikeussuhteita ja niiden pysyvyyttä. Kielto puuttua taannehtivasti tällaisten suhteiden koskemattomuuteen ei ole kuitenkaan perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi.<sup>131</sup> Perustuslakivaliokunta on linjannut useissa yhteyksissä omaisuuden suojan taustalla olevan ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa<sup>132</sup>, mihin liittyy oikeus luottaa toiminnan kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi osapuolten oikeusasemaa<sup>133</sup>. Perustuslakivaliokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta<sup>134</sup>.

Joissakin tapauksissa perustuslakivaliokunta on hyväksynyt omaisuuden suojaa rajoittavien säännösten muodostumisen verraten joustaviksi ja yleisluonteisiksi. Kaivoslakiuudistuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta piti seurausta väistämättömänä mutta hyväksyttävänä kaivoshankkeiden vaiheiden ja ominaispiirteiden moninaisuuden vuoksi. Se piti hyväksyttävänä erityisesti lupasääntelyn jättämistä ”jonkin verran yleisluontoisemmaksi kuin perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta yleensä vaaditaan”. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin tärkeänä, että säännösten ollessa joustavia ja yleisluonteisia niiden tulisi ohjata riittävän selkeästi sitä, millaisten periaatteiden varaan erilaiset soveltamistoiminnan punnintatilanteiden ratkaisut rakentuvat. Perustuslakivaliokunnan mukaan erityisen tärkeäksi muodostuu kaikkien relevanttien perusoikeusnäkökohtien rajoitusedellytysten huomioon ottaminen lain soveltamisvaiheessa, koska säätämisvaiheen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa esimerkiksi lupasääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on mahdollista arvioida vain suhteellisen yleisellä tasolla.<sup>135</sup>

Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt oikeutettuna myös rakennuslainsäädännön kaavoja ja rakennusjärjestystä koskevien säännösten jättämistä jonkin verran tavallisesti perusoikeutta rajoittavalta säännökseltä vaadittavaa tasoa yleisluontoisemmiksi. Lakiehdotusten arvioinnissa oli otettava huomioon säänneltävän asian erityisluonne ja siihen kytketty pitkäaikainen sääntelytraditio, jossa lakia alemman asteisella sääntelyllä eli kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksillä oli perinteisesti ollut huomattava asema. Lisäksi ehdotusten arvioinnissa ei perustuslakivaliokunnan mukaan voitu sivuuttaa sitä, että kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätös on saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi ja että sääntelyssä käytettävien joustavien normien sisältö vakiintuu viime kädessä oikeuskäytännössä. On merkittävää, että perustuslakivaliokunta piti näitä perusteluja riittävän painavana punnitessaan sääntelyn joustavuuden ja yleisluonteisuuden sallittavuutta omaisuuden suojan kanssa.<sup>136</sup>

---

<sup>131</sup> Ks. HE 273/2009 vp, 193/II. Ks. myös PeVL 37/1998 vp, 2/I, PeVL 63/2002 vp, 2/II, PeVL 13/2003 vp, 2/I, PeVL 25/2005 vp, 3/I, PeVL 31/2006 vp, 4/II ja PeVL 4/2008 vp, 4/I.

<sup>132</sup> Ks. HE 273/2009 vp, 193/II, PeVL 48/1998 vp, 2/II, PeVL 33/2002 vp, 3/I, PeVL 13/2003 vp, 2/I, PeVL 21/2004 vp, 3/I, PeVL 25/2005 vp, 3/I ja PeVL 4/2008 vp, 4/I.

<sup>133</sup> HE 273/2009 vp, 193/II, PeVL 45/2002 vp, s. 2–3, PeVL 13/2003 vp, 2, PeVL 21/2004 vp, 3/I, PeVL 25/2005 vp, 3/I ja PeVL 4/2008 vp, 4/I.

<sup>134</sup> Ks. PeVL 63/2002 vp, 2/II, PeVL 1/2003 vp, 3/I, PeVL 13/2003 vp, 2/II, PeVL 21/2004 vp, 3/I ja PeVL 25/2005 vp, 3/I.

<sup>135</sup> PeVL 32/2010 vp, s. 3.

<sup>136</sup> Mainitussa sääntelyssä asian erityisluonteella perustuslakivaliokunta viittasi yhdyskuntasuunnittelun luonteeseen, jossa on välttämätöntä antaa merkitystä paikallisille oloille. Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 3–4. Ks. myös Länsineva 2002, s. 247.

Harkittaessa sitä, onko sääntely sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön kanssa, olisi edellä mainitut perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioiden kysyttävä, onko sääntelyn jättäminen yleisluonteiseksi välttämätöntä. Toiseksi on kysyttävä, ohjaako yleisluonteinen ja joustava sääntely tapauksessa riittävän selkeästi, millaisten periaatteiden varaan erilaiset soveltamistoiminnan punnintatilanteiden ratkaisut rakentuvat.

On huomattava, että perustuslakivaliokunnan tarkastelemassa kaivoslain lupamenettelyssä ja rakennuslainsäädännön kaavoissa ja rakennusjärjestyksessä on kyse menettelyistä, joissa viranomaiset soveltavat omaisuuden suojaa rajoittavia säännöksiä. Konkurssilakiin ehdotettua 16 a luvun 2 §:ää joutuisi sitä vastoin soveltamaan konkurssipesän pesänhoitaja itse harkitessaan, onko pesällä säännöksessä tarkoitettu toimimisvelvollisuus ja massavelkainen vastuu tilanteessa välttämättömien toimenpiteiden suorittamisesta<sup>137</sup>. Ehdotetussa säännöksessä käytetty ”vakavan vaaran” edellytys on sisällöltään varsin avoin. Vaikka pesänhoitaja todennäköisesti pystyy usein havaitsemaan tilanteeseen puuttumisen kiireellisyyden, saattaisi näin yleisluonteinen säännös aiheuttaa myös vaikeita rajanvetotilanteita, joissa pesänhoitajalta edellytettäisiin jonkinlaista ympäristöön liittyvää asiantuntemusta tai tällaisen asiantuntemuksen hyödyntämistä. Koska jokainen ympäristövahinkotilanne on yksilöllinen tapaus, on hyvin hankalaa muodostaa selvää linjaa siitä, milloin konkurssipesällä olisi vakavan vaaran johdosta toimimisvelvollisuus. Siten voidaan perustellusti kyseenalaistaa, ohjaako ehdotettu säännös riittävän selkeästi sitä, millaisten periaatteiden varaan erilaiset soveltamistoiminnan punnintatilanteiden ratkaisut rakentuisivat. Toisaalta olisi mahdollista liittää säännökseen punnintatilanteissa noudatettavia periaatteita täsmentäviä selityksiä tai jonkinlainen esimerkkiluettelo, mikä puhuu osaltaan sen puolesta, ettei sääntelyn jättäminen yleisluonteiseksi ole perustuslakivaliokunnan aiemmin edellyttämällä tavalla väistämätöntä. Sääntelyn jättäminen yleisluonteiseksi ei ole perusteltua senkään vuoksi, ettei konkurssipesän julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen liity perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkoitettua kaivoslain lupamenettelyyn tai rakennuslainsäädännön kaavoihin ja rakennusjärjestykseen verrattavaa pitkäaikaista sääntelytraditiota.

Edellä esitetyn perusteella perusoikeuden rajoittamisen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus vaikuttaa puoltavan tulkintaa, jonka mukaan konkurssipesälle ei voida vallitsevassa oikeustilassa katsoa kuuluvan julkisoikeudellista ympäristövastuuta muutoin kuin selväpiirteisissä tilanteissa. Näitä ovat esimerkiksi tilanteet, joissa konkurssipesä jatkaa velallisen liiketoimintaa ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuna toiminnanharjoittajana, sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissaan KHO 2017:53 ja 2003:51 osoittaman linjan mukaisesti jätteen haltijana oleminen.

#### 4.3.2 Sääntelyn hyväksyttävyyys

Rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä tulee arvioida koko perusoikeusjärjestelmän kannalta<sup>138</sup>. Omaisuuden suojan kohdalla hyväksyttävien rajoitusperusteiden luettelo on olennaisesti laajempi kuin perusoikeuksien kohdalla keskimäärin<sup>139</sup>. Perustuslakivaliokunta onkin omaisuuden suojan rajoittamiseen

<sup>137</sup> Ks. HE 221/2018 vp, s. 104: ”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.”

<sup>138</sup> Ks. Länsineva 2002, s. 79 ja Hallberg ym. 2010, II Yleinen osa > 3. Perusoikeuksien rajoittaminen > Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset > Rajoitusperusteiden hyväksyttävyyysvaatimus > Perusoikeuksien turvaaminen. Kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011.

<sup>139</sup> Syynä tähän voidaan pitää sitä tosiasiaa, että varallisuussuhteisiin liittyviä kysymyksiä kohdataan jokseenkin kaikilla kuviteltavissa olevilla elämän alueilla ja siten niihin voi liittyä myös mitä erilaisimpia perusteltuja sääntelytarpeita. Ks. Länsineva 2002, s. 248.

liittyvässä hyväksyttävyy- ja suhteellisuusvaatimuksia koskevassa arvioinnissaan antanut erityistä painoa PeL 20 §:ään kiinnittyville perusteille<sup>140</sup>.

