



16.11.2022

Hallitussihteeri Mari-Linda Harju-Oksanen
Lainsäädäntöneuvos Katariina Haavanlammi

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi, HE 183/2022 vp, ympäristöministeriön asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

Ympäristöministeriö lausuu kunnioittavasti perustuslakivaliokunnalle seuraavaa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2022 vp):

Yleistä

Hallituksen esityksessä 183/2022 ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ympäristövahinkorahastosta sekä muutettaviksi ympäristönsuojelulakia (527/2014), pelastuslakia (379/2011), valmisteverotuslakia (182/2010) ja lakia oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (768/2016). Öljysuojarahastosta ja ympäristövahinkovakuutuksesta annetut lait (1406/2004 ja 81/1998) kumottaisiin.

Ympäristövahinkorahasto olisi uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahastosta maksettaisiin korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta, kun korvausta ei saataisi perittyä varsinaiselta vastuutaholta esimerkiksi maksukyvyttömyyden vuoksi tai siksi, että vastuutahoa ei saataisi selvitettyä. Lisäksi rahastosta myönnettäisiin harkinnanvaraisia avustuksia pelastustoimen järjestämisestä vastaaville tahoille ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin.

Korvausten maksamiseen tarkoitetut ympäristövahinkorahaston varat kerättäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta vuosittaisilla tai kertaluonteisilla ympäristövahinkomaksuilla. Ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin myönnettäviin avustuksiin käytettäisiin valtion talousarviosta rahastoon siirrettävää määrärahaa.

Esityksessä arvioidaan, että lakiehdotukset eivät sisällä perustuslain (731/1999) kannalta ongelmallisia säännöksiä ja että ne voidaan hyväksyä perustuslain 87 §:n mukaisessa järjestyksessä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Ympäristövahinkorahasto täyttäisi sen perustuslain 87 §:n mukaisen edellytyksen, jonka mukaan valtion pysyvän tehtävän hoitaminen edellyttää välttämättä sen perustamista, sellaisena kuin tätä edellytystä on täsmennetty ja tulkittu perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä. Ympäristövahinkorahaston tehtävillä olisi vahvoja kytkentöjä perustuslain perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin. Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta keskeisiä kysymyksiä liittyy myös verona kannettavaan ympäristövahinkomaksuun, ympäristövahinkorahaston hallinnon järjestämiseen, julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle, asetuksenantovaltuuksiin ja rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen.

Hallituksen esitys on merkityksellinen Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon kannalta. Ehdotetulla lailla olisi erityisesti ympäristövahinkomaksua koskevan sääntelyn osalta sisällöllisesti kiinteä yhteys ympäristönsuojeluun, jota koskevissa asioissa maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan lainsäädäntövalta.



Valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytykset

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 87 §:ssä asetettuja edellytyksiä valtion rahaston jättämiselle talousarvion ulkopuolelle tulee tulkita tiukan pidätyvästi (PeVM 10/1998 vp, s. 24, ks. myös esim. PeVL 24/2009 vp, PeVL 34/2002 vp, PeVL 14/2012 vp ja PeVL 35/2014 vp). Rahastot ovat poikkeus talousarvion täydellisyyssperiaatteesta sekä kaventavat eduskunnan budjettivaltaa. Talousarvion ulkopuoliseen rahastotalouteen on kuitenkin olemassa pysyvää tarvetta. 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. 57 ja 139).

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 (HE 1/1998 vp, s. 139). Erityisesti toiminnot, jotka edellyttävät varautumista määrältään huomattaviin ja vaikeasti ennakoitaviin, ehkä kokonaan toteutumatta jääviin menoihin, saattavat edellyttää rahaston perustamista. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset vakuutusluontoiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla, joihin nykyisistä rahastoista kuuluu öljysuojarahasto (HE 1/1998 vp, s. 57 ja 139). Samoin huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin saattaa edellyttää rahastointia. Perustuslain esitöissä mainitaan esimerkkinä tällaisista säästämisluonteisista toiminnoista valtion eläkerahasto. Lisäksi laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoiminta valtion asuntorahaston tapaan voi edellyttää rahastointia (HE 1/1998 vp, s. 139).

Sillä, että talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä, pyritään suojaamaan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139, ks. esim. PeVL 24/2009 vp).

