

Asia: VN/11745/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövahinkorahastosta

Lausunnonantajan lausunto

Luku 1 Asian tausta ja valmistelu

Yleisiä huomioita:

Lausunnoilla olevan hallituksen esitysluonnoksen valmistelu perustuu pääministeri Marinin hallituksen ohjelman kirjaukseen, jonka mukaan kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä (valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, s. 42).

Ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien tarkoituksena on varautua ympäristöriskien hallintaan, ympäristövahinkojen korvaamiseen sekä torjunta- ja ennallistamistoimien toteuttamiseen tarvittavan rahoituksen järjestämiseen, kun vastuutaho on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Esitysluonnoksen (HE s. 6) mukaan valtion tapauskohtainen talousarviorahoitus on ollut käytännössä merkittävin viimesijainen rahoitusmuoto toissijaisissa vastuutilanteissa. Kyse on ollut toimista tilanteissa, joissa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta on aiheutunut tai uhannut aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Eduskunnan ympäristövaliokunta on kannanotoissaan kiirehtinyt toissijaisten ympäristövastuujärjestelmien kehittämistyön jatkamista ja erityisesti kaivostoimintaan liittyvän öljysuojarahaston tapaisen rahaston perustamisen selvittämistä (YmVL 40/2018 vp, s. 7, YmVM 13/2018 vp, s. 3). Valiokunta on ympäristönsuojelulain muutosta koskevassa mietinnössään todennut, että lähtökohtaisesta pilaaja maksaa -periaatteen mukaisesta vastuusta ei tule tinkiä, mutta toissijaisilla vastuujärjestelmillä on varauduttava poikkeustilanteisiin, jotta vakavien ympäristö- ja terveysriskien torjumisen kannalta välttämättömät toimet tulevat hoidetuiksi maksukyvyttömyystilanteissa ja silloin, kun maksuvelvollinen on tuntematon tai tavoittamattomissa (YmVM 13/2018 vp, s. 2). Tarvetta kehittää toissijaisia ympäristövastuujärjestelmiä on lisäksi korostettu muun muassa valtiovarainvaliokunnan antamassa mietinnössä valtion talousarvioesityksestä (VaVM 22/2017 vp, s. 90).

Eduskunta on myös öljysuojarahastolain muuttamista koskevassa vastauksessaan edellyttänyt, että hallitus selvittää mahdollisuuksia laajentaa öljysuojarahaston rahoitus pohjaa sekä huolehtii sen jatkuvuudesta ja toimintakyvyn turvaamisesta tarvittaessa talousarvioratkaisuilla (HE 167/2009 vp – EV 231/2009 vp).

Nyt lausuttavana olevassa esityksessä ehdotetaan uuden valtion talousarvion ulkopuolisen ympäristövahinkorahaston perustamista sekä nykyisen ympäristövahinkovakuutuksen ja öljysuojarahastojärjestelmän lakkauttamista. Ehdotettavan järjestelmän tavoitteena on turvata ympäristön hyvä tila maksamalla korvaus ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä turvata korvauksen saaminen aiheutuneesta vahingosta toissijaisissa vastuutilanteissa.

Suunniteltu uudistus laajentaisi ympäristövahinkojen toissijaisen vastuujärjestelmän soveltamisalaa erityisesti nykyiseen ympäristövahinkovakuutukseen verrattuna. Uuden rahaston varat kerättäisiin ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta ympäristövahinkomaksuilla kollektiivisen vastuun ja aiheuttaja maksaa -periaatteiden mukaisesti. Rahaston maksu- ja toimintakykyä tilanteissa, joissa rahaston varat eivät riittäisi korvausten maksamiseen, turvaisi mahdollisuus siirtää rahastoon varoja valtion talousarviosta.

Pidän esitysluonnoksessa ehdotettuja peruslähtökohtia yleisesti ottaen kannatettavina ja katson esityksen selkeyttävän nykyisiä toissijaisia ympäristövastuujärjestelmiä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä. Ehdotetun ympäristövahinkorahaston tarkoitus ja tehtävät kytkeytyvät vahvasti ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden toteutumisen varmistamiseen.

Luku 2 Nykytila ja sen arviointi

-

Luku 3 Esityksen tavoitteet

-

Luku 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

-

Luku 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

-

Luku 8 Lakia alemman asteinen sääntely

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä

yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Säänneltävästä asiasta tulee olla riittävät perussäännökset laissa ja valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (ks. esim. PeVL 26/2017 vp ja siinä mainitut lausunnot, s. 26). Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä (ks. esim. PeVL 21/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on myös korostanut hyvän lainvalmistelun periaatteiden ja asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöisten arvioinnin edellyttävän, että hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan riittäväällä seikkaperäisyydellä asetuksenantovaltuuden tarkoitusta sekä selostamalla myös mahdollisuuksien mukaan annettavaksi tarkoitettujen asetuksen pääkohtia (PeVL 26/2017 vp, s. 27).