Hyväksyttävyyden osalta on perusteltua kiinnittää perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden lisäksi huomiota myös PeL 15.2 §:n pakkolunastussäännöksen erityiseen rajoitusperusteeseen, jonka mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Erityisesti säännöksen täyden korvauksen edellytys on siinä määrin ehdoton ja pitkälle menevä, että säännöksen soveltamisessa lähtökohtana on pidettävä suppeaa tulkintaa<sup>141</sup>. Pakkolunastuksella on perinteisesti katsottu tarkoitetun säännöksessä sellaista julkisen vallan toimenpidettä, jolla omaisuutta otetaan pakolla tai riistetään pois omistajaltaan. Käsite viittaa ensi sijassa sellaisiin omistusoikeuden tai muiden omaisuudensuojaa nauttivien varallisuusosuuksien siirtoihin subjektilta toiselle, jotka voidaan toteuttaa oikeudenhaltijan tahdosta riippumatta. Sitä vastoin *rajoitusluontoinen* toimi merkitsee oikeudenhaltijan oikeuksien tai vapauksien kaventamista ilman, että jokin toinen selkeästi tiedossa oleva subjekti saa itselleen kavennusta vastaavan edun.<sup>142</sup> Kuitenkin oikeuskirjallisuuden ja perustuslakivaliokunnan mukaan säännös voi tulla sovellettavaksi myös muiden kuin varallisuusarvoisten oikeuksien pysyvien siirtojen kohdalla, jos nämä toimet voidaan tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastaa pakkolunastukseen.<sup>143</sup>

Olenainen kysymys on, voiko julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen perustuvien saatavien muita parempi etuoikeus tai massavelka-asema tarkoittaa velkojien omaisuudensuojan rajoittamista tavalla, joka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuu PeL 15.2 §:ssä tarkoitettuun pakkolunastukseen<sup>144</sup>. Kotimaisesta tulkintakäytännöstä ei ole löydettävissä mitään täysin yksiselitteistä arviointikriteeriä sen arvioimiseksi, millaisia rajoitusluonteisia toimenpiteitä tulisi pitää tosiasiallisilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen rinnastuvina. Rajoitusluonteisen toimen rinnastaminen pakkolunastukseen voinee joka tapauksessa tulla kysymykseen vain varsin poikkeuksellisessa tilanteessa.<sup>145</sup> Rinnastus pakkolunastukseen ei ole todennäköisesti perusteltu muun muassa siitä syystä, ettei myöskään verotusta ole tapana arvioida omaisuuden pakkolunastuksena tai siihen rinnastettavana toimena, vaikka sen myötä omaisuutta siirtyy yksityishenkilöiltä julkisyhteisölle ilman korvausta<sup>146</sup>. Lisäksi erityisesti velkasuhteen eri osapuolten oikeusasemia uudelleen järjestäviä lakiehdotuksia on niin ikään arvioitu säännönmukaisesti omaisuudensuojan yleislausekkeen eikä pakkolunastuslausekkeen pohjalta. Tällaiseen sääntelyyn, kuten konkurssipesän velkojien mahdolliseen julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen, ei liity pakkolu-

<sup>140</sup> PeVL 10/2014 vp, s. 4. Ks. esim. PeVL 36/2013 vp, 2/1 ja PeVL 6/2010 vp, 3/1.

<sup>141</sup> Hallberg ym. 2010, III Yksittäiset perusoikeudet > 11. Omaisuudensuoja (PL 15 §) > Omaisuudensuojasäännöksen soveltamisala > Pakkolunastussäännöksen soveltamisala. Kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010.

<sup>142</sup> Ks. Länsineva 2002, s. 199, 203–204 ja Ibid.

<sup>143</sup> Länsineva 2002, s. 209.

<sup>144</sup> Ks. mm. HE 273/2009 vp, s. 190: ”Perustuslakivaliokunnan käytännössä pakkolunastukseen verrattavia tilanteita ovat olleet muun muassa oikeuden pysyvä väheneminen tai olennainen supistuminen, velvollisuus korvausta vastaan luopua kokonaan tai osittain oikeudesta, pysyvä kieltä käyttäen oikeutta tai erityisen oikeuden olennainen vaikeutuminen tai estyminen...”

<sup>145</sup> Vallitseva doktriini vaikuttaa asettavan tässä suhteessa kynnyksen varsin korkealle. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on arvioitu erilaisia rajoitustyyppisiä toimia ja kieltöjä omaisuudensuojan yleislausekkeen (PeL 15.1 §) pohjalta. Yleislausekkeen pohjalta on arvioitu esimerkiksi rakennussuojelulainsäädäntöön (PeVL 16/1982 vp ja PeVL 6/1983 vp), väestönsuojelulainsäädäntöön (PeVL 6/1989 vp), maa-aineslakiin (PeVL 3/1981 vp ja PeVL 6/1981 vp) sekä luonnonsuojelulakiin (PeVL 21/1996 vp) liittyviä erilaisia omaisuuden käyttörajoituksia, kieltöjä, käskyjä ja sietämisvelvoitteita. Ks. myös Länsineva 2002, s. 209–210.

<sup>146</sup> Ks. Hallberg ym. 2010, III Yksittäiset perusoikeudet > 11. Omaisuudensuoja (PL 15 §) > Omaisuudensuojasäännöksen soveltamisala > Pakkolunastussäännöksen soveltamisala. Kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010.

nastukselle tyypillistä sattumanvaraisuutta, vaan se muuttaa ja muovaa samalla tavoin kaikkien samassa asemassa olevien velkasuhteen osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia.<sup>147</sup>

Kun omaisuuden käyttörajoitus ei rinnastu pakkolunastukseen, asiaa arvioidaan PeL 15.1 §:n yleislausekkeen ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Silloin kun omaisuuden käyttörajoituksen sallittavuutta arvioidaan PeL 15.1 §:n mukaan, ei säännös perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kaikissa tapauksissa edellytä säättämään omaisuuden käyttörajoituksen korvaamisesta omistajalle. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on perustuslakivaliokunnan mukaan vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua.<sup>148</sup>

Velkojan normaalin saamisoikeuden toteuttamisessa konkurssissa ei ole kyse sellaisista yksilöä ja hänen perustarpeitaan kaikkein lähimpänä olevista varallisuuseduista, joihin ei liity tietoista riskinottoa tai merkittäviä ulkoisia vaikutuksia, ja jotka nauttivat vahvinta omaisuudensuojaa ja joihin puuttuminen on sallittua vain hyvin välttämättömistä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä. Sen sijaan velallisen elinkeinotoiminnassa kyse voi olla esimerkiksi sellaisesta ammattimaisesta taloudellisesta toiminnasta, johon saattaa liittyä esimerkiksi laaja-alaisia ekologisia tai ekosysteemeihin kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä. On perusteltua, että tällaista toimintaa voidaan rajoittaa merkittävästikin, jos sen katsotaan olevan tarpeellista näiden vaikutusten ja riskien hallitsemiseksi tai yhteensovittamiseksi erilaisten yhteiskunnallisten yleisten etujen, kuten ympäristötavoitteiden, kanssa. Lakeja säädettäessä on kuitenkin tärkeää tuoda mahdollisimman täsmällisesti esille ne perusteet, joiden vuoksi omaisuuden suoja rajoitetaan, sillä muutoin ei ole mahdollista arvioida, onko rajoitukselle olemassa perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä peruste.<sup>149</sup> Sääntelyn tai laintulkinnan hyväksyttävyyttä koskevasta kysymyksestä on kuitenkin erotettava perusoikeuden yleisiin rajoitusperusteisiin kuuluva suhteellisuusvaatimus.

#### 4.3.3 Suhteellisuusvaatimus

Suhteellisuusvaatimus liittyy hyvin kiinteästi hyväksyttävyyksivaatimukseen, sillä se koskee perusoikeusrajoituksen ja rajoitusperusteena olevan oikeushyvän välistä suhdetta. Suhteellisuusvaatimuksen mukaan puuttuminen omistajan oikeusasemaan tulee rajata muun muassa omistajaan nähden ulkopuolisen tahon intressien suojaamisen kannalta välttämättömään, mikä edellyttää sen arvioimista, *onko perusoikeuden rajoittamisella tavoiteltu tarkoituksensa saavutettavissa jollakin vaihtoehtoisella ja perusoikeutta vähemmän rajoittavalla sääntelytavalla.*<sup>150</sup>

Omaisuudensuojan kohdalla suhteellisuusvaatimukseen liittyvät erityiskysymykset siitä, *kuinka tärkeätä varallisuusedusta tai sen käyttötavasta on kysymys, kuinka merkittävällä tavalla kyseistä etua tai sen käyttötappaa rajoitetaan ja kuinka painava peruste rajoituksen taustalla on.*<sup>151</sup> Oikeuskirjallisuudessa suhteellisuusvaatimusta on jäsennetty myös kolmen osavaatimuksen näkökulmasta. Näistä ensimmäinen edellyttää, että perusoikeutta rajoittavan sääntelyn tulee olla *tarkoitukseensa soveltuva*, eli sen tulee olla sellainen, että sen avulla voidaan ylipäättään saavuttaa toivottu seuraus eli tavoite, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeuden rajoitusperusteena. Toinen edellyttää perusoikeutta rajoittavalta sääntelyltä *välttämättömyyttä*, joka edellyttää sitä, että ei ole olemassa muuta yhtä tehokasta keinoa, joka rajoittaa perusoikeutta vähemmän verrattuna valittuun keinoon tai ei rajoita sitä ollen-

<sup>147</sup> Ks. Ibid, Länsineva 2002, s. 208–209 ja esim. PeVL 23/1992 vp, PeVL 37/1998 vp ja PeVL 33/2002 vp.

<sup>148</sup> Ks. PeVL 10/2014 vp, 4/I ja esim. PeVL 24/2012 vp, 2/II, PeVL 20/2010 vp, 4/I ja PeVL 6/2010 vp, 4/I.

<sup>149</sup> Ks. Länsineva 2002, s. 248–249.

<sup>150</sup> Ks. Länsineva 2002, s. 249.

