

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av konkurslagen och till vissa lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av konkurslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 221/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande om 16 a kap. i lagförslag 1 i propositionen till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Mari Aalto, justitieministeriet
- lagstiftningssekreterare Tuukka Vähätalo, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Katariina Haavanlammi, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Erja Werdi, miljöministeriet
- professor Kai Kokko
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- högsta förvaltningsdomstolen
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i konkurslagen, lagen om företagssanering, lagen om övervakning av förvaltningen av konkursbon, lagen om konkurs- och företagssaneringsregistret, lagen om skuldsaneringsregistret, jordlegolagen, lagen om hyra av affärslokal, lagen om hyra av bostadslägenhet, utskökningsbalken, lagen om verkställighet av skatter och avgifter, lönegarantilagen, lagen om lönegaranti för sjömän, avfallslagen och marktäktslagen. Vidare föreslås att det stiftas en ny lag om ärendehanteringssystemet för konkurs- och företagssaneringsärenden.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

Utlåtande GrUU 69/2018 rd

I motiveringen till lagstiftningsordningen granskar regeringen lagförslagen med avseende på grundlagens bestämmelser om skydd för privatlivet (10 §), offentlighetsprincipen (12 § 2 mom.), egendomsskydd (15 §) och ansvar för miljön (20 §). Regeringen anser att lagförslagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Konkurs är ett förfarande som väsentligt påverkar en insolvent gäldenärs och dennes borgenärs egendomsrättigheter och i vilket gäldenärens egendom används för betalning av borgenärernas fordringar. När en konkurs inleds överförs gäldenärens egendom till borgenärernas bestämmande inflytande, och gäldenären förlorar samtidigt rätten att bestämma över den egendom som hör till konkursboet. Det huvudsakliga syftet med förfarandet är att säkra borgenärernas egendomsrättigheter i ett läge där gäldenären är insolvent.

I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att konkurs- och utökningslagstiftning i princip kan sättas i kraft genom vanlig lag i likhet med andra verkställighetsrättsliga bestämmelser (GrUU 23/1992 rd, s. 2, GrUU 9/1998 rd, och GrUU 12/2002 rd, s. 2/I). Reglering som har relevans för grundlagens 15 § 1 mom. om egendomsskydd måste dock vara tillräckligt noga avgränsad och exakt. Bestämmelserna måste också väga in parternas rättigheter och skyldigheter i rätt proportion till varandra för att inte vara oskäliga för någon part eller grundlöst diskriminera eller gynna någon (GrUU 13/2003 rd, s. 2/I).

I propositionen föreslås bestämmelser som ska göra konkursförfarandet enklare och snabbare. Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot lagförslagen till denna del.

I propositionen föreslås dessutom att det för att klargöra det oklara rättsläget tas in bestämmelser i konkurslagen om vilken ställning offentligrättsligt miljöansvar har vid konkurs. Av bestämmelserna framgår till vilken del konkursboet ska svara för miljöansvaret på egen bekostnad och till vilken del boet inte har handlingsskyldighet och kostnadsansvar.

I motiven till lagstiftningsordning hänvisar regeringen i och för sig korrekt till att det i 20 § 1 mom. i grundlagen sägs att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet, och att den rättsliga innebörden av denna grundläggande rättighet i fråga om miljön har stärkts sedan grundlagen stiftades och dess motiv med karaktär av deklaration framfördes.

Som konstateras i motiven till lagstiftningsordning (s. 92) uttrycker bestämmelsen människornas alltomfattande ansvar för en sådan utgångspunkt för den ekonomiska och samhällliga verksamheten att den levande och icke-levande naturens mångfald kan bevaras. Bestämmelsen omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. I den uttrycks således människornas helhetsansvar för att bedriva ekonomisk och samhällelig verksamhet enligt principer som säkerställer att den levande och den livlösa naturens mångfald bevaras. Individens delaktighet i miljövardn kan förverkligas både som aktiv verksamhet och som passivt avhållande från miljöförstöring (GrUU 32/2010 rd, s. 8/II, RP 309/1993

Utlåtande GrUU 69/2018 rd

rd, s. 70). I grundlagens 20 § 2 mom. föreskrivs det att det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Bestämmelsen är avsedd att först och främst påverka lagstiftarens och andra normgivares verksamhet (RP 309/1993 rd, s. 70/II).