Perustuslain 87 §:n esitöissä painotetaan mahdollisuutta vähentää rahaston perustamisesta tai käyttötarkoituksen laajentamisesta syntyvää eduskunnan budjettivallan rajoitusta erilaisilla eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä (HE 1/1998 vp, s. 140). Näissä järjestelyissä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, että rahastoa koskevassa erityislaissa määritellään tyhjentävästi rahastosta maksettavat menot, jotta eduskunta voisi tällä tavoin lainsäädäntövaltaa käyttämällä ohjata rahaston varojen käyttöä. Eduskunnan päätösvaltaa voidaan myös esitöiden mukaan turvata kieltämällä rahastolta itsenäinen lainanotto, jolloin eduskunta päättää talousarviokäsittelyssä tai muussa yhteydessä rahaston lainanottovaltuuksien myöntämisestä. Eduskunta voi myös ohjata rahastoon muita tuloja valtion talousarvion kautta. Eduskunnalla on päätösvaltaa rahaston tuloihin myös silloin, kun rahastoon ohjataan lakisääteisiä maksuja. Rahaston varojen sijoittamiselle voidaan asettaa rajoituksia. Lisäksi eduskunnalle voidaan antaa mahdollisuus päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä rahaston toiminnan päälinjoista. Talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöksessä eduskunnalle annetaan keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä, minkä lisäksi rahastot ovat valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alaisia (ks. HE 1/1998 vp ja uuden talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytysten täyttymisestä PeVL35/2014 vp, jossa oli arvioitavana ehdotus valtion talousarvion ulkopuolisen rahoitusvakauserahaston perustaminen (HE 175/2014 vp)).

Öljysuojarahasto mainittiin uutta perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä esimerkkinä rahastosta, jota valtion pysyvän tehtävän hoitamisen voitiin katsoa edellyttävän PL 87 §:n tarkoittamalla tavalla. Hallitus



totesi perustuslakiesityksessä öljysuojarahaston hoitavan sellaista ympäristönsuojelun vakuutusluonteista toimintoa, jossa määrältään huomattavien menoerien toteutuminen oli vaikeasti ennakoitavissa. Perustuslakivaliokunta viittasi ensimmäisessä öljysuojarahastosta uuden perustuslain voimassa ollessa antamassaan lausunnossa (PeVL 34/2002 vp) tähän hallituksen esityksen kohtaan. Uusi öljysuojarahastolaki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella vuonna 2004 (ks. PeVL 31/2004 vp). Perustuslakivaliokunta on vuoden 2004 jälkeen arvioinut kahdesti öljysuojarahaston laajentamista perustuslain 87 §:n kannalta voimassa olevan lain aikana (PeVL 24/2009 vp ja PeVL 26/2012 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole näissä kannanotoissaan pitänyt arvioimaansa lakiehdotusta perustuslain 87 §:n kannalta ongelmallisena.

Perustettava ympäristövahinkorahasto toteuttaisi öljysuojarahaston tavoin ympäristövahinkojen viimesijaista vastuuta, vaikkakin sen toiminta-alue olisi laajempi ja kattaisi myös muut ympäristön pilaantumistilanteet kuin öljyvahingot. Ympäristövahinkorahasto olisi olemassa öljysuojarahaston tavoin valtion pysyviä tehtäviä varten. Sen vuosittaiset menot olisivat kuitenkin öljysuojarahaston tavoin siten vaikeasti ennakoitavissa, että budjettitalouden piirissä käytettävät keinot soveltuisivat huonosti tehtävän hoitamiseen. Tilastollisesti on mahdotonta arvioida tarkasti tulevaisuudessa ympäristön pilaantumistilanteiden tai niistä aiheutuvien korvattavien vahinkojen todennäköisyyttä, lukumäärää ja suuruusluokkaa. Mahdollinen tarve vahinkojen sekä torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen ympäristövahinkorahastosta olisi poikkeuksellista ja tulisi kyseeseen vain tilanteissa, joissa korvausvelvollinen tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaava taho olisi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Rahaston maksukyky voisi vaihdella voimakkaastikin menojen ennakoinnattomuuden vuoksi. Rahaston maksu- ja toimintakykyä tilanteissa, joissa rahaston varat eivät riittäisi korvausten maksamiseen, turvaisi mahdollisuus siirtää rahastoon varoja valtion talousarviosta (lakiehdotuksen 5 §). Siirrosta päätettäisiin talousarviomenettelyssä. Siirto olisi poikkeuksellinen ja väliaikainen toimi esimerkiksi tilanteissa, joissa korvattavia tapauksia ilmenisi useampi lyhyen ajan sisällä. Rahaston ympäristövahinkomaksujen kantamiseen perustuvan maksuvalmiuden myöhemmin parannuttua varat siirrettäisiin rahastosta takaisin valtion talousarvioon.