<sup>151</sup> Ks. Ibid, s. 249.

kaan. Kolmas edellytys on suhteellisuusvaatimus suppeassa merkityksessä: perusoikeutta rajoittava sääntely *ei saa liiallisesti rasittaa kohdettaan* eli rajoitettavan perusoikeuden haltijaa. Rajoitus ei siten saa olla epäsuhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään ja rajoitettavaan perusoikeuteen.<sup>152</sup>

Suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen arvioinnissa kyse on viime kädessä perusoikeuden takaamien intressien ja perusoikeuden rajoittamisen taustalla olevien intressien painoarvon keskinäisestä punninnasta, jossa perusoikeuksiin (tai muihin perustuslain säännöksiin) kiinnittyvillä intresseillä on korostunut painoarvo. Toisaalta perusoikeuksien keskinäisissä punnintatilanteissa, kuten esimerkiksi ympäristöoikeuden ja omaisuudensuojan välisessä punninnassa, ei lähtökohtaista etusija-asetelmaa ole ainaakaan yleisesti olemassa, koska abstraktin perusoikeuksien keskinäisen arvojärjestyksen muodostaminen on hyvin vaikeaa. Punninnassa voivat vaikuttaa eri suuntiin menevinä argumentteina myös muut tekijät, kuten esimerkiksi rajoituksen laajuuteen liittyvät yleiset näkökohdat, oikeusturvajärjestelyjen tehokkuus, rajoitusten poikkeuksellisuus ja kohtuullisuus sekä mahdollinen rajoituksesta aiheutuvien haittojen korvaaminen.<sup>153</sup>

Perustuslakivaliokunnan aiemmista perusteluista on havaittavissa, että sen mukaan omistajan oikeuden rajoittamisen ongelmallisuutta voivat vähentää myös erilaiset omistajan toiminnasta kärsimiä vahinkoja hyvittävät lainsäädäntöratkaisut.<sup>154</sup> Velkojien ympäristövastuusta kärsimää rasitusta ei liene mahdollista erityisesti hyvittää lainsäädäntöratkaisulla, sillä jako-osuuden maksaminen konkurssissa on tyypillisesti viimeinen keino turvata velkojan omaisuudensuojaa. Toisaalta hyvittämisnäkökulmalle ei liene annettava merkitystä, jos velkojat nähdään kärsijöiden asemassa olemisen sijaan ympäristövastuun laiminlyönnistä hyötyä saavina tahoina, kuten jotkut oikeustieteilijät ovat tilannetta arvioineet<sup>155</sup>.

Puuttuminen velkojan oikeusasemaan ympäristöperusoikeuden turvaamiseen liittyvien intressien vuoksi on joissakin tapauksissa ongelmallista suhteellisuusvaatimuksen kannalta siitä syystä, että velallisen toiminnan tarkasta luonteesta ja tähän toimintaan mahdollisesti liittyneistä velallisen laiminlyönneistä tietämättömät velkojat eivät välttämättä ole lainkaan kyenneet ennakoimaan velallisen toiminnan aiheuttavan ympäristövahinkoja. Mikäli tällöin pesää olisi pidettävä massavelkaisessa vastuussa vahinkojen torjumiskustannuksista, seurauksena olisi pahimmillaan se, että velallisen laiminlyönneistä mitään tietämätön velkoja, jolla muutoin olisi lähtökohtaisesti oikeutettu odotus saada saatavalleen täysi suoritus, joutuisi tyytymään siihen, ettei saatavalle kerry edes sitä jako-osuutta, joka hänelle kertyisi ilman pesän massavelkaista vastuuta ympäristövahinkojen korjaamiskustannuksista.

*Varallisuusedun tai sen käyttötavan tärkeyttä koskevaan kriteeriin* liittyy olennaisesti se, että kaikenlaiset varallisuusedut eivät nauti samantasoista perustuslainsuojaa.<sup>156</sup> Vaatimus merkitsee, että kajottaessa johonkin perustuslainsuojan kannalta perifeerisempään varallisuusetuun rajoitusperusteen ei tarvitse olla aivan yhtä välttämätön kuin niissä tilanteissa, joissa on kyse vahvimman asteista suojaa nautti-

<sup>152</sup> Ks. Hallberg ym. 2010, II Yleinen osa > 3. Perusoikeuksien rajoittaminen > Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset > Suhteellisuusvaatimus. Kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011.

<sup>153</sup> Ks. Ibid. ja Länsineva 2002, s. 250–251.

<sup>154</sup> Kaivoslakia koskien valiokunta totesi, että kiinteistön omistajan oikeuden rajoituksen ongelmallisuutta malmi-netsinnän aikana vähensivät malminetsintäluvan haltijan velvollisuus korvata aiheutuneet vahingot ja haitat (103 §) ja velvollisuus huolehtia malminetsintäalueen jälkitoimenpiteistä (15 §). Toiminnan harjoittamisen aikana maksettava vuosittaisella malminetsintäkorvauksella (99 §) oli valiokunnan mukaan korvaustason alhaisuudesta huolimatta merkitystä kokonaisarvion kannalta. Ks. PeVL 32/2010 vp, s. 4.

<sup>155</sup> Linna on korostanut, ettei velkojien tulisi hyötyä velallisen laiminlyönneistä. Ks. Linna LM 2016, s. 394. Sen sijaan Hupli on korostanut, että konkurssissa velkojat eivät ole hyödynsaajia, vaan haitankärsijöitä, ja kyse on tappioiden jakamisesta. Hupli LM 2018, s. 287. Ajatus konkurssivelkojista laiminlyönneistä hyötyä saavina tahoina on mainittu myös hallituksen esityksessä uudeksi konkurssilainsäädännöksi. HE 221/2018 vp, s. 28.

<sup>156</sup> Ks. Länsineva 2002, s. 249.



van varallisuusedun olennaisesta rajoittamisesta. Tällaisessa tilanteessa jokin rationaalisesti perusteltavissa oleva tai jonkin hyväksyttävän yleisen edun toteuttamiseksi tarpeellinen perustekin voi olla riittävä.<sup>157</sup> Jo edellä hyväksyttävyyksivaatimuksen osalta todettuun viitaten voidaan todeta, ettei velkojan normaalin saamisoikeuden toteuttamisessa konkurssissa ole kyse yksilöä ja hänen perustarpeitaan kaikkein lähimpänä olevista varallisuuseduista tai eduista, joihin ei liity tietoista riskinottoa tai merkittäviä ulkoisia vaikutuksia. Sen sijaan elinkeinotoimintaan ja velkasuhteita synnyttäviin sopimussuhteisiin sitoutuessaan velkoja hyväksyy aina saatavan perimiseen liittyvät riskit ja sen, että hänen saamisoikeutensa voi viime kädessä muuttua arvottomaksi tulevaisuudessa, ja tähän liittyvän sattumanvaraisuuden. Lisäksi merkitystä on tässä suhteessa sillä, että oikeusjärjestelmässämme hyväksytään jo lähtökohtaisesti se, että jotkut saatavat saavat konkurssissa muita paremman etuoikeuden tai massavelka-aseman. Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, ettei julkisoikeudellinen ympäristövastuu konkurssivelkoja rasittavana kuitenkaan lakkautta lopullisesti yhdenkään velkojan saamisoikeutta velalliseen nähden<sup>158</sup>.

*Perusteen painavuuden* osalta tulee käsillä olevassa kysymyksessä kiinnittää huomiota jo edellä hyväksyttävyyksivaatimuksen osalta esitettyyn seikkaan eli siihen, että perustuslakivaliokunnan käytännössä ympäristöperusoikeudelle on annettu huomattavaa merkitystä. Siten ympäristöoikeudelle rakentuvaa perustetta omaisuudensuojan rajoittamiselle voidaan pitää varsin painavana perusteena.

Kysymykselle siitä, *kuinka merkittävällä tavalla* velkojan omaisuudensuojaa rajoitetaan, merkitystä on sillä, millainen vaikutus konkurssipesän julkisoikeudellisella ympäristövastuulla tosiasiallisesti olisi velkojien varallisuusasemaan. Vähävaraisissa tai varattomissa konkurssipesissä vastuulla olisi käytännössä hyvin vähän tai ei lainkaan tosiasiallista merkitystä, sillä tällaisissa pesissä ei olisi muutoinkaan jako-osuutta kerryttäviä varoja. Mikäli sen sijaan kyse on pesästä, jossa ympäristövastuu käytännössä aiheuttaa sen, ettei jako-osuuksia kerry, voidaan velkojien omaisuudensuojaan kohdistuvaa vaikutusta pitää merkityksellisenä. Konkurssiin liittyvän tapauskohtaisuuden vuoksi suhteellisuusvaatimuksen arviointi on tässä suhteessa hankalaa.

Välttämättömyyden ja tarkoituksenmukaisuuden vaatimusten osalta olennainen kysymys on, *mitä tarkkaan ottaen ovat ne päämäärät*, joiden tavoitteluun julkisella vallalla on velvollisuus ympäristöperusoikeussäännöksen nojalla? Kysymykseen on luvun 3 tarkastelun jälkeen vastattava, että PeL 20 §:n päämäärät ilmenevät konkreettisesti ympäristövastuun tai valtioiden yhteisen ympäristöpolitiikan sisältöä tarkemmin määrittelevistä kansainvälisistä sopimuksista ja EU:n sekundäärinormistosta<sup>159</sup>. Eräiden direktiivien, kuten ympäristövastuudirektiivin, johdanto-osassa todetaan direktiivin tavoitteisiin pääsemisessä noudatettavan aiheuttamisperiaatetta, jonka mukaan taloudelliseen vastuuseen olisi asetettava taho, jonka toiminta on aiheutuneeseen vahinkoon syy-yhteydessä<sup>160</sup>. Tarkastelu kuitenkin

<sup>157</sup> Ks. *Ibid.*, s. 249–250.

<sup>158</sup> Konkurssin raukeamisen tai säännönmukaisen päättymisen jälkeen velkojalla on edelleen teoreettinen mahdollisuus saada suoritus saatavalleen ulosottomenettelyn kautta, mikäli velalliselle ilmaantuu uutta varallisuutta. Käytännössä tällä mahdollisuudella voi olla merkitystä silloin, kun velallinen on luonnollinen henkilö. Sen sijaan yhteisövelallisen velkavastuun jatkumisella ei ole juurikaan käytännön merkitystä. Säännönmukainen konkurssimenettely johtaa yleensä toiminnan päättymiseen ja yhteisön purkautumiseen; esimerkiksi osakeyhtiö katsotaan purkautuneeksi, kun lopputilitys konkurssissa on hyväksytty, mikäli konkurssin päättyessä ei ole jäljellä omaisuutta tai konkurssissa on määrätty jäljellä olevan omaisuuden käytöstä. Ks. osakeyhtiölaki (2006/624), 20:25.2.

<sup>159</sup> Esimerkiksi teollisuuspäästödirektiivin tavoitteena on johdanto-osan 2. perustelukappaleen mukaan teollisen toiminnan aiheuttaman pilaantumisen ehkäiseminen, vähentäminen ja mahdollisuuksien mukaan myös estäminen. Tavoitteiden toteuttamisessa noudatetaan direktiivin johdanto-osan mukaan saastuttaja maksaa -periaatetta (aiheuttamisperiaatetta) ja pilaantumisen ehkäisemisen periaatetta.

