

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om miljöskadefonden och till lagar som har samband med den

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om miljöskadefonden och till lagar som har samband med den (RP 183/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Katariina Haavanlammi, miljöministeriet
- regeringssekreterare Mari-Linda Harju-Oksanen, miljöministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om miljöskadefonden och att fyra lagar ändras och två lagar upphävs.

Lagen om miljöskadefonden, lagen om ändring av miljöskyddslagen och lagen om ändring av räddningslagen avses träda i kraft den 1 januari 2025. Lagen om upphävande av 1 § 2 mom. 8 punkten i punktskattelagen och lagen om upphävande av 1 § 1 mom. 19 punkten i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ avses träda i kraft 2023 samtidigt som vissa bestämmelser i lagen om oljeskyddsfonden upphävs.

Utlåtande GrUU 65/2022 rd

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslagen med avseende på bland annat grundlagens 87 § om fonder utanför statsbudgeten, 20 § om grundläggande miljö rättigheter och 119 § om statsförvaltningen samt Ålands självstyrelse.

Enligt regeringens uppfattning ska lagen om miljöskadefonden behandlas på det sätt som föreskrivs i 87 § i grundlagen och de övriga lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inrättandet av miljöskadefonden

(1) I propositionen föreslås bestämmelser om en miljöskadefond, som ska vara en fond utanför statsbudgeten. Enligt 87 § i grundlagen kan det bestämmas genom lag att en statlig fond lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det. För att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål ska godkännas krävs i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna.

(2) Fonder som står utanför statsbudgeten utgör undantag från principen om budgetens fullständighet och anses kringskära riksdagens budgetmakt (RP 1/1998 rd, s. 139/II). Villkoren i grundlagens 87 § ska enligt grundlagsutskottet tolkas synnerligen restriktivt (GrUU 35/2014 rd, s. 4, GrUU 14/2012 rd, s. 4, och GrUU 10/1998 rd, s. 23). Skötseln av en uppgift kan anses förutsätta att en fond inrättas, om uppgiften är en bestående statlig uppgift och de budgetekonomiska redskapen, såsom nettobudgetering, flerårsbudgetering eller förslags- eller reservationsanslag, inte är lämpliga för uppgiften i fråga. Fördelen med fonderna är att de fungerar självständigt samt möjliggör en flexibel medelsanvändning och sammankoppling av vissa inkomster med vissa utgifter. Fonderna gör det också möjligt att upprätthålla beredskap för utgifter som varierar kraftigt från ett år till ett annat eller som överhuvudtaget är osäkra (RP 1/1998 rd, s. 139–140).

(3) Ur miljöskadefonden ska det enligt 1 § i lagförslag 1 betalas ersättning för kostnaderna för bekämpning av miljöförorening och återställande av förorenad miljö samt för skador som orsakats i en situation av subsidiärt ansvar. Ur fonden kan det beviljas understöd enligt prövning för anskaffningar som avser verksamhet för bekämpning av miljöskador.

(4) Den miljöskadefond som föreslås bli inrättad ska, liksom den oljeskyddsfond som baserar sig på en lag som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 31/2004 rd) och som nu föreslås bli upphävd, fullfölja ansvaret för miljöskador i sista hand. Miljöskadefondens räckvidd är dock bredare. Miljöskadefonden ska finnas till för bestående statliga uppgifter. Det är emellertid svårt att förutse fondens årliga utgifter, vilket innebär att de medel som används inom ramen för budgetekonomin lämpar sig dåligt för skötseln av uppgiften. Till de medlen hör nettobudgetering, flerårig budgetering, förslagsanslag och reservationsanslag. Det är enligt propositionen (s. 141) bara i exceptionella fall som ersättning eventuellt kommer att behöva betalas ut ur miljöskadefonden för skador samt kostnader för bekämpning och återställande i subsidiära ansvarssituationer. Det kan komma i fråga endast i lägen där den ersättningsskyldige eller den som svarar för

Utlåtande GrUU 65/2022 rd

kostnaderna för bekämpning och återställande är insolvent, okänd eller onåbar. Utskottet anser att miljöskadefonden uppfyller villkoren i grundlagens 87 § för att införa bestämmelser om en fond utanför statsbudgeten.

Miljöskadefondens förvaltning

(5) Miljöskadefonden är enligt 3 § i lagförslag 1 en fond som lyder under miljöministeriet och står utanför statsbudgeten. Den högsta beslutanderätten i miljöskadefonden utövas av fondens styrelse.

(6) Bestämmelser om tjänsteansvar och om tillämpningen av de allmänna förvaltningslagarna på styrelsen, synenämnden och permanenta sakkunniga föreslås i 30 § i lagförslag 1. I ljuset av propositionens motiv till lagstiftningsordning grundar sig förslaget på bedömningen att det i 30 § endast är fråga om annat än myndighetsverksamhet i enlighet med 124 § i grundlagen.

(7) Grundlagsutskottet anser dock att de särskilda bestämmelserna om tjänsteansvar i 30 § på grund av 124 § i grundlagen endast bör gälla de permanenta sakkunniga som nämns i paragrafen. Tjänsteansvaret för de övriga som nämns i paragrafen följer av de allmänna bestämmelserna om statliga organs verksamhet. Av den nu föreslagna regleringen kan man få en oklar uppfattning till exempel om omfattningen av styrelsemedlemmarnas tjänsteansvar.

(8) Också hänvisningen i 30 § till att de allmänna förvaltningslagarna ska tillämpas på miljöskadefondens styrelse och synenämndens verksamhet bör strykas eftersom den lämnar rum för tolkning. Det går att föreskriva om de allmänna lagar som ska tillämpas på permanent sakkunniga, men grundlagens 124 § kräver inte att det i lag alltid hänvisas till de allmänna förvaltningslagarna, eftersom dessa med stöd av de i dem ingående bestämmelserna om tillämpningsområde, definition på myndighet eller enskildas skyldighet att ge språklig service också tillämpas på enskilda när de utför en offentlig förvaltningsuppgift (GrUU 42/2005 rd, s. 3). Om en hänvisning av tydlighetsskäl ändå anses vara behövlig måste den vara omfattande för att e contrario-tolkning ska kunna undvikas (GrUU 11/2006 rd, s. 3/II, GrUU 42/2005 rd, s. 3/II).

Ålands ställning

(9) I 6 och 7 § i lagförslag 1, som gäller årlig miljöskadeavgift och engångsavgift, finns bestämmelser om att det inte föreskrivs om dessa miljöskadeavgifter på Åland i denna lag. I 13 och 15 § i lagförslag 1, som gäller ersättningar som betalas ur miljöskadefonden, föreslås bestämmelser om betalning av ersättning för skada i landskapet Åland och för kostnader för bekämpning och återställande som uppkommit i landskapet Åland. De föreslagna bestämmelserna behandlas ingående i motiven till lagstiftningsordning med avseende på Ålands självstyrelse.

(10) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen till denna del fyller sitt syfte och beaktar utskottets tidigare utlåtandep Praxis i fråga om delvis liknande situationer (GrUU 79/2018 rd, GrUU 31/2012 rd). Utskottet påpekar dessutom särskilt att den föreslagna lagstiftningen utifrån motiveringen till lagförslaget och annan utredning till utskottet har beretts omsorgsfullt med beaktande av Ålands aspekterna och genom tillbörligt samarbete med landskapet Åland.

Utlåtande GrUU 65/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslag 1 behandlas i den ordning som föreskrivs i 87 § i grundlagen och

att lagförslag 2—5 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 22.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.