Ehdotettuun lakiin sisältyy kaksi asetuksenantovaltuutta. Lakiehdotuksen 18 §:n (korvauksen hakeminen) 4 momentin mukaan hakemuksen käsittelemiseksi vaadittavista muista selvityksistä ja hakemusmenettelystä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Toinen asetuksenantovaltuus sisältyisi lakiehdotuksen 22 §:ään (avustus torjuntakaluston hankkimiseen), jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä avustuksen hakemisesta, sen määräytymisen perusteista ja avustuksen enimmäismäärästä.

Esitysluonnoksessa ei ole mukana asetusluonnosta eikä asetuksenantovaltuuden tarkoitusta ole edellä kuvattua tarkemmin siinä selostettu. Katson, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa olisi hyvä tiiviisti kuvata, miten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on otettu ehdotettujen asetuksenantovaltuuksien osalta huomioon. Totean lisäksi teknisenä huomiona, että esitysluonnokseen (s. 63) tulisi korjata oikeat pykäläviittaukset eli 18 ja 22 §.

Luku 10 Toimeenpano ja seuranta

-

Luku 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Yleistä:

Ehdotettu laki on merkityksellinen useiden perustuslain säännösten kannalta. Totean yleisenä huomionani, että säätämisyjärjestysperustelut ovat varsin kattavat. Perusteluita olisi kuitenkin

hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaisesti vielä aiheellista täsmentää viittauksilla niihin lakiehdotuksen pykäliin, jotka liittyvät lueteltuihin perustuslain säännöksiin.

Esitän alla yksityiskohtaiset huomioni perustuslain 87 ja 20 §:n näkökulmassa (ks. edellä perustuslain 80 §:n osalta).

Talousarvion ulkopuoliset rahastot:

Perustuslain 87 § sallii valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamisen lailla edellyttäen, että ”valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää”. Lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Erityisellä määräenemmistövaatimuksella pyritään suojaamaan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139, ks. myös esim. PeVL 24/2009 vp).

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyyperiaatteesta ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Tämän vuoksi rahastojen perustamiseen on syytä suhtautua pidättyväisesti (HE 1/1998 vp, s. 139, PeVM 10/1998 vp, s. 24, ks. myös esim. PeVL 14/2012 vp, s. 5). Perustuslain esitöissä pidettiin kuitenkin ilmeisenä, että rahastoille on olemassa pysyvää tarvetta. Järjestelmää voidaan pitää tarpeellisena erityisesti silloin, kun on varauduttava vuosittain merkittävästi vaihteleviin tai toteutumiseltaan epävarmoihin menoihin. Rahastojen etuina ovat myös niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa (HE 1/1998 vp, s. 139).

Valtion tehtävän hoitamisen voidaan perustuslain esitöiden mukaan 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 tehtävän hoitamiseen. Tällainen tilanne saattaa syntyä silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi erilaiset vakuutusluonteiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla, joihin nykyisistä rahastoista kuuluu lähinnä öljysuojarahasto (HE 1/1998 vp, s. 139).

Rahastojen perustamisesta aiheutuvaa rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan tulisi perustuslain esitöiden mukaan pyrkiä eri tavoin vähentämään, kuten määrittelemällä rahastosta suoritettavat menot tyhjentävästi rahastoa koskevassa erityislaissa, kieltämällä rahaston itsenäinen lainanotto ja rajoittamalla rahaston varojen sijoittamista. Rahaston tulisi myös olla valtioneuvoston tarkastajien ja valtioneuvoston tarkastusviraston valvonnan alaisia (HE 1/1998 vp, s. 140). Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 10/1998 vp (s. 24) pitänyt tärkeänä, että mainittuihin eduskunnan päätösvaltaa rahastojen toiminnassa turvaaviin järjestelyihin turvaudutaan tarpeen mukaan.

Nyt lausuttavana olevan esityksen keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys koskee sitä, täyttääkö uusi ympäristövahinkorahasto perustuslain 87 §:n mukaisen edellytyksen, jonka mukaan valtion pysyvän tehtävän hoitaminen edellyttää välttämättä sen perustamista, sellaisena kuin tätä edellytystä on perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä tulkittu. Kuten edellä on todettu, edellytyksiä talousarvion ulkopuoliselle rahastolle on tulkittava tiukan pidättyvästi.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 35/2014 vp arvioinut ehdotusta rahoitusvakauserahaston perustamisesta ja katsonut perustuslain 87 §:ssä säädetyn edellytyksen täyttyvän. Arvioon vaikutti muun muassa vaikeus ennakoita tarvetta luottolaitoksen kriisinratkaisuun ja sen rahoittamiseen samoin kuin se, että rahoitusvakauserahastolle kuuluvat varautumistehtävät ovat luonteeltaan pysyviä valtion tehtäviä, joiden hoitamiseen liittyvien mahdollisesti määrältään huomattavien menoerien ennakoiminen ja rahoittaminen budjettitalouden piiriin kuuluvin keinoin on vaikeaa.