<sup>160</sup> Ks. johdanto-osan 2. perustelukappale.

osoitti, että siltä osin kuin EU:n jäsenvaltiot päättävät säätää direktiiviä laajemmasta taloudellisesta vastuusta olevien piiristä, niillä on oikeus perustaa vastuu muuhun kuin aiheuttamisperiaatteeseen.

Puuttumista velkojen omaisuuden suojaan ei voi pitää *välttämättömänä* silloin, kun muu lainsäädännöllinen ratkaisu, jolla ei puututtaisi velkojan asemaan yhtä radikaalisti, turvaisi yhtä tehokkaasti tai paremmin ympäristönsuojeluun liittyvät intressit ympäristövahingon tapahtuessa. Konkurssilain muuttamisesta annetussa hallituksen esityksessäkin mainitut toissijaiset vastuujärjestelmät eli niin sanotut TOVA-järjestelmät<sup>161</sup> vastaisivat konkurssipesän massavelkaista vastuuta tehokkaammin tarpeeseen löytää vahinkojen korjaamiseen tarvittava rahoitus, sillä on mahdollista, ettei konkurssipesässä edes ole tarpeeksi varoja asianmukaisten korjaamis- ja torjuntatoimien suorittamiseksi. Myös konkurssilain tarkistamista valmistellut työryhmä piti tärkeänä TOVA-järjestelmien kehittämisen jatkamista, jotta vakavien ympäristö- ja terveystarpeiden torjumisen kannalta välttämättömät toimet tulevat hoidetuiksi maksukyvyttömyystilanteissa ja silloin, kun maksuvelvollinen on tuntematon tai tavoittamattomissa. Se totesi myös, että ympäristövastuut jäävät pesien vähävaraisuuden vuoksi usein hoitamatta riippumatta siitä, mitä konkurssipesän ympäristövastuusta säädetään.<sup>162</sup> Koska näin ollen muu ratkaisu suojaaisi todennäköisesti ympäristöarvoja konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta paremmin, ei velkojen omaisuuden suojan rajoittaminen konkurssipesän massavelkaisesta ympäristövastuusta säätämällä olisi velkoihin nähden ulkopuolisten ihmisten intressien tai ympäristöarvojen suojaamiseksi välttämätöntä.

Muiden kuin konkurssivelallisen velkojen omaisuuden suojaan puuttuvien lainsäädännöllisten ratkaisujen etsimistä puoltavat perustuslakivaliokunnan aiempien lausuntojen lisäksi muutenkin reaaliset argumentit: ympäristöongelmien ratkaisuksi soveltuu huonosti korjaavien toimien rahoittamiseen tarvittavien varojen etsiminen varattomien konkurssipesien varoista. Muun muassa Huplin mukaan opeointi pelkällä konkurssipesän luontoisuuksivastuulla silloin, kun tosiasiallisesti on ollut kyse konkurssipesän jätehuoltovastuusta, kuten ratkaisussa KHO 2017:53 tehtiin, osoittaa oikeustieteellisen keskustelun ajautuneen tältä osin todellisuudesta vieraantuneeksi. Kuten Hupli huomauttaa, kyse on loppujen lopuksi aina rahasta ja sen riittämättömyydestä. Hänen mukaansa ratkaisun KHO 2017:53 seurauksena alkanut konkurssipesän konkurssi osoittaa, ettei KHO:n kanta ole tehokas keino sen enempää ympäristö- kuin maksukyvyttömyysongelmienkaan hallintaan.<sup>163</sup> Nämä näkökohdat osoittavat, ettei konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu ole läheskään kaikissa tilanteissa suhteellisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla *soveltuva niiden päämäärien saavuttamiseen, joita tällaisella sääntelyllä voidaan tavoitella*.

Edellä sanotusta on tehtävä johtopäätös, että konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta säätäminen olisi suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta ongelmallista, vaikka ympäristövastuuseen liittyvät tavoitteet sinällään täyttäisivät omaisuudensuojan rajoittamisen hyväksyttävyyden vaatimuksen. Suhteellisuusvaatimuksen osalta erityisen ongelmalliseksi muodostuu, ettei konkurssipesän vastuuta voi pitää tehokkaana keinona ympäristövahinkojen torjunnassa tai niiden korjaamisessa. Kokonaisharkintaa vaikeuttaa se, että velkojen asema voi vaihdella huomattavasti konkurseissa, ja siten myös sääntelyn vaikutus jako-osuuksiin vaihtelee. Osavaatimuksina oleviin tarkoituksenmukaisuus- ja välttämättömyysvaatimuksiin liittyviä ongelmia voi kuitenkin vähentää, mikäli velkojan saamisoikeus konkurssissa arvioidaan heikkoa omaisuudensuojaa ansaitsevaksi varallisuuseduksi. Tarkoituksenmukaisuus- ja välttämättömyysvaatimuksiin liittyviä ongelmia voi vähentää myös, jos ympäristöperusoi-

---

<sup>161</sup> Ks. HE 221/2018 vp, s. 15.

<sup>162</sup> HE 221/2018 vp, s. 18. Myös Tuula Linna on korostanut toissijaisten vastuujärjestelmien kehittämisen tärkeyttä ja viittaa käynnissä olevaan Toissijaisen ympäristövahinkovastuun rahoitusmallien vertailu -hankkeeseen (TOVARAMA) Ks. Linna LM 2019, s. 464.

<sup>163</sup> Hupli LM 2018, s. 290–292.

keuden nähdään korostavan tavoitetta ulottaa taloudellinen vastuu ympäristövahingoista kaikkiin (PL 20.1 §) riippumatta aiheuttamisperiaatteeseen sisältyvästä syy-yhteysedellytyksestä.

Mikäli massavelkainen vastuu ei kohdistuisi kategorisesti ja täysin sattumanvaraisesti kaikkiin velkoihin, olisi sääntely vähemmän ongelmallista suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta. Eräänä vaihtoehtona olisi Tuomas Huplin ehdottamalla tavalla luopua kiinteästi säännellystä maksunsaantijärjestyksestä säätämällä siihen tapauskohtaista harkinnanvaraa. Huplin ehdotuksen mukaan konkurssilaissa tai velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetussa laissa voitaisiin säätää, että konkurssituomioistuin voisi yksittäistapauksessa määrätä maksettavaksi – osittain tai kokonaan – tarkemmin säänneltävällä etuoikeudella saatavan, jonka maksaminen on erittäin tärkeää yleisen edun kannalta. Tällaisen poikkeuksellisen etuoikeuden olisi Huplin mukaan oltava kuitenkin insolvenssioikeuden ennakoitavuuden, velkojien yhdenvertaisuuden periaatteen ja kollektiivisen oikeussuojan vaatimusten vuoksi riittävän tarkkarajainen, ja sen tulisi kohdistua esimerkiksi jako-osan täydellisenä menettämisenä vain niihin velkoihin, joiden voidaan perustellusti todeta kuuluvan ympäristövastuun aiheuttajaketjuun.<sup>164</sup> Huplin ehdottama luopuminen kiinteästi säännellystä maksunsaantijärjestyksestä ei liene erityisen ongelmallista suhteessa konkurssioikeuden periaatteisiin, sillä etuoikeussääntely, johon on perinteisesti suhtauduttu pidättyvästi<sup>165</sup>, merkitsee muutoinkin poikkeamista lähtökohtana olevasta velkojien yhdenvertaisuuden periaatteesta. Harkinnanvarainen poikkeaminen maksunsaantijärjestyksestä olisi perusteltua erissä tapauksissa myös konkurssioikeuden lähtökohtiin kuuluvan yleisen edun tavoitteen toteuttamisen näkökulmasta<sup>166</sup>.

Voidaan kysyä, onko perustuslakivaliokunnan käytännössä huomioitu riittävästi ympäristöperusoikeuden tulkinnalliset rajat tai voiko edellä tehtyä analyysiä pitää riittävänä, kun ottaa huomioon kritiikin, jonka mukaan suomalaisessa ympäristöperusoikeuskeskustelussa ei ole riittävästi pohdittu ja kokeiltu perustuslain 20 §:n tulkinnallisia rajoja. Esiiin voidaan nostaa muun muassa positiivisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin kuuluva viranomaisten velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin, joilla yksilöiden oikeuksien toteutuminen turvataan, sekä viranomaisten velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin, jotta yksittäiset henkilöt ryhtyvät toimenpiteisiin, joilla turvataan yksilöiden oikeuksien toteutuminen.<sup>167</sup> Tämä näkökulma puoltaisi vahvasti sitä, että konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun soveltamisalaa olisi laajennettava nykyisestä, jotta konkurssimenettelyn alkaminen ei vaaranna PeL 20.2 §:n mukaista oikeutta terveelliseen ympäristöön. Tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi, että konkurssipesällä olisi tällaisen vaaran käsillä ollessa velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin, sillä määräysvallan siirryttyä velalliselta konkurssipesälle velallinen ei itse kykene ryhtymään näihin toimenpiteisiin. Konkurssilain uudistus, jossa konkurssilakiin olisi lisätty uusi 16a luku, olisi Kokon mukaan johtanut monilta osin konkurssipesän ympäristövastuun kaventamiseen nykyisestä. Uudistuksen toteuttaminen lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla olisikin mahdollisesti ollut heikennyskiellon vastaista ainakin siltä osin kuin sillä olisi kavennettu PeL 20.2 §:ään perustuvaa jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Toisaalta konkurssipesän toimimisvelvollisuuden kaventaminen ei mahdollisesti olisi tarkoittanut sellaista ympäristöperusoikeuden kaventamista, jossa olisi puututtu PeL 20.1 §:n ydinalu-<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> Ks. Hupli LM 2018, s. 292.

<sup>165</sup> Ks. esim. Kantola – Hänninen 2019, s. 243 ja HE 181/1992 vp, s. 1.

<sup>166</sup> Yleinen etu pitää sisällään myös ympäristöön liittyvien näkökohtien huomioimisen. Ks. esim. Könkkölä – Linna 2013, s. 18.

<sup>167</sup> Ks. Viljanen ym. 2016, s. 89, 98.

<sup>168</sup> Ks. mm. Kokko 2020, s. 23, 33, 40, 47 ja 48. Ks. heikennyskiellosta tarkemmin esim. Viljanen ym. 2016, s. 105–108.

