

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Katariina Haavanlammi, ympäristöministeriö
- hallitussihteeri Mari-Linda Harju-Oksanen, ympäristöministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ympäristövahinkorahastosta ja muutettavaksi neljää lakia sekä kumottavaksi kaksi lakia.

Laki ympäristövahinkorahastosta, laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laki pelastuslain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Laki valmisteverotuslain 1 §:n 2 momentin 8 kohdan kumoamisesta ja laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 1 §:n 1 momentin 19 kohdan kumoamisesta ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuonna 2023 samanaikaisesti öljysuojarahastosta annetun lain eräiden säännösten kumoamisen yhteydessä.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia käsitellään muun muassa valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevan perustuslain 87 §:n, ympäris-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2022 vp

töperusoikeutta koskevan 20 §:n ja valtionhallintoa koskevan 119 §:n sekä Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan laki ympäristövahinkorahastosta käsitellään perustuslain 87 §:ssä säädetyllä tavalla ja muut lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ympäristövahinkorahaston perustaminen

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ympäristövahinkorahastosta, joka on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Lailla voidaan perustuslain 87 §:n mukaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

(2) Talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta, ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139/I). Perustuslain 87 §:n mukaisia edellytyksiä tulee perustuslakivaliokunnan mukaan tulkita tiukan pidätyvästi (PeVL 35/2014 vp, s. 4/II, PeVL 14/2012 vp, s. 5/I, PeVM 10/1998 vp, s. 24/I). Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen. Rahastojen etuina ovat niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Rahastot mahdollistavat myös varautumisen vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen ylipäänsä on epävarmaa (HE 1/1998 vp, s. 139/I).

(3) Ympäristövahinkorahastosta maksetaan 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta toissijaisissa vastuutilanteissa. Ympäristövahinkorahastosta voidaan myöntää harkinnanvaraisia avustuksia ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin.

(4) Perustettavaksi ehdotettu ympäristövahinkorahasto toteuttaa samoin kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 31/2004 vp) säädettyyn lakiin perustuva ja nyt lakkautettavaksi ehdotettava öljysuojarahasto ympäristövahinkojen viimesijaista vastuuta. Ympäristövahinkorahaston toiminta-alue on kuitenkin laajempi. Ympäristövahinkorahasto on olemassa valtion pysyviä tehtäviä varten. Sen vuosittaiset menot ovat kuitenkin siten vaikeasti ennakoitavissa, että budjettitalouden piirissä käytettävät keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuvat huonosti tehtävän hoitamiseen. Hallituksen esityksen (s. 142) mukaan mahdollinen tarve vahinkojen sekä torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen ympäristövahinkorahastosta toissijaisissa vastuutilanteissa on poikkeuksellista ja

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2022 vp

tulee kyseeseen vain tilanteissa, joissa korvausvelvollinen tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaava taho olisi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ympäristövahinkorahasto täyttää perustuslain 87 §:n mukaiset edellytykset talousarvion ulkopuolisesta rahastosta säätämiseksi.

Ympäristövahinkorahaston hallinto

(5) Ympäristövahinkorahasto on 1. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan ympäristöministeriön alainen valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Ylintä päätösvaltaa ympäristövahinkorahastossa käyttää rahaston hallitus.

(6) Virkavastuusta ja hallinnon yleislakien soveltumisesta ympäristövahinkorahaston hallituksen, katselmuslautakunnan ja pysyvän asiantuntijan toimintaan ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 30 §:ssä. Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen valossa ehdotus perustuu arvioon siitä, että 30 §:ssä olisi kokonaisuudessaan kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun muun kuin viranomaisen toiminnasta.

(7) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 30 §:n erityisen virkavastuusääntelyn tulisi kuitenkin perustuslain 124 §:stä johtuen koskea vain pykälässä mainittuja pysyviä asiantuntijoita. Muiden pykälässä mainittujen virkavastuu seuraa yleisistä valtion toimielinten toimintaa koskevista säännöksistä. Nyt ehdotetusta sääntelystä voi saada tulkinnanvaraisen käsityksen esimerkiksi hallituksen jäsenten virkavastuun laajuudesta.

(8) Myös 30 §:n viittaus hallinnon yleislakien soveltumiseen ympäristövahinkorahaston hallituksen ja katselmuslautakunnan toimintaan tulisi tulkinnanvaraisena poistaa. Pysyvän asiantuntijan toimintaan soveltuvista yleislaeista voidaan säätää, mutta lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Ahvenanmaan asema

(9) Vuosittaista ja kertaluonteista ympäristömaksua koskeviin 1. lakiehdotuksen 6 ja 7 §:ään sisältyy sääntelyä siitä, että näistä ympäristövahinkomaksuista Ahvenanmaalla ei säädetä tässä laissa. Ympäristövahinkorahastosta maksettavia korvauksia koskevissa 1. lakiehdotuksen 13 ja 15 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi korvauksen maksamisesta Ahvenanmaan maakunnassa aiheutuneesta vahingosta ja maakunnassa aiheutuneista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista. Ehdotettua sääntelyä on esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltu varsin perusteellisesti Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta.

(10) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely on tältä osin asianmukaista ja siinä otetaan huomioon valiokunnan aikaisempi, osin samankaltaisia tilanteita koskeva lausuntokäytäntö (PeVL 79/2018 vp, PeVL 31/2012 vp). Valiokunta kiinnittää lisäksi erikseen huomiota sii-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2022 vp

hen, että lakiehdotuksen perusteluissa esitetyn ja valiokunnan saaman muun selvityksen perusteella nyt arvioitava sääntely on valmisteltu huolellisesti Ahvenanmaahan liittyvät näkökohdat huomioon ottaen ja asianmukaisesti yhteistyötä Ahvenanmaan maakunnan kanssa tehden.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että 1. lakiehdotus käsitellään perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että 2.—5. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 22.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala