

Janne Salminen

17.11.2022

Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkorahastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2022 vp)**

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys uudesta ympäristövahinkorahastoa koskevasta laista sekä ympäristönsuojelulakin, pelastuslakin, valmisteverotuslain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta. Öljysuojarahastosta ja ympäristövahinkovakuutuksesta annetut lait kumottaisiin. Laissa säädettäisiin ympäristövahinkorahastosta, joka olisi uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Siitä maksettaisiin korvausta 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. Rahaston varat kerättäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta ympäristövahinkomaksuilla. Ympäristövahinkojen torjunnan hankintoihin myönnettäviin avustuksiin käytettäisiin valtion talousarviosta rahastoon siirrettävää määrärahaa.

2. Laki ympäristövahinkorahastosta, laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laki pelastuslain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Laki valmisteverotuslain 1.2 § 8 kohdan kumoamisesta ja laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 1.1 §:n 19 kohdan kumoamisesta tulisivat voimaan vuonna 2023, kun öljysuojarahastosta annetun lain erät säännökset kumottaisiin. Kysymys on budjettilaeista.

3. Hallitus on katsonut, että lakiehdotukset eivät sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia säännöksiä. Lakiehdotukset voidaan sen käsityksen mukaan hyväksyä perustuslain 87 §:n mukaisessa järjestyksessä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

*Arviointia*

4. Hallituksen esityksessä ehdotusta on tarkasteltu ennen kaikkea talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista koskevan perustuslain 87 §:n ja valtion veroja ja maksuja koskevan perustuslain 81.1 §:n kannalta. Lisäksi sitä on arvioitu muun muassa perustuslain 80 §:n, 8 §:n, 120 §:n ja 124 §:n kannalta.

5. Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan 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.

6. Perustuslaissa säädettyjä edellytyksiä on tulkittava pidättyvästi (PeVM 10/1998 vp, s. 24, ks. myös PeVL 14/2012 vp) ja niiden perustamiseen tulisi suhtautua ”hyvin pidättyvästi” (HE 1/1998 vp, s. 139). Talousarvion ulkopuolinen rahasto on poikkeus talousarvion täydellisyysperiaatteesta. Sellaisenaan ja muutenkin ne kaventavat eduskunnan budjettivaltaa. Vaikka edellytyksiä talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiseen on tulkittava pidättyvästi, mitä ilmaisee myös sellaisen perustamiselle asetettu määränemmistövaatimus, joka suojaa eduskunnan budjettivaltaa, talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiseen ja sellaisten olemassaololle voi olla myös pysyvää tarvetta. Kuten hallituksen esityksessä (s. 141) tuodaan perustuslain esitöihin viitaten esiin, rahastojen etuina on niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus ja mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Samoin ne mahdollistavat varautumisen vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen on epävarmaa (HE 1/1998 vp, s. 57 ja s. 139). Perustuslain esitöissä mainitaan erikseen vakuutusluonteiset toimet erityisesti ympäristönsuojelun alalla, joihin silloisista rahastoista on katsottu kuuluvan lähinnä öljysuojarahaston (HE 1/1998 vp, s. 139).

7. Perustettavasta valtion talousarvion ulkopuolisesta rahastosta maksettaisiin korvausta 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. Näillä rahaston tarkoitusperillä on kiinteät yhteydet useisiin perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin. Ennen kaikkea kysymys on perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeudesta, jossa on kysymys kaikille kuuluvasta vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, sekä siitä, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Lisäksi ehdotus liittyy perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotuksella on materiaalisia kytkentöjä perustuslain omaisuuden suojaan koskevaan sääntelyyn perustuslain 15 §:ssä, elinkeinovapauteen koskevaan sääntelyyn perustuslain 18 §:ssä ja myös saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan perustuslain 17.3 §:n mukaisesti.

8. Valtiosääntöoikeudellisesti nyt käsillä olevassa asiassa on tulkintani mukaan keskeistä, täyttääkö tässä ehdotettu ympäristövahinkorahasto perustuslain 87 §:n mukaisen edellytyksen talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisesta eli sen, edellyttääkö valtion pysyvän tehtävän hoitaminen edellyttää välttämättä ympäristövahinkorahaston perustamista.

9. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt vastaavaa kysymystä muun muassa *lausunnossaan PeVL 35/2014 vp*, jossa oli kysymys valtion talousarvion ulkopuolisena perustettavana rahastona rahoitusvakausrahastosta, joka muodostuu luottolaitosten vakauserämaksuina kartutettavasta kriisinratkaisurahastosta ja talletuspankkien talletussuojamaksuina kartutettavasta talletussuojarahastosta. Sääntelyn taustalla oli kriisinratkaisudirektiivi, joka edellytti kansallisen kriisinratkaisun rahoitusjärjestelmän luomista rahaston kautta.

10. Siinä yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että mahdollinen tarve luottolaitoksen kriisiratkaisuun, sen rahoittamiseen tai talletussuojan maksatukseen on hyvin poikkeuksellista ja tarvetta on vaikea ennakoida. Se arvioi, että rahoitusvakauserahastolle kuuluvat varautumistehtävät ovat luonteeltaan pysyviä valtion tehtäviä, joiden hoitamiseen liittyvien mahdollisesti määrältään huomattavien menoerien ennakoiminen ja rahoittaminen budjettitalouden piiriin kuuluvien keinoin on vaikeaa. Näin ollen se katsoi, että perustuslain 87 §:n mukaiset edellytykset talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle täyttyvät.

11. Käsillä on samantyyppinen rahastointi. Lisäksi perustuslain esitöissä on yllä selvittämälläni tavalla tuotu esiin nimenomaisesti se, että ympäristösääntelyyn liittyy sellaisia vakuutusluonteisia toimintoja, joissa valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston tarve on perusteltua. Tässä yhteydessä mainitaan öljysuojarahasto, joka liittyy myös tämän rahaston perustamiseen. Itse öljysuojarahastoa koskeva lainsäädäntö on syntynyt ja rahastoa on laajennettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. ainakin PeVL 31/2004 vp sekä PeVL 24/2009 vp ja PeVL 26/2012). Niissä yhteyksissä rahastoa ei ole pidetty ongelmallisena perustuslain 87 §:n kannalta.

12. Tältä pohjalta käsitykseni mukaan ympäristövahinkorahaston osalta voidaan ongelmitta katsoa, että se perustettaisiin valtion pysyvää tehtävää varten ja sen tehtävät liittyvät ympäristövahinkojen toissijaisen vastuun toteuttamiseen tavalla, joka on perustuslaissa turvattujen monien oikeuksien kannalta tärkeä. Ympäristövahinkorahasto on tyypillisesti rahasto, jonka menot ovat hankalasti arvioitavissa ja ennakoitavissa, mikä on tyypillinen valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisaihe myös perustuslain esitöiden mukaan. Ehdotukseen liittyy myös mekanismi, jolla talousarviomenettelyssä voidaan tukea rahastoa tilanteessa, jossa rahaston varat eivät poikkeuksellisesti riittäisi.

13. Tässä yhteydessä on aihetta lisätä myös se, että esityksessä on otettu huomioon myös ne seikat, jotka perustuslain esitöissä tuodaan esiin eduskunnan budjettivaltaa suojaavina sääntelyinä itse perustettavan rahaston toiminnassa (HE 1/1998 vp, s. 140). Ehdotuksessa on esimerkiksi määritelty rahastosta maksettavat menot tyhjentävästi ja rahaston lainanotto on kielletty. Lisäksi rahaston pääoman koko on määritelty niin, että se jää valtion budjettiin nähden pieneksi.

14. Havaintojeni mukaan rahaston tehtävät ja toimivaltuudet on järjestetty laissa sillä tavoin kuin perustuslain 2.3 § ja 119 § edellyttävät. Minulla ei myöskään ole lisättävää hallituksen esityksessä todettuun siltä osin kuin siinä on käsitelty ympäristövahinkomaksua perustuslain 81 §:n näkökulmasta.

15. 1. lakiehdotuksen johtolauseessa on lisäksi asianmukaisella tavalla ilmaistu se, että päätös eduskunnassa tehdään perustuslain 87 §:ssä määrättyllä tavalla. Näin ollen minulla ei ole muuta huomautettavaa esitetyn käsittelyjärjestyksen tai sen perustelujen osalta.