Ympäristövahinkorahaston perustamisesta aiheutuvaa rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan vähentäisi rahastosta suoritettavien menojen määrittelemisen tyhjentävästi rahastoa koskevassa laissa (lakiehdotuksen 3 luku). Ympäristövahinkomaksu olisi veronluonteinen maksu (lakiehdotuksen 2 luku) eli eduskunnalla olisi päätösvaltaa myös rahaston tuloihin. Rahastolla ei olisi itsenäistä lainanotto-oikeutta tai oikeutta sijoittaa rahaston varoja (lakiehdotuksen 4 §). Rahasto olisi valtioneuvoston tarkastajien ja valtioneuvoston tarkastusviraston valvonnan alainen (lakiehdotuksen 28 ja 29 §). Rahaston pääomaraja 30 miljoonaa euroa tarkoittaisi sitä, että rahasto olisi volyymitaan sekä budjettitalouden että rahastotalouden kokonaisuuteen nähden varsin pieni (lakiehdotuksen 27 §). Esityksessä arvioidaan, että valtiosääntöisessä kokonaisarviossa rahaston perustamisesta ei seuraisi laajaa poikkeamista talousarvion täydellisyysperiaatteesta.

Ympäristövahinkorahastosta voitaisiin valtion talousarviosta siirretyn määrärahan rajoissa korvata pelastustoimelle osa yksittäisen ympäristövahinkojen torjuntaan käytettävän kaluston hankintakustannuksista (lakiehdotuksen 21 §). Avustusten maksamistehtävä ei voisi yksin täyttää perustuslain 87 §:n vaatimusta siitä, että valtion pysyvän tehtävän hoitaminen välttämättä edellyttää rahaston perustamista. Esityksessä arvioidaan, että kun rahaston päätehtävä kuitenkin täyttäisi tämän vaatimuksen, kun avustusten maksamisella on selkeä liityntä päätehtävään ja kun perustuslaki ei aseta estettä rahaston pääomittamiselle myös valtion talousarviosta, pelastustoimelle maksettavia avustuksia koskevaa sääntelyä ei ole pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena (hallituksen esitys, s. 143).



Rahaston yhteys ympäristöperusoikeussäännökseen (perustuslain 20 §) vaikuttaa osaltaan perustuslain 87 §:n mukaiseen arvioon siitä, edellyttääkö valtion pysyvän tehtävän hoitaminen välttämättä ympäristövahinkorahaston perustamista. Perustuslain 20 §:n oikeudellinen merkitys on säätämisaikojen ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen merkittävästi vahvistunut (ks. erityisesti PeVL 55/2018 vp ja PeVL 69/2018 vp). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen (HE 309/1993 vp, s. 75).

Ympäristövahinkorahaston tarkoituksella ja tehtävillä sekä rahastosta maksettavilla korvauksilla olisi vahvoja kytkentöjä ympäristöperusoikeussäännökseen. Rahaston varaan rakentuva vastuujärjestelmä toteuttaisi osaltaan ympäristöperusoikeutta ja julkisen vallan sitä koskevaa turvaamisvelvollisuutta (perustuslain 20 ja 22 §). Esityksessä arvioidaan, että ehdotetulla sääntelyllä olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet.

Esitykseen liittyviä perusoikeuksia koskevia näkökohtia tarkastellaan yksityiskohtaisemmin esityksen luvussa 12.2 (vastuu ympäristöstä (20 §), perusoikeuksien turvaaminen (22 §), julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä (19 § 3 mom.), omaisuuden suoja (15 §), oikeusturva (21 §), yhdenvertaisuus (6 §), saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (17 §:n 3 mom.)).

Ympäristövahinkomaksu

Perustuslain valtion veroja ja maksuja koskevan 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä todetaan, että vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Myös veron käyttötarkoitukseen on kiinnitetty huomiota (HE 1/1998, s. 134). Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Verojen ja maksujen olennainen ero liittyy maksujen vastikkeellisuuteen. Jos vastikesuhdetta ei ole, suoritus on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä vero (tarkemmin PeVL 61/2002 vp, PeVL 66/2002 vp, PeVL 67/2002 vp).

Ehdotetussa laissa säädettävä ympäristövahinkomaksu (lakiehdotuksen 2 luku ja liitteet) olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero. Maksuvelvollisuus perustuisi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen. Maksu ei olisi korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista, vaan kertyneillä varoilla rahoitettaisiin viimesijaisesti vahinkojen korvaaminen sekä torjunta- ja ennallistamistoimet niissä ympäristön pilaantumistilanteissa, joissa korvauksista vastaava taho olisi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa.

Veroa koskevasta laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrittäessä on sidottua harkintaa (HE 1/1998 vp, s. 134, esim. PeVL 44/2005 vp, PeVL 36/2005 vp). Ympäristövahinkomaksuvelvollisuudesta ja maksun suuruudesta säädettäisiin ehdotetun lain vuosittaista maksua koskevassa 6 §:ssä ja kertaluonteista maksua koskevassa 7 §:ssä. Maksuvelvollisuuden perustavat toiminnot lueteltaisiin tyhjentävästi lain liitteissä. Ympäristövahinkomaksun määräisi maksunkantoviranomaisena toimiva Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka harkinta maksua määrittäessä olisi sidottua harkintaa.



Verolaissa edellytetään säädettävän, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa hakemalla muutosta verotuspäätökseen (HE 1/1998, s. 134). Ympäristövahinkomaksua koskevasta oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta säädettäisiin ehdotetun lain 5 luvussa.

Esitys Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon kannalta

Ahvenanmaan valtuuskunta on antanut lausuntonsa hallituksen esitysluonnoksesta Ahvenanmaan itsehallintolain 56 §:n mukaisesti. Esitys koskee maakunnalle erityisen tärkeää lakia, josta on hankittu maakunnan Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettu lausunto. Ahvenanmaan valtuuskunnan ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausuntoja kuvataan hallituksen esityksen luvussa 6.4.

Esityksen jatkovalmistelun tueksi ympäristöministeriö pyysi keväällä 2022 professori (emeritus) Olli Mäenpäältä asiantuntijalausunnon ympäristövahinkomaksuvelvollisuudesta sekä tähän liittyvistä valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan jakoa koskevista kysymyksistä.

Hallituksen esitystä Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta tarkastellaan esityksen luvussa 12.5.

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevissa asioissa (18 § 10 k.), samoin kuin palo- ja pelastustointa koskevissa asioissa (18 § 6 k.). Valtakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 27 §:ssä. Pykälän 3 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat valtion viranomaisten järjestysmuotoa ja toimintaa. Pykälän 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja 18 §:n 5 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Jälkimmäisen säännöksen mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huivi-veroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita sekä kunnalle tulevaa veroa. Koko muu verolainsäädäntö on pidätetty valtakunnan lainsäädäntöelimille. Tämä kattaa välittömien verojen lisäksi kaikki välilliset verot, tullit ja valmisteverot ynnä muut verot. Myös veronluonteiset maksut, joita ei nimenomaan ole pidätetty maakunnalle, säännellään valtakunnan lainsäädännössä (HE 73/1990, s. 80). Valtakunnalla on lainsäädäntövaltaa myös esimerkiksi asioissa, jotka koskevat muuta kuin 27 §:ssä erityisesti mainittua yksityisoikeudellista kysymystä, jollei kysymys välittömästi liity sellaiseen oikeudenalaan, joka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan (Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 41 kohta).

Perustuslain säätämisen yhteydessä todettiin, että koska maakunnan lainsäädäntövallan ala on lueteltu tyhjentävästi itsehallintolaissa, ei valtakunnalla ole tältä osin lainsäädännöllistä toimivaltaa. Maakunnan itsenäinen lainsäädäntövalta rajoittaa siten valtakunnan lainsäädäntövaltaa (HE 1/1998 vp, s. 127). Valtakunta ei voi käyttää sille yksinomaan kuuluvaa lainsäädäntövaltaa siten, että sillä puututtaisiin sisällöllisesti maakunnan lainsäädäntövallan alaan kuuluviin asioihin. Sädettävän lainsäädännön tarkoituksella voi olla merkitystä tässä arvioinnissa.

Ympäristövahinkorahasto olisi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, joka toimisi ympäristöministeriön alaisena. Ympäristövahinkorahaston perustamista, järjestysmuotoa ja hallintoa koskeva sääntely kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan (Ahvenanmaan itsehallintolaki 27 § 3 k.). Ympäristövahinkomaksu olisi valtio-sääntöoikeudellisesti vero. Verot ja maksut kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehal-



lintolain 27 §:n 36 kohdan mukaisesti, lain 18 §:n 5 kohdassa säädettyin poikkeuksin. Maksuvelvollisuus ympäristövahinkorahastoon perustuisi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittamiseen. Maksu ei kohdistuisi elinkeinon tuottoon, mikä on merkityksellistä arvioitaessa sitä, kuuluisiko ympäristövahinkomaksu maakunnan lainsäädäntövaltaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaisena elinkeinoverona. Elinkeino-
verolla tässä itsehallintolain kohdassa tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan yksityiskohtaisten arvioiden perusteella voimassa olevan itsehallintolain mukaan sellaista määrätyn elinkeinon tuottoon kohdistuvaa veroa, jollaisia vielä oli voimassa 1920-luvulla, koska myöhempien itsehallintolakien tarkoituksena ei ole ollut uudistaa käsitteen merkityssisältöä (PeVL 31/2012 vp, s. 2—3; PeVL 9/1992 vp, s. 2).

Koska ympäristövahinkomaksu olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero ja koska kyseessä ei olisi itsehallinto-
laissa tarkoitettu elinkeinovero, jota koskeva lainsäädäntövalta on pidätetty maakunnalle, ympäristövahinko-
maksun sääntely kuuluu lähtökohtaisesti valtakunnan lainsäädäntövallan alaan (ks. HE 73/1990 vp, s. 80).

Verolainsäädännön alaan ja siten valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan ehdotetun lain soveltamisalaa
määriteltäessä on otettava huomioon maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat. Itsehallintolain 18 §:n
10 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa luonnon- ja ympäristönsuojelua sekä
vesioikeutta koskevissa asioissa.

Esityksen tavoitteena on vaikuttaa säädännäisesti ympäristönsuojeluun ympäristön hyvän tilan turvaamiseksi
sekä turvata korvauksen maksaminen ympäristön pilaantumisesta tai muusta häiriöstä aiheutuneesta vahin-
gosta viimesijaisissa vastuutilanteissa. Tätä tavoitetta toteutettaisiin ehdotettavalla rahastojärjestelmällä,
jonka rahoitus perustuisi pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toiminnanharjoittajien kollektiiviseen vastuuseen
kustannuksista. Ehdotetulla lailla olisi siten erityisesti ympäristövahinkomaksua koskevan sääntelyn osalta
sisällöllisesti kiinteä yhteys ympäristönsuojeluun, jota koskevissa asioissa maakunnalla on itsehallintolain 18
§:n 10 kohdan mukaan lainsäädäntövalta. Lakiehdotuksen mukaan ympäristövahinkomaksua koskeva mak-
suvelvollisuus koskisi siten perustuslaissa turvatus Ahvenanmaan itsehallinnon vuoksi vain valtakunnassa
toimivia ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajia. Lakiehdotuksen 6 §:n 5 momen-
tissa ja 7 §:n 4 momentissa säädettäisiin selkeyden vuoksi, että Ahvenanmaalla harjoitettavan toiminnan vuo-
sittaisen ja kertaluonteisen ympäristövahinkomaksun maksuvelvollisuudesta ei säädettäisi ehdotetussa laissa.

Lakiehdotus ei sisällä sellaisia ympäristövahinkomaksun määräytymistä tai maksuvelvollisuuden perusteita
koskevia säännöksiä, joiden soveltaminen olisi sidottu valtakunnan ympäristönsuojelulainsäädännön mukaan
määräytyviin oikeuksiin, velvollisuuksiin tai toimivaltaan. Velvollisuus maksaa ympäristövahinkomaksua Ahve-
nanmaan maakunnassa harjoitetusta toiminnasta voisi siten perustua maakuntalakiin, esimerkiksi niin sanot-
tuun blankettilakiin. Itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella olisi mahdollista säätää maakun-
nassa toimivilta tahoilta perittyjen maksujen ja niillä kerättyjen varojen hallinnoinnista maksunkantoviranomai-
sessa ja ympäristövahinkorahastossa.

Ympäristövahinkomaksuina kertyneillä varoilla rahoitettaisiin viimesijaisesti vahinkojen korvaaminen sekä tor-
junta- ja ennallistamistoimet niissä tilanteissa, joissa korvauksista vastaava taho olisi maksukyvytön, tuntema-
ton tai tavoittamattomissa. Ehdotetuissa säännöksissä vahinkoja, joista rahastosta suoritettaisiin korvauksia,
ei sidottaisi alueellisesti maksuvelvollisten toimijoiden kotipaikkaan. Tämä olisi perustuslain 6 §:ssä säädetyn
yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon vastaista. Sama koskisi sääntelymallia, jossa Ahvenanmaan
maakunta jätettäisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle korvausoikeuden ja maksuvelvollisuuden alueellisen



kohtaannon puuttumisen vuoksi. Vahinkoa kärsineen oikeudesta ympäristövahinkorahastosta maksettavaan korvaukseen Ahvenanmaan maakunnassa aiheutuneesta vahingosta säädettäisiin lakiehdotuksen 13 §:n 4 momentissa. Rahastosta maksettaisiin korvaus myös viranomaisille torjunta- ja ennallistamistoimien toteuttamisesta Ahvenanmaan maakunnan alueella aiheutuneista kustannuksista yhdenvertaisin perustein kuin muissa valtakunnan osissa ilmenevissä tilanteissa (15 §:n 4 momentti).

Myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn öljysuojarahastosta annetun lain (PeVL 31/2004 vp) mukaan öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia Ahvenanmaan maakunnan alueella tapahtuneista öljyvahingoista sekä torjunta- ja ennallistamiskustannuksista samoin perustein kuin muissa valtakunnan osissa. Öljysuojarahastosta voidaan maksaa harkinnanvaraisia korvauksia myös Ahvenanmaan maakunnalle alusöljyvahinkojen torjuntakaluston hankkimisesta aiheutuneista kustannuksista. Jatkossa ympäristövahinkorahastosta voitaisiin myöntää harkinnanvaraista avustusta torjuntakaluston hankkimiseen Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja kunnille.

Ahvenanmaan maakunnan kannalta ympäristövahinkorahaston laajempi soveltamisala suhteessa öljysuojarahastoon parantaisi toissijaisen vastuujärjestelmän kattavuutta ja varmistaisi järjestelmän jatkuvuuden öljysuojarahaston toiminnan lakatessa. Ehdotetun lain soveltaminen Ahvenanmaalla on tärkeää perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden ja perustuslain 19 §:n 3 momentin (julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä) toteutumisen edistämisen ja turvaamisen kannalta. Suomenlahden ja Itämeren vilkas alusliikenne tekee Ahvenanmaasta erityisen haavoittuvan mahdollisissa merellisissä öljy- tai muissa kemikaalipäästötilanteissa, jotka voivat johtaa pahimmillaan hyvinkin laajaan ja vakavaan ympäristön pilaantumiseen.

Muita esitykseen liittyviä näkökohtia

Perustuslain valtionhallintoa koskevassa 119 §:ssä säädetään valtion hallinto-organisaation yleisestä rakenteesta sekä valtionhallinnon järjestämisen perusteista. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain esitöiden mukaan pykälässä mainituilla toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Yleisiin perusteisiin kuuluu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan myös toimielimen toimikauden mahdollinen määräaikaisuus (PeVL 12/2004 vp). Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Pykälän asetuksenantovaltuus kattaisi esimerkiksi neuvottelukunnat ja muut vastaavat valtionhallinnon sivuelimiksi luonnehdittavat yksiköt, joiden tehtäviin ei kuulu merkittävää julkisen vallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 174).