Pidän esitysluonnoksen valtiosääntöisen arvioinnin kannalta olennaisena rahoitusvakauserahastoa koskevan perustuslakivaliokunnan kannanoton ohella sitä, että öljysuojarahasto mainittiin perustuslain esitöissä erikseen rahastona, jota valtion pysyvän tehtävän hoitamisen voidaan katsoa edellyttävän perustuslain 87 §:n tarkoittamalla tavalla. Lisäksi voimassa oleva laki öljysuojarahastosta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 31/2004 vp) ja valiokunta on ottanut kahdesti kantaa rahaston laajentamiseen (PeVL 24/2009 vp ja PeVL 26/2012 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole näissä kannanotoissaan pitänyt arvioimaansa lakiehdotusta perustuslain 87 §:n kannalta ongelmallisena.

Katson, että suunniteltu ympäristövahinkorahasto olisi öljysuojarahaston tavoin valtion pysyvää tehtävää varten ja myös sen toiminnot liittyisivät ympäristövahinkojen toissijaisen vastuun toteuttamiseen. Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan ympäristövahinkorahastosta maksettaisiin korvauksia ympäristön pilaantumisen torjunnasta ja pilaantuneen ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä aiheutuneesta vahingosta toissijaisissa vastuutilanteissa. Rahasto toimisi lakiehdotuksen 3 §:n mukaan ympäristöministeriön alaisuudessa ja sen varat muodostuisivat lakiehdotuksen 4 §:n mukaan rahastoon tuloutettavista ympäristövahinkomaksuista sekä valtion talousarviosta siirrettävästä määrärahasta torjuntakaluston hankkimiseksi myönnettäviin avustuksiin.

Ympäristövahinkorahaston vuosittaisten menojen tulisi perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella olla vaikeasti ennakoitavissa. Tämän kriteerin täyttymistä tukee esitysluonnoksen kirjaus siitä, että tilastollisesti on mahdotonta arvioida tarkasti tulevaisuudessa korvattavien ympäristön pilaantumistilanteiden tai niistä aiheutuvien korvattavien vahinkojen todennäköisyyttä, lukumäärää ja suuruusluokkaa (HE s. 26, 29-30). Tällaisten mahdollisesti määrältään huomattavien menoerien rahoittamisen budjettitalouden piiriin kuuluvin keinoin voidaan näin arvioida olevan vaikeaa.

Esitysluonnoksen mukaan rahaston maksukyky voisi vaihdella voimakkaastikin menojen ennakoimattomuuden vuoksi. Ympäristövahinkorahaston maksu- ja toimintakykyä tilanteissa, joissa rahaston varat eivät riittäisi korvausten maksamiseen, turvaisi lakiehdotuksen 5 §:ssä säädetty mahdollisuus siirtää rahastoon varoja valtion talousarviosta eräissä tilanteissa. Tarve harkittaisiin tapauskohtaisesti ja päätös varojen siirrosta valtion talousarviosta tehtäisiin talousarviomenettelyssä. Siirto olisi poikkeuksellinen ja väliaikainen toimi esimerkiksi tilanteissa, joissa korvattavia tapauksia ilmenisi useampi lyhyen ajan sisällä. (HE s. 35, 42 sekä 5 §:n yksityiskohtaiset perustelut s. 5)

Siltä osin kuin kyse on pyrkimyksistä vähentää rahastojen perustamisesta aiheutuvaa rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan, perustuslain esitöissä mainitut seikat ovat nähdäkseni tulleet lakiehdotuksessa asianmukaisesti huomioiduiksi. Rahastosta suoritettavat menot (korvaukset ja avustukset torjuntakaluston hankkimiseen) lueteltaisiin tyhjentävästi lain 3 luvussa eikä rahastolla olisi itsenäistä lainanotto-oikeutta tai oikeutta sijoittaa rahaston varoja. Lisäksi rahasto olisi lakiehdotuksen 30 §:n mukaan valtioneuvoston tarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alainen.

Yhteenvetona totean, että suunniteltu ympäristövahinkorahasto täyttää näkemykseni mukaan perustuslain 87 §:n ensimmäisessä virkkeessä säädetyn edellytyksen.

Perustuslain 87 §:n toisen virkkeen mukaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Sääntämismääräysvalta lain johtolauseessa ("Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 87 §:ssä määrättyllä tavalla"), jota on tältä osin syytä esityksessä täydentää.