## 5 LOPUKSI

Tutkimus osoitti, että kansainvälisesti hyväksyntää on saavuttanut vastuutahon määrittelemisessä ympäristövastuille aiheuttamisperiaate, joka on valikoitunut keskeisten ympäristövastuusta säätävien EU-säädösten mukaan soveltamista ohjaavaksi periaatteeksi<sup>169</sup>. EU:n oikeuskäytäntö määrittelee aiheuttamisperiaatteen tarkempaa sisältöä. Tämä oikeuskäytäntö vaikuttaa viittaavan siihen, että vahingosta vastuuseen voidaan aiheuttamisperiaatteen perusteella asettaa ainoastaan taho, jonka valinnoilla tai toimimisella on jonkinlainen syy-yhteys ympäristölle aiheutuneeseen vahinkoon.<sup>170</sup> Tämä tarkoittaa, että EU-oikeuden soveltamisalalla samaa periaatetta on noudatettava arvioitaessa, onko konkurssisäällä jonkinlainen julkisoikeudellinen ympäristövastuu.

EU:n jäsenvaltioiden on sallittua säätää julkisoikeudellisten ympäristövastuiden kuulumisesta konkurssipesälle myös silloin, kun vastuu ei perustu aiheuttamisperiaatteeseen. Tämän sallivat myös ympäristöoikeuden kansainväliset EU:ta laajemmin tunnustetut käytännöt<sup>171</sup>. Insolvenssioikeuden näkökulmasta luonnollisesti ei ole ongelmaa jäsenvaltioiden lainsäädäntövallan suhteen, sillä jäsenvaltiot määrittelevät kansalliset insolvenssioikeudelliset normistonsa itsenäisesti<sup>172</sup>.

Ympäristöoikeuden kansainvälisten periaatteiden keskeinen tavoite on saattaa vahinkojen aiheuttajat vastuuseen ympäristövahingoista<sup>173</sup>. Valtioiden globaalisti epäyhtenäisistä ympäristövastuukysymystä koskevista kannoista ei voi löytää yhteisesti hyväksyttyä linjaa kysymykseen siitä, miten konkurssipesän mahdolliseen vastuuseen olisi suhtauduttava, mutta ympäristövastuun perustuminen aiheuttamisperiaatteeseen on yleisesti tunnustettua<sup>174</sup>. Aiheuttamisperiaatteen taustalla vaikuttavan arvo- ja tavoiteperustan kanssa ei siten ole ainakaan ristiriidassa, että konkurssipesä olisi vastuussa ainoastaan silloin, kun konkurssipesän päätöksenteolla on yhteys vahinkojen syntymiseen tai laajenemiseen esimerkiksi sen johdosta, että konkurssipesä päättää jatkaa ympäristölle haitallista tai potentiaalisesti haitallista toimintaa toiminnan alasajon sijaan.

Arvioitaessa oikeusjärjestelmää johdonmukaisena systeeminä sen arvo- ja tavoiteperustan yhtenäisyyteen suuntautuen<sup>175</sup> on kuitenkin muistettava, että ympäristöarvojen ja -tavoitteiden lisäksi tähän arvo- ja tavoiteperustaan kuuluu myös omaisuuden suojan kunnioittaminen. Velkojien yhdenvertaisuuden periaatteen näkökulmasta ennen konkurssin aloittamista syntyneet ympäristövelvoitteet ja ympäristönsuojelukustannukset ovat konkurssivelkoina samanarvoisia muiden konkurssivelkojen kanssa<sup>176</sup>. Ennustettavuuden, kustannustehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden periaatteet vaikuttavat puoltavan tulkintaa, jossa tällä hetkellä vallitsevassa oikeustilassa julkisoikeudellisille ympäristövastuille ei

<sup>169</sup> Ks. esim. ympäristövastuudirektiivin 1 artikla, jätedirektiivin 14 artikla ja teollisuuspäästädirektiivin johdanto-osan 2. perustelukappale.

<sup>170</sup> Ks. mm. C-534/13, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ym. v. Fipa Group Srl ym, 46 kohta ja 54–59 kohdat ja Raffinerie Mediterranee -tuomio, 70 kohta ja Commune de Mesquer -tuomio, 77 ja 82 kohdat.

<sup>171</sup> Tähän lopputulokseen olemme päätyneet edellä mm. Rion julistuksen 2., 7. ja 13. periaatteita tarkastelemalla.

<sup>172</sup> Ks. mm. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus maksukyvyttömyysmenettelyistä (EU) N:o 848/2015, 20.5.2015 (EUVL L 141, 5.6.2015, s. 19–72), johdanto-osan 22 perustelukappale.

<sup>173</sup> Ks. esim. Rion julistuksen 16. periaate (aiheuttamisperiaate).

<sup>174</sup> Ks. Schwartz 2015, s. 430.

<sup>175</sup> Ks. tästä modernista systeemiajattelusta esim. Määttä – Soininen 2016, s. 1040–1041.

<sup>176</sup> Ks. esim. MJL 2§.

tulisi antaa etusijaa niissä tapauksissa, joissa konkurssipesää ei voida kielellisen tulkinnan kautta määrittellä ympäristölainsäädännössä tarkoitetuksi vastuutahoksi<sup>177</sup>.

Kai Kokon mukaan vastuusääntelyn puuttuminen ei merkitse, että konkurssipesä ei olisi vallitsevan tulkinnan mukaan ympäristövastuussa velallisen aiheuttamista ympäristövahingoista<sup>178</sup>. Kokko perustelee konkurssipesän vastuuta ensisijaisesti ympäristölakien sanamuodon ja oikeuskäytännön mukaisella tulkinnalla<sup>179</sup>. On tulkintatilanteita, joissa lain sanamuoto tai oikeuskäytäntö osoittaa konkurssipesän olevan vastuussa velalliseen rinnastettavalla tavalla<sup>180</sup>. Toisaalta voimassa olevassa lainsäädännössä on eräissä tapauksissa rajoitettu konkurssipesän vastuuta verrattuna velallisen vastuuseen<sup>181</sup>. Kokon ensisijainen menetelmä on käyttökelpoinen, ja myös hänen toissijaisesti käyttämänsä systemistä tulkintaa vaikeissa tulkintatilanteissa voidaan pitää perusteltuna<sup>182</sup>. Näissä jälkimmäisissä tilanteissa Kokon argumentaatio perustuu kansallisen ja EU:n ympäristölainsäädännön sekä PeL 20.1 § perusteella tehtyihin johtopäätöksiin. Lisäksi Kokko perustelee konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta pesälle yleisseuraantona siirtyvällä määräysvallalla omaisuuteen. Kokko ei ole kuitenkaan arvioinut perusteellisesti velkojien omaisuuden suojan merkitystä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa<sup>183</sup>. Tästä syystä emme pidä riittävän kattavasti perusteltuna Kokon johtopäätöstä, että konkurssipesän olisi ympäristölainsäädännön tarkoituksen toteuttamiseksi lähtökohtaisesti huolehdittava säädösten asettamasta julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta massavelkaisesti<sup>184</sup>.

Kun pesän toimimisvelvollisuus ei johdu selväpiirteisesti muusta laista, konkurssilain lähtökohtina ovat pesään kuuluvan varallisuuden realisointi parhaan mahdollisen myyntituloksen tuottavalla tavalla ja velkojille kertyvien jako-osuuksien maksimointi ja konkurssipesään kuuluvan omaisuuden hoitaminen tarkoituksenmukaisella tavalla<sup>185</sup>. Tästä näkökulmasta ympäristölle hyödyllisiin toimenpiteisiin ryhtymisen tarpeellisuutta tulee arvioida siltä kannalta, mikä vaikutus näillä toimilla on velkojien realisaatiokeretyville ja miten omaisuuden hoitokustannukset onnistutaan pitämään järkevässä suhteessa saavutettavaan hyötyyn nähden.<sup>186</sup>

Suomen kansainväliset velvoitteet, kansainvälisesti laajaa hyväksyntää saavuttaneet käytännöt ja periaatteet sekä EU-oikeus eivät vaikuta edellyttävän ympäristöperusoikeuden tulkintemista tavalla, joka asettaisi valtiolle velvoitteen säätää konkurssipesien ympäristövastuusta. Erilaiset oikeuden pintatason ilmiöt<sup>187</sup> osoittavat kuitenkin PeL 20.1 §:n merkityksen vahvistuneen perustuslakiuudistuksen jälkeen. Tästä näkökulmasta ympäristöperusoikeuteen sisältyvän läpäisyperiaatteen voi arvioida koskevan

<sup>177</sup> Tätä perustelee muun muassa se, että talousyksiköiden on kyettävä arvioimaan toisten talousyksiköiden maksukyvyttömyydestä aiheutuva riski. Ks. Koulu 2009, s. 42–43. Ks. ennustettavuuden kustannustehokkuuden ja menettelyn tarkoituksenmukaisuuden periaatteista esim. HE 26/2003 vp, s. 17, LaVM 6/2003 vp, s. 2 ja KonkL 14:1.

<sup>178</sup> Ks. Kokko 2020, s. 47.

<sup>179</sup> Ks. Kokko 2020, s. 14.

<sup>180</sup> Ks. esim. Kokko 2020, s. 20.

<sup>181</sup> Ks. tarkemmin esim. Kokko 2020, s. 23–28.

<sup>182</sup> Ks. Kokko 2020, s. 14.

<sup>183</sup> Kokon mukaan konkurssipesän toimimisvelvollisuudelle julkisoikeudellisen ympäristövastuun tilanteissa on haettava sisältö ympäristölainsäädännöstä, sillä konkurssilainsäädäntö ei tunnista sitä. Ks. Kokko 2020, s. 48.

<sup>184</sup> Ks. Kokko 2020, s. 48.

<sup>185</sup> Ks. KonkL 17:1 ja KonkL 17:3.1.

<sup>186</sup> Kun toimiiin ryhtyminen on perusteltua näistä konkurssioikeudellisista syistä muttei ympäristölainsäädännön nojalla pakollista, kyse ei ole kuitenkaan julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen liittyvien velvollisuuksien täyttämistä.