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, 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. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp) julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaiselle. Julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitettusti. Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Esityksen valmistelun aikana pohdittiin mainittujen perustuslain säännösten välistä suhdetta ja erityisesti hallituksen ja katselmuslautakunnan viranomaisluonnetta. Ympäristöministeriön käsityksen mukaan kaikki perustuslain 119 §:n 2 momentin tarkoittamat valtionhallinnon toimielimet eivät ole viranomaisia ja siksi niille laissa



säädettäviä tehtäviä tulisi ainakin lähtökohtaisesti tarkastella perustuslain 119 §:n 2 momentin lisäksi myös perustuslain 124 §:n valossa. Ympäristöministeriön käsityksen mukaan ainakin perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 51/2006 viittaa siihen, että perustuslain 119 §:n 2 momentin mukainen valtionhallinnon toimielin voi olla joko viranomainen tai muu kuin viranomainen. Lausunnossa todetaan seuraavaa: *"Valtionhallinnon toimielimen yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan lähinnä yksikön nimeä ja toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II, ks. myös esim. PeVL 28/2004 vp, s. 5/I). Näitä periaatteita tulee valiokunnan mielestä noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uuden tyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköjä."*

Hallituksen esityksessä todetaan, että talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskeva sääntelykäytäntö viittaa siihen, että rahastot tai niiden toimielimet eivät ole perustuslain 124 §:n tarkoittamia viranomaisia. Rahastojen hallitusten ja johtokuntien jäsenet on esimerkiksi säädetty rahastoon liittyviä tehtäviä hoitaessaan virkavastuun piiriin ja samalla huolehdittu hallinnon yleislakien soveltamisesta. Näitä sääntelyratkaisuja on korostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan nimenomaan uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle (PeVL 5/2014 vp, s. 3–4, PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, s. 4–5, PeVL 5/2014 vp, s. 4, PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp).

Hallituksen esitys on valmisteltu ensinnäkin siitä lähtökohdasta, että rahaston hallitus ja katselmuslautakunta ovat perustuslain 119 §:n 2 momentin tarkoittamia valtionhallinnon toimielimiä, joiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä (hallitus) tai tosiasiallista julkisen vallan käyttöä (katselmuslautakunta), mutta ne eivät kumpikaan ole perustuslain 124 §:n tarkoittamia viranomaisia, joilla voisi olla merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Tämän mukaisesti lakiehdotuksessa (21 § ja 23 §) on avustuksiin liittyvä päätöksentekotoimivalta jaettu rahaston hallituksen ja ympäristöministeriön kesken siten, että rahaston hallituksen sijasta ympäristöministeriö hoitaisi ne valtionavustuslain mukaiset ko. avustuksiin liittyvät tehtävät, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tällaisia ovat esimerkiksi avustuksen takaisinperintä ja avustuksen maksatusten keskeyttäminen. Esitys on valmisteltu myös siitä lähtökohdasta, että pysyvien asiantuntijoiden tehtäviin kuuluu tosiasiallista julkisen vallan käyttöä, jolloin kyse on perustuslain 124 §:n tarkoittamista muille kuin viranomaisille säädettävistä julkisista hallintotehtävistä. Tämän vuoksi esityksessä on huolehdittu edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti siitä, että myös pysyvät asiantuntijat hoitavat tehtäviä virkavastuulla ja hallinnon yleislakeja noudattaen.

Edellä esitetyn perusteella ympäristöministeriö toivoo, että perustuslakivaliokunta tarkentaisi perustuslain 119 §:n ja perustuslain 124 §:n välistä suhdetta talousarvion ulkopuolisten rahastojen ja niiden toimielimille säädettävien tehtävien kannalta, ja tässä yhteydessä myös arvioisi mainittujen toimielinten viranomaisluonnetta.

Esitys olisi merkityksellinen myös perustuslain 80 §:n (asetusten antaminen) ja 8 §:n (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate) kannalta. Näitä kysymyksiä tarkastellaan hallituksen esityksen luvussa 12.6. Esityksessä arvioidaan, että asetuksenantovaltuudet (lakiehdotuksen 18 ja 21 §) on muotoiltu täsmällisesti ja tarkkarajaisesti siten, että sääntely täyttää perustuslain 80 §:n vaatimukset. Esityksessä arvioidaan, että lakiehdotuksen rangaistussäännös (34 §) on muotoiltu siten, että se täyttää rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvät täsmällisyys- ja muu vaatimukset.