Grundlagsutskottet framhåller att miljöansvaret enligt 20 § i grundlagen konkretiseras i den gällande miljölagstiftningen. Med grundlagsutskottets medverkan har det stiftats helt nya eller ändringslagar med anknytning till miljön, däribland miljöskyddslagen (GrUU 10/2014 rd), naturvårdslagen (GrUU 21/1996 rd, GrUU 15/2003 rd, GrUU 25/2014 rd), vattenlagen (GrUU 61/2010 rd, GrUU 8/2017 rd och den utlåtandepraxis som nämns där) och gruvlagen (GrUU 32/2010 rd, se även t.ex. GrUU 8/2017 rd). Det har också betydelse att de nationella bestämmelserna om miljöansvar i hög grad grundar sig på unionslagstiftningen, som genomförts i huvudsak genom miljöskyddslagen. Innehållet i bestämmelserna avgörs i väsentlig grad av unionslagstiftningen, och det finns relativt få bestämmelser som utgår från enbart nationella utgångspunkter och lagstiftningsbehov (se också t.ex. RP 214/2013 rd och MiUB 3/2014 rd).

I motiven till lagstiftningsordning hänvisas det i och för sig helt riktigt till att borgenärernas rätt att vid behov utöva sina rättigheter med förmögenhetsvärde genom tvångsverkställighet omfattas av det egendomsskydd som avses i 15 § i grundlagen (t.ex. GrUU 12/2002 rd, s. 2/I). I motiven bedöms vidare, att ju större massaansvar konkursbon föreskrivs till exempel av miljörettsliga skäl, desto sämre blir konkursborgenärernas möjligheter att få betalt. I motiven konstateras att borgenärer vanligen inte har haft någon andel i uppkomsten av det miljöproblem som förekommer i gäldenärens verksamhet eller ens några möjligheter att påverka begränsningen av problemet. Detta innebär, vilket också regeringen säger i motiven, dock inte att borgenärernas möjligheter att få betalt inte kan begränsas när det på grund av andra grundläggande fri- och rättigheter finns sakliga grunder för det.

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av bestämmelser om användning av egendom särskilt uppmärksammat att den inbördes relationen mellan bestämmelsen om egendomsskyddet och bestämmelsen om ansvar för miljön bygger på en avvägning. (se t.ex. GrUU 10/2014 rd, s. 4/I). Utskottet har å ena sidan konstaterat att bestämmelsen om miljöansvar i 20 § i grundlagen inte konstituerar individuellt konstaterbara förpliktelser och att den inte heller utgör någon särskild grund för att belägga markägarna med toleransförpliktelser. Å andra sidan utgör båda bestämmelserna delar av samma regeluppsättning för de grundläggande fri- och rättigheterna och kan därmed inverka på tolkningen av varandra i ett sammanhang där målet bland annat är att lagstiftningsvägen främja en hållbar balans mellan människa och natur (t.ex. GrUU 36/2013 rd, s. 2/I, GrUU 32/2010 rd, s. 9/I, GrUU 20/2010 rd, s. 2/II och GrUU 6/2010 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har upprepade gånger bedömt inskränkningar i användningen av egendom till följd av miljöskyddshänsyn (se t.ex. GrUU 55/2018 rd, GrUU 25/2014 rd, GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd och GrUU 20/2010 rd). I sin bedömning av huruvida inskränkningar i användningsrätten är godtagbara och proportionella har utskottet lagt särskild vikt vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 § (se t.ex. GrUU 36/2013 rd, s. 2/I och GrUU 6/2010 rd, s. 3/I).

I motiven till lagstiftningsordning sägs det att avsikten med lagförslagen om konkursbons miljöansvar har varit att balanserat samordna borgenärernas egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen och det allmännas skyldighet enligt 20 § i grundlagen att tillförsäkra alla en sund miljö.

Utlåtande GrUU 69/2018 rd

Konkursboets offentligrättsliga miljöansvar

Bestämmelser om konkursboets offentligrättsliga miljöansvar finns i ett nytt 16 a kap. i propositionens förslag till ändring av konkurslagen (lagförslag 1). Av 1 § i nya 16 a kap. framgår utgångspunkten att ett konkursbos offentligrättsliga miljöansvar bestäms enligt konkurslagen och att myndigheten inte, utöver de situationer som avses i konkurslagen, kan ålägga konkursboet att vidta till exempel hjälpåtgärder med stöd av miljölagstiftningen eller få massaskuldsställning för sina fordringar. Bestämmelserna i konkurslagen är avsedda att vara uttömmande.

Grundlagsutskottet menar att det med hänsyn till det oklara rättsläget i och för sig är viktigt att förtydliga konkursboets offentligrättsliga miljöansvar (se även MiUU 40/2018 rd, s. 2). Utskottet anser att det i princip kan vara godtagbart att begränsa också ett konkursbos kostnadsansvar, om man på det sättet, vilket också avses i propositionens motiv till lagstiftningsordning, kan balansera de krav som ställs av å ena sidan grundlagens 15 § om egendomsskydd och å andra sidan grundlagens 20 § om grundläggande miljö rättigheter genom att säkerställa såväl att miljöintressen som tryggas i annan lagstiftning beaktas som att borgenärerna behandlas jämlikt.

Grundlagsutskottet anser dock att regleringen är problematisk på många punkter. Exempelvis har den affärsverksamhet som förorsakat miljökonsekvenser i regel före konkursen grundat sig på ett tills vidare gällande tillstånd som beviljats med stöd av miljölagstiftningen. Tillståndet kan innehålla ett flertal olika tillståndsbestämmelser. Om en skyldighet som följer av miljölagstiftningen eller av ett tillståndsbeslut försummas, kan förvaltningstvång tillgripas för att miljöansvaret ska uppfyllas. Enligt de föreslagna bestämmelserna kan en myndighet likväl inte låta vidta åtgärder för att korrigera försummelserna, eftersom konkurslagens bestämmelser förhindrar verkställandet av ett tidigare fattat beslut om förvaltningstvång. De föreslagna bestämmelserna i konkurslagen kan alltså leda till att det under en konkurs inte nödvändigtvis är möjligt att ingripa mot förseelser mot den materiella miljölagstiftningen, till följd av skyddet för borgenärernas intressen. Enligt utskottet är tillämpligheten av ett miljörettsligt förvaltningstvång relevant vid en bedömning av huruvida grundlagens 20 § tillgodoses (GrUU 23/2009 rd, s. 2/II).

Av regleringen följer enligt grundlagsutskottets uppfattning också att det inte går att effektivt förebygga miljöolägenheter. Ett konkursbo kan åläggas skyldighet att undanröja olägenheten först när olägenheten de facto uppstått. Det beror på att tröskeln för att ålägga konkursboet handlingskyldighet har lagts högt i situationer (se även MiUU 40/2018 rd, s. 5), där det närmast är frågan om att avvärja risken för en storolycka. Konkursboet ska enligt 16 a kap. 2 § 1 mom. i lagförslaget utan dröjsmål vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa sådan förorening av miljön eller sådana betydande skadliga förändringar i miljön som orsakas av gäldenärens verksamhet, om föroreningen eller de skadliga förändringarna i miljön medför eller hotar medföra en allvarlig risk eller allvarlig olägenhet för hälsan eller miljön. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen höjer tröskeln för konkursboets handlingskyldighet och kostnadsansvar till en nivå som är problematisk med tanke på 20 § i grundlagen.

