

Janne Salminen

13.10.2021

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta (HE 154/2021 vp)

Esitys

1. Ympäristövaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemisestä ja korvaamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että luonnonsuojelulailla ja sen nojalla rauhoitettujen eläinten aiheuttamista vahingoista sekä maakotkan porotaloudelle aiheuttamista vahingoista maksettavista korvauksista säädettäisiin jatkossa yhdessä laissa nykyisen kahden asetustasoisen säädöksen asemesta. Tavoitteena on rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisy ja aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen valtion talousarviovaroilla tilanteissa, joissa vahingosta aiheutuvien kustannusten sietäminen olisi yksityiselle kohtuutonta. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset valtion varoista myönnettävästä vahinkojen ennaltaehkäisemiseen tarkoitettua avustuksesta. Harkinnanvaraista korvausta voitaisiin myöntää rauhoitettujen eläinten aiheuttamista viljelys- ja eläinvahingoista sekä laskennallista tukea maakotkan aiheuttamista porotalousvahingoista ja sääksen osalta kalatalousvahingoista.

2. Esitys liittyy vuoden 2022 talousarvioesitykseen. Siten kysymyksessä on niin sanottu budjettilaki.

3. Esityksen mukaan luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tulee olla taloudellisesti ja sosiaalisesti oikeudenmukaista, mikä voi tarkoittaa muun muassa monimuotoisuuden suojelun vuoksi menetettyjen tulojen korvaamista.

Laintasoisuus aikaisemman asetustasoisuuden asemesta

4. Käsillä olevan ehdotuksen tavoitteena on säätää rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemisestä ja korvaamisesta laissa. Lakiin otettaisiin säännökset muun muassa toimivaltaisista viranomaisista ja viranomaisten tehtävistä, avustuksen, korvauksen ja tuen hakemisesta, myöntämisen edellytyksistä ja päätöksistä. Lisäksi ehdotukseen sisältyy säännökset avustuksen, korvauksen ja tuen palauttamista ja takaisinperintää sekä oikeusturvakeinoista.

5. Tällä hetkellä vastaava ennaltaehkäiseminen ja korvaaminen perustuvat ympäristöministeriön päätökseen rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista (1626/1991) ja valtioneuvoston asetukseen maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta (8/2002). Näin ollen sääntely on nykyisellään asetustasoista.

6. Perustuslain 80.1 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tähän nähden pidän asianmukaisena ja oikeastaan välttämättömänä sitä, että rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemisestä ja korvaamisesta sekä siihen liittyvästä menettelystä, korvaamisen peruseriaatteista ja toimivaltaisista viranomaisista säädetään laissa eikä, kuten nykyisin, asetustasoisesti. Lisäksi kuten hallituksen esityksessäkin on todettu, sääntely parantaisi taloudellisia menetyksiä kohdanneiden oikeusasemaa ja -turvaa säätämällä rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta sekä niitä koskevaan rahoituksesta lain tasolla nykyisen asetustasoisien sääntelyn sijaan. Lisäksi koska ehdotus sisältää myös sääntelyä, joka koskee kunnan tehtäviä, perustuslain 121.2 § kunnallisesta itsehallinnosta edellyttää lakitasoista säädöstä, koska mainitun perustuslain säännöksen mukaan kuntien tehtävistä säädetään laissa.

7. Lisäksi sääntelyssä on omaksuttu asianmukaisesti kanta, jonka mukaan, jos avustusta, korvausta tai tukea myönnetään taloudellista toimintaa harjoittavalle yritykselle, julkiselle yhteisölle tai muulle yhteisölle, sovelletaan lisäksi Euroopan unionin valtiontukisääntelyä.