<sup>187</sup> Ks. mm. PeVL 69/2018 vp, s. 5, HE 221/2018 vp, KHO 2017:53 ja KHO 2003:51, KonkNK:n suositus 1/9.12.2019, Linna LM 2016 ja Hupli LM 2018, s. 292.

myös konkurssilakia, minkä vuoksi jonkin tasoisesta konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta säättäminen lienee nykytilanteessa välttämätöntä.<sup>188</sup> Läpäisyperiaatteen soveltuminen konkurssilakiin on johdonmukaista myös siitä syystä, että konkurssioikeuden eräänä tavoitteena on julkisen intressin toteuttaminen<sup>189</sup>. Samoista syistä ympäristöarvot olisi otettava huomioon myös konkurssipesiä koskevassa lainkäytössä.

Niin sanotun luovan tuhon mallin mukaisessa ajattelussa ympäristövastuut nähdään sellaisina ulkoiskustannuksina, jotka eivät ole liiketoiminnan ytimessä eivätkä ne kuulu velkojille. Kokko on katsonut, ettei konkurssin tarkastelu ainoastaan tämän mallin kautta sovi kestävään ja vastuulliseen yritystoimintaan. Hänen mukaansa EU:ssa on vahvistumassa sääntelyideologia, joka kannustaa kestävään yritystoimintaan ja yritysten yhteiskuntavastuuseen. Tähän sääntelyideologiaan kuuluu, että yritykset yhdistävät myös vapaaehtoisesti sosiaaliset ja ekologiset näkökohdat liiketoimintaansa ja toimivat niiden huomioon ottamiseksi vuorovaikutuksessa sidosryhmiensä kanssa. Kokon tavoin onkin katsottava, että yritysten tulee vastata aiheuttamisperiaatteen ja ympäristösäädösten mukaisesti ympäristölle ja ihmisten terveydelle haittaa aiheuttavista ulkoiskustannuksista, jotka ilman sääntelyä jäisivät yhteiskunnalle maksettavaksi.<sup>190</sup> Tällä voi kuitenkin perustella lähinnä varsin etäisesti sitä, että vastuut laiminlyöneen yrityksen konkurssipesän olisi vastattava näistä kustannuksista silloinkin, kun lain sanamuoto ei anna selvää vastausta<sup>191</sup>.

Omaisuuksien suoja (PeL 15 §) on otettava huomioon arvioitaessa, millainen vaikutus konkurssipesän julkisoikeudellisella ympäristövastuulla on erilaisissa lainsäädäntöratkaisuisissa, sekä arvioitaessa, millaiset ratkaisut lain soveltamistilanteissa ovat perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta hyväksyttävissä. Merkitystä on tällöin perusoikeuksien yleisillä rajoitusedellytyksillä sekä erityisesti perustuslakivaliokunnan käytännössään tekemillä linjauksilla siitä, milloin omaisuuden suojaan kohdistuvia rajoituksia voidaan pitää hyväksyttävissä. Perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö vaikuttaa osoittavan, että omaisuuden suojan rajoittamisessa ympäristöperusoikeuteen liittyvistä syistä lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa konkurssipesän ympäristövastuukysymyksessä se, että tällaisen sääntelyn vaikutuspiirissä ovat myös yksityishenkilöiden ja pienyritysten edut<sup>192</sup>.

Perusoikeuksien yleisiin rajoittamedellytyksiin kuuluvan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus edellyttää, etteivät konkurssipesän toimintavelvollisuutta tai muunlaista julkisoikeudellista

---

<sup>188</sup> Kokon mukaan ympäristöperusoikeuden, EU:n ympäristöpolitiikan ja kansallisen ympäristölainsäädännön tavoitteiden ja tarkoituksen toteuttaminen edellyttää, että konkurssipesä on yhdessä velallisen kanssa julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa, ellei lainsäädännössä ole erikseen vastuuta jollakin tavoin rajoitettu. Kokko 2020, s. 48. Katsomme, että lainsäätäjän tulisi tavoitella tämänkaltaisen vastuun toteutumista, vaikkakaan Kokon toteamaa ei voi pitää pätevänä vallitsevan oikeustilan kuvauksena, jos tukeudutaan ainoastaan hänen esittämiinsä perusteluihin.

<sup>189</sup> Ks. konkurssimenettelyn yhteydestä julkiseen intressiin esim. Könkkölä – Linna 2013, 18 ja Hupli LM 2018, s. 284–285.

<sup>190</sup> Ks. Kokko 2020, s. 50–51.

<sup>191</sup> Kokon tapa samaistaa konkurssipesä konkurssivelalliseen aiheuttajaan on myös erikoinen. Hän katsoo konkurssipesän olevan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti vastuussa sen johdosta, että se saa yleisseuraantona velallisen omaisuuden määräysvaltaansa. Ks. Kokko 2020, s. 36. On totta, että konkurssipesän vastuun puuttuminen voi vaarantaa YSL 1 §:n tai PeL 20.1 §:n tarkoituksen toteutumisen, mutta tästä ei ole tehtävissä loogisesti johtopäätöstä, että konkurssipesän toimet olisivat syy-yhteydessä aiheutuneeseen vahinkoon aiheuttamisperiaatteen EUT:n oikeuskäytännössä määritetyn sisällön mukaisesti.

<sup>192</sup> Ks. mm. PeVL 10/2014 vp, 4/II–5/I.

ta ympäristövastuuta määrittelevät säännökset muodostu liian yleisluontoisiksi<sup>193</sup>. Konkurssilakiin uudessa hallituksen esityksessä<sup>194</sup> ehdotettu 16 a luvun 2 §:n ”vakavan vaaran” edellytys olisi omaisuuden suojan kannalta liian yleisluonteinen, mikäli mahdollisissa uusissa säännöksissä ei täsmennettäisi tämän vaaraedellytyksen täyttymiskriteerejä tarkemmin. Lisäksi täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus puoltaa tulkintaa, jonka mukaan konkurssipesälle kuuluu vallitsevassa oikeustilassa julkisoikeudellinen ympäristövastuu vain selväpiirteisissä tilanteissa, joihin kuuluvat muun muassa tilanteet, joissa konkurssipesä jatkaa velallisen liiketoimintaa ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuna toiminnanharjoittajana, sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuisaan KHO 2017:53 ja 2003:51 osoittaman linjan mukaisesti jätteen haltijana oleminen.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin kuuluvan sääntelyn hyväksyttävyyksivaatimuksen kannalta konkurssipesän julkisoikeudelliseen ympäristövastuuseen ei vaikuta liittyvän ongelmia, sillä ympäristöperusoikeuteen kiinnittyviä perusteita voidaan pitää hyväksyttävänä perusteina rajoittaa omaisuuden suojaa<sup>195</sup>. Mahdollisia uusia lakeja säädettäessä on kuitenkin tuotava mahdollisimman täsmällisesti esille ne perusteet, joiden vuoksi omaisuuden suojaa rajoitetaan<sup>196</sup>.

Perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuutta koskevan vaatimuksen toteutumista arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota siihen, että velkojan oikeutta jako-osuuteen rajoitettaessa suhteellisuusvaatimuksen toteutuminen ei vaikuta edellyttävän rajoitusperusteena olevan sellaista erityisen painavaa ja välttämätöntä tarkoituserää, jota ei voisi toteuttaa millään siihen lievemmin kajoavalla keinolla<sup>197</sup>. Ympäristöperusoikeutta voidaan sellaisenaan pitää tällaisen sääntelyn kohdalla riittävän painavana perusteena omaisuuden suojan rajoittamiselle. Suurimmat suhteellisuusvaatimukseen liittyvät ongelmat johtuvat konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun ennustettavasta epätarkoituksenmukaisuudesta niiden tavoitteiden saavuttamisessa, joihin tällaisella sääntelyllä voidaan pyrkiä, sekä siihen, ettei tällainen omaisuuden suojan rajoittaminen ole oikeuskirjallisuudessa<sup>198</sup> edellytetyllä tavalla välttämätöntä silloin, kun muu lainsäädännöllinen ratkaisu, esimerkiksi TOVA-järjestelmien kehittäminen, vastaisi konkurssipesän massavelkaista vastuuta paremmin tarpeeseen löytää ympäristövahinkojen korjaamiseen tarvittava rahoitus. Toisaalta suhteellisuusvaatimukseen liittyvät ongelmat voitaneen sivuuttaa, mikäli täydellisen rahoitusratkaisun tavoittelun sijaan korostetaan muuta sääntelyllä tavoiteltavaa seurausta, esimerkiksi ympäristövastuun kuulumista kaikille.

Velkojien omaisuuden suojan rajoittamisen on täytettävä kaikki perusoikeuden yleiset rajoitusperusteet, joista suhteellisuusvaatimus lienee vaikeimmin toteutettavissa. Suhteellisuusvaatimuksen toteutuminen on riippuvaista siitä, mikä esitetään konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuuta koskevan sääntelyn tavoitteeksi seuraukseksi. Mikäli tavoitteeksi seuraukseksi esitetään ympäristön tilan turvaaminen, vahinkojen torjunta tai ehkäisy, on kiinnitettävä huomiota siihen historian osoittamaan seikkaan, etteivät nämä tavoitteet ole saavutettavissa tehokkaasti määrittelemällä julkisoikeudelliset ympäristövastuut konkurssipesälle kuuluviksi<sup>199</sup>. Jos vaihtoehtoisesti tavoitteena pidetään EU-

<sup>193</sup> Ks. mm. Hallberg ym. 2010, II Yleinen osa > 3. Perusoikeuksien rajoittaminen > Perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet > Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus > Täsmällisyyden arviointi. Kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011.

<sup>194</sup> HE 221/2018 vp.

<sup>195</sup> Ks. mm. PeVL 10/2014 vp, s. 4.

<sup>196</sup> Ks. Länsineva 2002, s. 248–249.

<sup>197</sup> Ks. Ibid, s. 248–250.

<sup>198</sup> Ks. Hallberg ym. 2010, II Yleinen osa > 3. Perusoikeuksien rajoittaminen > Perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet > Suhteellisuusvaatimus. Kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011.