Av lagförslagets bestämmelser följer också att de skadelidandes rätt att anhängiggöra ärenden hos tillsynsmyndigheten i syfte att undanröja en miljöolägenhet inskränks. De skadelidandes rättskydd i konkurssituationer görs därmed beroende av möjligheten att väcka civilrättslig förbudsta-

Utlåtande GrUU 69/2018 rd

lan eller skadeståndstalan. Grundlagsutskottet påpekar att skyldigheterna enligt miljölagstiftningen också syftar till att skydda de skadelidandes egendom.

Grundlagsutskottet anser därför att propositionen inte i tillräcklig grad har beaktat behovet av att uppnå balans mellan egendomsskyddet (15 § i grundlagen) och de grundläggande miljö rättigheterna (20 § i grundlagen). Utskottet noterar dessutom att motiven till lagstiftningsordning är tämligen knappa på den här punkten, och med avseende på 20 § i grundlagen rentav bristfälliga, vilket inte tillåter en detaljerad konstitutionell bedömning av lagförslagen. Samtidigt förblir också området för det offentlighetsrättsliga miljöansvaret oklart. Begreppet definieras inte i de föreslagna bestämmelserna. I motiven (s. 28) hänvisas det till att innehållet i det offentlighetsrättsliga miljöansvaret är omfattande och grundar sig på ett flertal olika lagar (MiUU 40/2018 rd, s. 3). Enligt propositionsmotiven (s. 67) kan det offentlighetsrättsliga miljöansvar som avses i lagen bygga på bestämmelserna i till exempel miljöskyddslagen, vattenlagen, naturvårdslagen, avfallslagen, marktäktslagen, kemikaliesäkerhetslagen eller strålsäkerhetslagen.

I denna regleringsmiljö står det enligt grundlagsutskottet klart att lagförslag 1 kräver tämligen omfattande fortsatt beredning innan den harmonierar med grundlagen. Beredningen måste ingående och genom behöriga konsekvensbedömningar granska och reglera konkursförfarandets förhållande till de såväl materiella som procedurmässiga skyldigheter som ställs upp i unionslagstiftningen och den nationella materiella miljölagstiftningen. Vidare står det enligt grundlagsutskottet klart att den tid som återstår av riksmötet 2018 efter att utskottet lämnat sitt utlåtande inte tillåter att den fortsatta beredningen görs av betänkandeutskottet.

Grundlagsutskottet anför att 16 a kap. i lagförslag 1 måste strykas för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom behovet av regleringen likväl är uppenbart, bör statsrådet till denna del bereda en ny proposition.

Andra omständigheter

Enligt 1 kap. 3 § i propositionens lagförslag 1 ska till förteckningen över sammanslutningar som inte kan försättas i konkurs fogas de nya landskap som avses i det förslag till landskapslag som ingår i proposition RP 15/2017 rd. Enligt motiven (s. 59) omfattar konkursskyddet även landskapens affärsverk, eftersom de är en del av landskapet på samma sätt som kommunala affärsverk är en del av kommunen. Det är enligt motiven fråga om ett tekniskt förtydligande som motsvarar bakgrundspremisserna i beredningen av landskapsreformen.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan det inte ses som ett tekniskt förtydligande att föreskriva om konkursskydd för landskapets affärsverk. Det är enligt grundlagsutskottet uppenbart att det med hänsyn till tydligheten i regleringen inte kan tas in en sådan bestämmelse i lagen innan lagstiftningen om inrättande av landskap och om deras affärsverk har antagits.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

Utlåtande GrUU 69/2018 rd

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 16 a kap. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 26.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Mia Laiho saml
medlem Juha Rehula cent
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsrad Mikael Koillinen.