Ympäristöperusoikeus:

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin (HE 309/1993 vp, s. 66).

Perustuslain 20 §:n 2 momentti vahvistaa julkisen vallan erityisaseman ympäristöperusoikeuden toteutumisen turvaamisessa. Sen mukaan "julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon". Säännös kytkeytyy perustuslain 22 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 20 §:ssä säädetty ympäristövastuu on moniulotteinen ja sisältää useita eri osia ja oikeuksia. Säännös ei sen perusteluiden mukaan liity vain tällä hetkellä elävien ihmisten oikeuksiin tässä ajassa, vaan siihen kuuluu myös luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus (HE 309/1993 vp, s. 66). Säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Säännöksen piiriin kuuluvat ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen samoin kuin aktiiviset luonnolle suotuisat toimet.

Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisaikojen ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen vahvistunut (ks. esim. PeVL 69/2018 vp, s. 2). Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, oikeus terveelliseen ympäristöön sekä ympäristöä koskevaan päätöksentekoon osallistumisen laajat mahdollisuudet ovat painoarvoltaan vahvistuvia perus- ja ihmisoikeuksia niin kansainvälisessä ihmisoikeusajattelussa kuin Euroopan unionin ja kansallisessa perusoikeusjärjestelmässä.

Suunnitellun ympäristövahinkorahaston tarkoitus ja tehtävät kytkeytyvät vahvasti ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden toteutumisen varmistamiseen. Rahaston tavoitteena olisi lakiehdotuksen 1 §:n mukaan ympäristön hyvän tilan turvaaminen. Rahastosta maksettaisiin lakiehdotuksen 14 §:ssä säädetyn mukaisesti korvausta muun muassa ympäristövahingosta, öljyvahingosta sekä eräistä kuljetuksista ja liikenteestä johtuvista öljy- tai muun kemikaalipäästön seurauksena aiheutuvista vahingoista. Lakiehdotuksen 15 § sisältäisi lisäksi säännökset korvattavista torjunta- ja ennallistamiskustannuksista.

Ehdotettu ympäristövahinkojen toissijainen vastuujärjestelmä on omiaan edistämään luonnon ja ympäristön monimuotoisuuden ja terveellisyyden säilymistä perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Lisäksi esitysluonnos toteuttaisi perustuslain 20 §:n 2 momentissa ja 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan vastuuta terveellisestä ympäristöstä ja perusoikeuksien toteutumisesta. Sillä olisi kytkentöjä myös perustuslain 19 §:n 3 momenttiin siltä osin, kuin julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä.

Esitysluonnoksen (HE s. 27) mukaan toissijaisen vastuujärjestelmän ulkopuolelle jäisivät suuronnettomuudet tai kaikkein suurimmat ympäristön pilaantumisen vaara- ja vahinkotilanteet. Näissä poikkeuksellisissa tilanteissa syntyviin kustannuksiin varautuminen lisäisi suhteettomasti järjestelmän ylläpitokustannuksia. Valtio vastaisi viime kädessä tietyn korvaussumman ylittävistä viranomaistoimien ja vahinkojen korvaamisesta aiheutuneista kustannuksista, vaikka se ei olisi aiheuttamisperiaatteen mukaista. Katson myös tämän seikan liittyvän perustuslain 20 §:n 2 momentin julkiselle vallalle asettamiin velvollisuuksiin ja siksi se olisi aiheellista nostaa säätämisympäristöperusteluihin.

Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella ympäristöperusoikeuden osalta on olennaista myös eri perusoikeuksien tasapaino ja ympäristöperusoikeuden johdosta tehtävän toisen perusoikeuden

rajoituksen oikeasuhtaisuus tai päinvastoin toisen perusoikeuden suojaamisen oikeasuhtaisuus suhteessa ympäristöperusoikeuden toteuttamiseen. Esitysluonnoksessa tasapainonäkökulmaa on tarkasteltu asianmukaisesti muun muassa perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta.

Lakiehdotus säännöskohtaisine perusteluineen

1 luku Yleiset säännökset (1–5 §)

-

2 luku Ympäristövahinkomaksu (6–12 §)

-

3 luku Korvaukset ja avustukset (13–23 §)

-

4 luku Ympäristövahinkorahaston hallinto ja talous (24–31 §)

-

5 luku Oikaisumenettely ja muutoksenhaku (32–34 §)

-

6 luku Erinäiset säännökset (35–36 §)

-

7 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset (37–40 §)

-

Muita huomioita esityksestä

Muut kommentit esityksestä

-

Honkapää Heli
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri Tuomas Pöysti; Vanhempi
oikeuskanslerinsihteeri Heli Honkapää