Rahoituksen myöntäminen perustuslain 20 §:n sekä 15 ja 18 §:n kannalta

8. Lähtökohta, jonka mukaan avustuksia, korvauksia ja tukia, toisin sanoen rahoitusta, myönnetään vahingonkäräjille ym. valtion talousarvion rajoissa ja siis harkinnanvaraisesti, on käsillä olevassa ehdotuksessa käsitykseni mukaan perustuslain näkökulmasta asianmukainen. Tässä tarkoitetuissa tilanteissa vahingonkäräjällä ei ole subjektiivista oikeutta rahoitukseen eikä rahoituksen tarvitse olla täysimääräistä. Esimerkiksi perustuslain 15.1 §:n ei edellytä sitä, että valtiolla olisi velvollisuus korvata eläinten suojelusta ja rauhoittamisesta aiheutuvaa haittaa tai korvata se esimerkiksi täysimääräisesti.

9. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Lisäksi saman lainkohdan mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Käsitykseni mukaan eläinten rauhoittamista ja rauhoitettujen eläinten aiheuttamia vahinkoja ei lähtökohtaisesti ole aiheellista hahmottaa omaisuudensuojasääntelyn kautta arvioimalla asetelmaa omistajan oikeuksien rajoituksina omaisuuden käyttöön kohdistuvien kieltojen, rajoitusten tai velvoitteiden kautta. Käsitykseni mukaan luonnonvaraisten, rauhoitettujenkaan eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaaminen ei suoranaisesti johdu perustuslaista ja esimerkiksi sen omaisuudensuojaa tai elinkeinovapautta koskevasta sääntelystä. Rauhoitettujen eläinten osalta tarkastelu niidenkin näkökulmasta on jossain määrin perusteltua, ja lainsäätäjällä tietysti on mahdollisuus säätää rahoituksesta näihin tarkoituksiin nyt ehdotetullakin tavalla. On huomattava, että käsillä oleva ehdotus ei ylipäätään

koske tiettyjen eläinten rauhoittamista vaan rauhoitettujen eläinten tekemien vahinkojen rahoittamista avustuksin, korvauksin ja tuin. Siinäkin tapauksessa, että vahinkojen ennaltaehkäisemistä ja korvaamista hahmotetaan perustuslain 15 §:n kautta, on selvä, että perustuslain 15.1 §:n säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä, kuten yllä totesin. Omaisuuden käyttörajoituksen mahdollinen korvaaminen vaikuttaa yhtenä tekijänä kokonaisarviointiin. Toisaalta perustuslaista ei myöskään seuraa estettä edellytettyä paremmalle korvaussäntelylle, kun rahoituksen määrä ei kuitenkaan harkinnanvaraisina muodostu niin korkeaksi, että esimerkiksi perustuslain 20.1 §:ssä tarkoitettua vastuuta luonnon suojeluun jouduttaisiin tämän vuoksi olennaisesti rajoittamaan.

10. Ymmärrettävästi on sinänsä asianmukaista etsiä myös nyt ehdotetun kaltaisessa sääntelyssä tasapainoa perustuslain 20 §:n vaatimusten ja esimerkiksi perustuslain 15 ja 18 §:n kesken.

11. Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan PeVL 20/2010 vp kalastuslain muuttamisesta annetun hallituksen yhteydessä asetelmaa nimenomaisesti seuraavalla tavalla:

”Valtiosääntöoikeudellisesti kalastusrajoituksia koskevan lakiehdotuksen perustana on viime kädessä perustuslain 20 §:n 1 momentti, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (ks. HE 309/1993 vp, s. 66/II). Perustuslakivaliokunta on muutamaa otteeseen nimenomaisesti arvioinut omaisuuden suojan suhdetta säännökseen vastuusta ympäristöstä (ks. PeVL 6/2010 vp, s. 2/I, PeVL 38/1998 vp, s. 3 ja PeVL 21/1996 vp, s. 2/I). Perusoikeus uudistuksen jälkeen mutta ennen uuden perustuslain voimaantuloa valiokunta totesi hallitusmuodon 12 §:n (nykyinen perustuslain 15 §) ja 14 a §:n (nykyinen 20 §) välisen suhteen olevan sellainen, että ensiksikään 14 a § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että toiseksi se ei muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. PeVL 21/1996 vp, s. 2/I).”

”Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä (ks. PeVL 6/2010 vp, s. 4/I). Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (ks. PeVL 38/1998 vp, s. 3). Perustuslaista ei toisaalta seuraa estettäkään siinä edellytettyä paremmalle korvaustasolle, ellei korvausten määrä tämän vuoksi nouse niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kärsii luonnonarvojen joutuessa väistymään suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa.”

12. Lähtökohta, jonka mukaan rahoitusta – avustusta, tukea tai korvauksia – annetaan ehdoteissa laissa tarkoitettuihin kohteisiin, on mahdollinen. Myös korvauskynnyksestä voidaan minusta säätää esityksessä ehdotetulla tavalla ja esitetyin perustein. En pidä asetelmaa perustuslain kannalta ongelmallisena yllä todetuilla perusteilla. Käsitykseni mukaan esityksessä ei esi-

merkiksi ole tältä osin sisältöjä, joiden vuoksi perustuslakivaliokunnan kannanotto ehdotuksesta olisi tarpeen.

Toimivaltaiset viranomaiset, korvattavat vahingot ja oikeussuoja

13. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset toimivaltaisista viranomaisista ja esimerkiksi oikeussuojamenettelyistä. Käsitykseni mukaan sääntelyehdotukset ovat tältä osin asianmukaiset.

14. Samoin lakiin ehdotetaan otettavaksi rahoitusten yleisistä edellytyksistä, perusteet avustusten määristä sekä hakumenettelyistä. Niiltä osin minulla ei ole huomautettavaa. Sama koskee myös asetuksenantovaltuuksia, jotka vaikuttavat asianmukaisesti muotoiluilta.

Kysymys hallintotehtävän antamisesta yksityiselle

15. Ehdotuksen viljelys- ja eläinvahingon toteamista ja arviointia koskevan 20 §:n mukaan

Viljelysvahingon toteaa ja arvioi vahingonkärsijän pyynnöstä toimivaltainen kunnan viranomainen. Eläinvahingon toteaa ja arvioi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hyväksymä riippumaton asiantuntija. Arviointi on tehtävä viipymättä sen jälkeen, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on vastaanottanut vahinkoilmoituksen ja arvioinnin suorittava taho on saanut tiedon vahingosta.

Arvioijan on laadittava kirjallinen selvitys vahingon määrästä ja laajuudesta.

Kunta voi periä sen viranomaisten suorittamista tehtävistä maksun. Kunnalle perittävä maksu voi vastata enintään suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Maksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä taksassa. Maksut ovat suoraan ulosottokelpoisia. Niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

16. Siten eläinvahingon toteaisi ja arvioisi ehdotuksen mukaan muu kuin viranomainen.

17. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

18. Ehdotuksen perusteella lailla säätämisen vaatimus sinänsä täytyy. Tämän lisäksi on arvioitava, onko ehdotus tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hallituksen esityksessä perustellaan järjestelyä näin käyttöön saatavalla asiantuntijuudella. Esteettömänä asiantuntijana voitaisiin esimerkiksi käyttää kunnan eläinlääkäriä tai riistanhoitoyhdistysten edustajaa, kuten tehtävään koulutuksen saanutta petoyhdyshenkilöä. Käsitykseni mukaan järjestelyä voidaan ehdotukseen sisältyvillä perusteilla pitää tarkoituksenmukaisena perustuslain tarkoittamalla tavalla. Riippumattoman asiantuntijan suorittamaan arviointiin puolestaan voidaan kä-

sitykseni mukaan kohdistaa muutoksenhakua siinä yhteydessä, kun viranomaisen ratkaisuun vaaditaan oikaisua tai siitä valitetaan.