<sup>199</sup> Tähän viittaa muun muassa se, että ratkaisussa KHO 2017:53 konkurssipesälle annettu jätehuoltovastuu johti konkurssipesän konkurssiin. Ks. myös Hupli LM 2018, s. 290–292.

säädösten vaatimusten täyttämistä, on kiinnitettävä huomiota siihen, että näissä direktiiveissä on korostettu vahingon tosiasiallisen aiheuttajan taloudelliseen vastuuseen saattamisen tärkeyttä aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, sekä toisaalta sen tärkeyttä, että valtiot kehittävät erilaisia toissijaiseen vastuuseen perustuvia vakuutus- ja rahoitusjärjestelmiä sen turvaamiseksi, että ympäristövahinkojen aiheuttajan maksukyvyttömyystilanteessa vahinkojen korjaamiseen tarvittava rahoitus on järjestetty<sup>200</sup>. Näiden päämäärien edistämisen esittäminen konkurssipesän julkisoikeudellisen ympäristövastuun tavoitteena merkitsisi, että suhteellisuusvaatimuksen toteutuminen jäisi tavoitteellis-systeemisen tulkin<sup>201</sup> näkökulmasta epäonnistuneeksi tai vähintään kyseenalaiseksi.

Mikäli konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta koskevien lakien lainsäätämisperusteluissa otetaan asianmukaisesti huomioon edellä esitetyt perusoikeuksien rajoittamisedellytykset, perusoikeusjärjestelmän koherenttius on säilytettävissä. Kun lainsäädäntö on perusoikeusjärjestelmän kanssa sopusoinnussa, säilyy koko oikeusjärjestelmä johdonmukaisena systeeminä, ja insolvenssioikeuden ja ympäristöoikeuden yleiset opit ovat yhteensovitettavissa<sup>202</sup>.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin KHO 2017:53 ja 2003:51 omaksuman linjan ja konkurssi-asiain neuvottelukunnan suosituksen<sup>203</sup>, jossa näihin ratkaisuihin viitataan, johdosta on aiheellista kysyä, onko olemassa institutionaalista tukea sille, että nykyisessä oikeustilassa myös muille julkisoikeudellisille ympäristövastuille kuin jätteen haltijan vastuulle tulisi antaa massavelkainen asema velallisen konkurssissa. Korkeimman hallinto-oikeuden linja on saanut osakseen paljon kritiikkiä<sup>204</sup>, ja sen aiheuttamisperiaatteen tulkinta on ristiriidassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön<sup>205</sup> kanssa. Myös edellä viitatus insolvenssi- ja konkurssioikeuden velkojien yhdenvertaisuuden, ennustettavuuden, kustannustehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden periaatteet ja perusoikeuden rajoittamista koskeva täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus puoltavat pidättyvää suhtautumista konkurssipesän julkisoikeudellista ympäristövastuuta kohtaan. Samaan suuntaan osoittavat reaaliset argumentit, koska ympäristöoikeuden tavoitteet ovat heikosti (tai eräissä tapauksissa eivät lainkaan) saavutettavissa konkurssipesään kohdistettavilla erityisillä ympäristöön liittyvillä velvoitteilla. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaattien antama institutionaalinen tuki ei yksin riitä justifoimaan ehdotusta yleisiksi opeiksi tai perustelemaan sen paremmuutta kilpailijoihinsa nähden, kun samalle normiaineistolle voidaan esittää erilaisia systematisointivaihtoehtoja, vaan tällöin on perusteltua hakea argumentatiivinen tuki perusoikeusjärjestelmästä, joka ilmentää oikeusjärjestyksen normatiivisen ytimen muodostavia kaikkein perustavimpia periaatteita<sup>206</sup>.

Perustuslakivaliokunnan omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden vastakkain punnitsemista koskeva lausuntokäytäntö ei näytä antavan tukea sille, että konkurssi- ja ympäristöoikeuden rajapinnassa olisi nykyisessä oikeustilassa aiheellista puhua jonkinlaisesta massavelkaisen julkisoikeudellisen ympäristövastuun käsitteestä. Ratkaisuihin KHO 2017:53 ja 2003:51 korkein hallinto-oikeus totesi konkurssipesän olevan jätelain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu taho, jonka hallussa jäte on. Konkurssilain 16 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan konkurssipesä vastaa velasta, josta se on muun lain,

<sup>200</sup> Ks. näihin vakuutus- ja rahoitusjärjestelmiin liittyen esim. ympäristövastuudirektiivin 14 artiklan 1 kohta.

<sup>201</sup> Ks. Määttä – Soininen 2016, s. 1039.

<sup>202</sup> Tässä tutkimuksessa on pidetty lähtökohtana, että perusoikeusjärjestelmä muodostaa lupaavimman perustan näiden kahden oikeudenalan yleisten oppien yhteensovittamiselle ja systematisoinnille niiden rajapinnassa. Ks. esim. HE 1/1998 vp, s. 6, Lämsineva 2002, s. 18 ja 28–29, Viljanen 2002, s. 36, Kolehmainen 2015, s. 18 ja Siltala 2003, s. 571.

<sup>203</sup> KonkNK:n suositus 1/9.12.2019.

<sup>204</sup> Ks. esim. Hupli LM 2018.

<sup>205</sup> Ks. mm. C-1/03, Paul Van de Walle ym., 60–61 kohdat ja Commune de Mesquer -tuomio, 77 ja 82 kohdat.

<sup>206</sup> Ks. Tuori 2002, s. 9–14.



esimerkiksi jätelain, nojalla vastuussa. Tämä merkitsee, että ratkaisut KHO 2017:53 ja KHO 2003:51 eivät osoita tarvetta katsoa oikeudenalojen yleisissä opeissa tapahtuneen minkäänlaisia havaittavia muutoksia.<sup>207</sup>

Tarkastelun perusteella on johdonmukaisinta pitää *voimassa olevan oikeuden yleisenä periaatteena aiheuttamisperiaatetta*. Siten, konkurssipesä ei olisi massavelkaisessa vastuussa julkisoikeudellisista ympäristövastuista, mikäli konkurssipesä ei liittyisi ympäristöongelman aiheuttajaketjuun. Mikäli konkurssipesän toimilla ja ratkaisuilla ei ole yhteyttä aiheutuneeseen vahinkoon, soveltuu vastuu pesään johdonmukaisesti vain silloin, kun lain sanamuodon mukaan on selvää, että konkurssipesään soveltuisi jonkin ympäristölain vastuutahon (esimerkiksi toiminnanharjoittajan) määritelmä<sup>208</sup>. Samoja arviointikriteerejä voidaan konkurssipesään soveltaa myös tilanteissa, joissa konkurssipesä ei jatka liiketoimintaa, mutta vahinko aiheutuu toimintaa alas ajettaessa.

Edellä sanotusta huolimatta konkurssipesiin liittyvistä ympäristövastuukysymyksistä käyty julkinen keskustelu osoittaa kiistatta, että ympäristöarvot painavat oikeudellisessa argumentoinnissa ja siten myös lainsäätäjän tahdossa ja tavoitteissa enemmän kuin perusoikeusuudistuksen aikoihin. Tämä ilmenee korkeimman oikeuden jätelain tiukasta konkurssipesän haltija-asemaa koskevasta tulkinnasta, oikeustieteilijöiden kirjoituksista<sup>209</sup> ja konkurssilain uudistamista koskevasta uusimmasta hallituksen esityksestä<sup>210</sup>. Nykyisin vakiintuneen modernin systeemiajattelun mukaan oikeusjärjestelmä on hahmotettavissa erityisesti oikeuden tavoite- ja arvoperustan yhtenäisyytenä<sup>211</sup>, minkä vuoksi myös ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on perusteltua hahmottaa niiden yhteiskunnassa vallalla olevien arvojen ja tavoitteiden kautta, joihin konkurssipesiä koskeva julkinen keskustelu viittaa. Siten on perusteltua todeta PeL 20.1 §:n oikeudellisen merkityksen vahvistuneen. Tämä merkitsee sitä, että myös konkurssipesän ympäristövastuita on välttämätöntä selkeyttää uudella lainsäädännöllä. Lain selkeyttämiseen voitaisiin pyrkiä säätämällä muun muassa Huplin ehdottamasta riittävän tarkkarajaisesta tuomioistuimen mahdollisuudesta määrätä pesästä maksettavaksi saatava, jonka maksaminen on yleisen edun kannalta erittäin tärkeää. Kun harkinnan tekisi lakiin sidotuilla riittävän tarkkarajaisilla harkintaperusteilla tuomioistuin eikä pesänhoitaja, olisivat insolvenssioikeuden ennakoitavuus, velkojien yhdenvertaisuus ja kollektiivinen oikeussuoja paremmin säilytettävissä.<sup>212</sup>

---

<sup>207</sup> Eri asia on, että korkein hallinto-oikeus epäonnistui vakuuttamaan jokaisen oikeustieteilijän oman jätelain tulkintansa lainmukaisuudesta. Ks. Hupli LM 2018.

<sup>208</sup> Tällainen määritelmä on esimerkiksi ”jätteen haltija”, jonka vastuuta on pidettävä erityistapauksena, koska korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 2017:53 ja 2003:51 eivät perustu jätteen aiheuttajaketjun tarkasteluun.

<sup>209</sup> Ks. mm. Linna LM 2016 ja Linna LM 2019.

<sup>210</sup> Ks. esim. HE 221/2018 vp, s. 6 ja 56.

<sup>211</sup> Ks. esim. Määttä – Soininen 2016, s. 1040–1041 ja 1045.

<sup>212</sup> Ks. Hupli LM 2018, s. 292.

## LÄHTEET

## OIKEUSKIRJALLISUUS

- Airaksinen, Jussi: Kuolinpesän vastuu pilaantuneesta maaperästä – Analoginen ulottuvuus konkurssipesän julkisoikeudellisiin vastuihin? Teoksessa Kumpula, Anne – Kokko, Kai – Sairinen, Rauno – Similä, Jukka: Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IX 2016. Joensuu 2016, s. 329–335. (Airaksinen 2016)
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Päivittyvä verkkojulkaisu Alma Talent Fokus -palvelussa. Helsinki. (Hallberg ym. 2010)
- Hupli, Tuomas: KHO 2017:53 – Lisähuomioita keskusteluun maksukyvyttömän velallisen ympäristövastuista. Lakimies 2/2018, s. 281–293. (Hupli LM 2018)
- Jonkka, Jaakko: Eräitä näkökohtia perusoikeuksien toteutumisesta erityisesti rikosprosessissa. Lakimies 8/1998, s. 1255–1270. (Jonkka LM 1998)
- Kaisto, Janne: Lainoppi ja oikeusteoria – Oikeusteorian perusteista aineellisen varallisuus oikeuden näkökulmasta. Helsinki 2005. (Kaisto 2005)
- Kantola, Heidi – Hänninen, Mira: Konkurssipesän ympäristövastuu ja vaikutukset velkojien asemaan. Defensor Legis 3/2019, s. 241–258. (Kantola – Hänninen 2019)
- Kokko Kai: Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 29–42. (Kokko 2016)
- Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden perusteet – yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Keuruu 2017. (Kokko 2017)
- Kokko Kai: Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu. Referee-artikkeli. Edilex-sarja 2020/13. (Kokko 2020)
- Kokko, Kai – Mähönen, Jukka: Yritysten ympäristövastuu. Ympäristöjuridiikka 1/2015, s. 35–73. (Kokko – Mähönen 2015)
- Kolehmainen Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Referee-artikkeli. Edilex-sarja 2015/29. (Kolehmainen 2015)
- Koulu, Risto: Konkurssioikeus. 2. uudistettu painos. Helsinki 2009. (Koulu 2009)
- Koulu, Risto – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna: Insolvenssioikeus. Päivittyvä verkkojulkaisu Alma Talent Fokus -palvelussa. Helsinki. (Koulu ym. 2019)
- Kuusiniemi, Kari: Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Helsinki 1992. (Kuusiniemi 1992)
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Päivittyvä verkkojulkaisu Alma Talent Fokus -palvelussa. Helsinki. (Kuusiniemi ym. 2013).
- Kärki, Anssi – Hovila, Ilari: Ostajan vastuu konkurssipesältä ostetun liiketoiminnan ympäristövahingosta. Liikejuridiikka 3/2019, s. 72–90. (Kärki – Hovila 2019)
- Könkkölä, Mikko – Linna, Tuula: Konkurssioikeus. Helsinki 2013. (Könkkölä – Linna 2013)
- Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012. (Laakso 2012)

- Linna, Tuula: Konkurssipesän vastuu ympäristövahingosta, *Lakimies* 3–4/2016 s. 373–403. (Linna LM 2016)
- Linna, Tuula: Ympäristöperusoikeus näytti voimansa – konkurssipesän rajoitettu ympäristövastuu kaatui eduskunnassa, *Lakimies* 3–4/2019, s. 460–464. (Linna LM 2019)
- Länsineva, Pekka: *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*. Jyväskylä 2002. (Länsineva 2002)
- Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksia ja menetelmät. *Edilex-sarja* 2015/45. (Määttä 2015)
- Määttä, Tapio – Soininen, Niko: Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. *Lakimies* 7–8/2016, s. 1028–1053. (Määttä – Soininen 2016)
- Pöyhönen, Juha: Kohti uutta varallisuusoikeutta, *Lakimies* 4–5/1997, s. 527–560. (Pöyhönen LM 1997)
- Pöyhönen, Juha: *Fundamental Rights and Tort Theory: From Justice (Back?) to Social Virtues*, *Turku Law Journal* 1/1999, p. 49–62. (Pöyhönen 1999)
- Pöyhönen, Juha: *Uusi varallisuusoikeus*. Helsinki 2000. (Pöyhönen 2000)
- Schwartz, Priscilla: Principle 16: The Polluter-Pays Principle. In Viñuales, Jorge A (Ed.): *The Rio Declaration on Environment and Development – A Commentary*. Oxford 2015, p. 429–450. (Schwartz 2015)
- Siltala, Raimo: *Oikeustieteen tieteenteoria*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 234. Helsinki 2003. (Siltala 2003)
- Tuomainen, Jouko: *Vastuu saastuneesta ympäristöstä*. Helsinki 2001. (Tuomainen 2001)
- Tuori, Kaarlo: Yleiset opit: Mitä ne ovat, mitä niillä tehdään ja miten niitä kehitetään? Teoksessa Miittinen Jarmo – Määttä, Tapio (toim.): *III Oikeustieteen tutkija- ja jatkokoulutuspäivät 6.–8.6.2002*, Savonlinna. Joensuu 2002, s. 1–15. (Tuori 2002)
- Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina: Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, s. 86–109. (Viljanen ym. 2016)
- Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. Turku 2001. (Viljanen 2001)
- Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä*. Teoksessa Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus*. Turku 2002. (Viljanen 2002)

#### SUOSITUKSET JA RAPORTIT

- Council Recommendation of 3 March 1975 regarding cost allocation and action by public authorities on environmental matters (75/436/Euratom, ECSC, EEC), OJ L 194, 25.7.1975, p. 1–4.
- Konkurssiasian neuvottelukunnan suositus 1/9.12.2019. (KonkNK:n suositus 1/9.12.2019).
- United Nations Conference on Trade and Development: *Liability And Compensation For Ship-Source Oil Pollution: An Overview of the International Legal Framework for Oil Pollution Damage from Tankers*. New York and Geneva, 2012. (UNCTAD 2012)

## KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET

Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla. SopS 63/1999.

International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (FUND), 27 November 1992. Saatavissa: [https://transportrecht.org/wp-content/uploads/FondsUe1992\\_engl.pdf](https://transportrecht.org/wp-content/uploads/FondsUe1992_engl.pdf). Viitattu 29.3.2020.

Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 10 December 1999. Saatavissa: <http://archive.basel.int/meetings/cop/cop5/docs/prot-e.pdf>. Viitattu 27.3.2020.

## VERKKOLÄHTEET

The Polluter Pays Principle: Definition – Analysis – Implementation. Organisation For Economic Co-operation And Development. Organisation for Economic Co-operation and Development 1975. Saatavissa: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264044845-en.pdf?expires=1566920647&id=id&accname=guest&checksum=080DA704424BE2625F98BCC6E80E27DC>. (The Polluter Pays Principle: Definition – Analysis – Implementation)

## VIRALLISLÄHTEET

*Säädökset***Suomi**

Jätelaki (646/2011)

Kaivoslaki (621/2011)

Konkurssilaki (120/2004)

Laki liikehuoneiston vuokrauksesta (482/1995)

Laki velkojien maksunsaantijärjestyksestä (1578/1992)

Luonnonsuojelulaki (1096/1996)

Maa-aineslaki (555/1981)

Osakeyhtiölaki (2006/624)

Päästökauppalaki (311/2011)

Suomen hallitusmuoto (94/1919)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Terveydensuojelulaki (763/1994)

Työsopimuslaki (55/2001)

Vesilaki (587/2011)

Ympäristönsuojelulaki (527/2014)

**Ruotsi**

Konkurslag (1987:672)

**Euroopan unioni**

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus maksukyvyttömyysmenettelyistä 20.5.2015 (EU) N:o 848/2015, EUVL L 141, 5.6.2015, s. 19–72.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta, 21.4.2004, 2004/35/EY, EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56–75.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), 19.11.2008, 2008/98/EY, EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3–30.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 1–390.

Euroopan yhteisön perustamissopimus (Konsolidoitu toisinto 2006), EUVL C 321E, 29.12.2006, s. 37–186.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) (uudelleenlaadittu toisinto) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), 24.11.2010, 2010/75/EU, EUVL L 334/17, 17.12.2010, s. 17–119.

*Säädösvalmisteluasiakirjat*

HE 221/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 273/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuuvelan kattamisesta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 26/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle konkurssilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 181/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle etuoikeusjärjestelmän uudistamista koskevaiksi lainsäädännöksi.

LaVM 23/2018 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVM 6/2003 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä konkurssilainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 3/1981 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 3 Toiselle lakivaliokunnalle.

PeVL 6/1981 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 16 Laki- ja talousvaliokunnalle.

- PeVL 3/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 3 Lakivaliokunnalle.
- PeVL 16/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 16 Laki- ja talousvaliokunnalle.
- PeVL 6/1983 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 6 Laki- ja talousvaliokunnalle.
- PeVL 6/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 6 Puolustusasiainvaliokunnalle.
- PeVL 23/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 23 Lakivaliokunnalle.
- PeVL 21/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 21 Ympäristövaliokunnalle.
- PeVL 45/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 45 Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.
- PeVL 17/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 17 Ympäristövaliokunnalle.
- PeVL 19/1998 vp – HE 34/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 19 hallituksen esityksestä televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 37/1998 vp – HE 189/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 37 hallituksen esityksestä takausta ja vierasvelkapanttausta koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 38/1998 vp – HE 101/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 38 hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVL 48/1998 vp – HE 274/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 48 hallituksen esityksestä laeiksi aravalain, vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 34/2000 vp – HE 73/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 34 hallituksen esityksestä laiksi telemarkkinalain muuttamisesta.
- PeVL 33/2002 vp – HE 98/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 33 hallituksen esityksestä laeiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 88 §:n muuttamisesta.

#### *Oikeuskäytäntö*

#### ***Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuin***

- C-1/03, Paul Van de Walle ym., 7.9.2004, Kok. 2004 I-07613.
- C-188/07, Commune de Mesquer v. Total France SA ja Total International Ltd, 24.6.2008, Kok. 2008 I-04501.
- C-254/08, Futura Immobiliare srl Hotel Futura ym. v. Comune di Casoria, 16.7.2009, Kok. 2009 I-06995.
- C-534/13, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ym. v. Fipa Group Srl ym., 4.3.2015, julkaistu Sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.
- C-335/16, VG Čistoća d.o.o. v. Đuro Vladika ja Ljubica Vladika, 30.3.2017, julkaistu Sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.
- C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA ja Syndial SpA v. Ministero dello Sviluppo economico ym., 9.3.2010, Kok. 2010 I-01919.

#### ***Korkein hallinto-oikeus***

KHO 2017:53

KHO 2016:44

KHO 2015:164

KHO 2003:51

KHO 1999:14

KHO 19.5.1997 T 1200

***Kansainvälinen välitystuomioistuin ja Kansainvälinen tuomioistuin***

Trail smelter case (United States, Canada) 16 April 1938 and 11 March 1941, Vol. III, Reports Of International Arbitral Awards, pp. 1905–1982, UN 2006.

Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment of 20 April 2010, Reports of judgments, advisory opinions and orders, International Court of Justice 2010. (Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010)