

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/2005 vp

Hallituksen esitys laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä kesäkuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 77/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Pertti Normia, Rajavartiolaitos

- hallitusneuvos Minna Kivimäki, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Ulla Kaarikivi-Laine, ympäristöministeriö
- käräjätuomari Björn Hellman, Helsingin käräjäoikeus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Juha Lappalainen
- dosentti Tapio Lappi-Seppälä.

Viitetieto

Valiokunnalla on lausuntoa laatiessaan ollut käytettävissään perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antama lausunto PeVL 32/2005 vp.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annettuun lakiin lisättäväksi uusi 2 a luku öljypäästömaksusta. Öljypäästömaksu määrättäisiin hallinnollisena seuraamuksena öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta sisäisillä aluevesillä, alumerellä tai Suomen talousvyöhykkeellä. Päästöstä olisi oltava objektiivista

näyttöä, mutta muuten maksu määrättäisiin tahallisuudesta tai tuottamuksesta riippumatta. Määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisestä päästöstä maksua ei määrättäisi.

Maksu määrättäisiin aluksen omistajalle tai laivanisännälle, ja sen suuruus määräytyisi tau-lukon mukaan päästön määrän ja aluksen koon perusteella. Maksu voitaisiin jättää määräämät-

tä tai sitä voitaisiin alentaa, jos maksuvelvolinen osoittaa, että maksun määrääminen olisi hätä- tai onnettomuustilanteeseen liittyvästä tai siihen rinnastettavasta syystä ilmeisen kohtuutonta. Öljypäästömaksua ei voitaisi määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen kyseisestä öljypäästöstä. Öljypäästömaksun määräisi rajavartiolaitos.

Alus voitaisiin pysäyttää maksusaatavan turvaamiseksi enintään 14 päivän ajaksi. Muutosta haettaisiin valittamalla Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen. Asian käsittelystä olisi omat erityissäännöksensä, ja lisäksi olisi soveltuvien osin voimassa, mitä oikeuden-

käynnistä rikosasiassa säädetään. Öljypäästömaksua ei voitaisi määrätä, kun päästöstä on kulunut kolme vuotta. Maksupäätös pantaisiin täytäntöön sen jälkeen, kun se on tullut lainvoimaiseksi. Öljypäästömaksua koskevan päätöksen täytäntöönpanosta huolehtisi oikeusrekisterikeskus.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin neljän kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lausunnon raja

Lakivaliokunta on toimialansa mukaisesti tarkastellut lakiehdotuksia lähinnä oikeusturvan toteutumisen kannalta pitäen silmällä erityisesti ehdotettuja menettelysäännöksiä.

Valiokunnalla ei ole huomauttamista esitykseen sisältyvästä 2. lakiehdotuksesta.

Yleistä

Hallituksen esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen mukaista öljypäästömaksua luonnehditaan esityksen perusteluissa (s. 7/II) hallinnolliseksi maksuksi, joka muodostaa rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen päästökieltoa rikottaessa. Öljypäästömaksu on näin ollen uusi lisä oikeusjärjestykseen jo nykyisin sisältyvien erilaisten hallinnollisten seuraamusten joukkoon. Ne ovat keskenään varsin erilaisia vaihdellen pysäköintivirhemaksusta tai ylikuormamaksusta aina erittäin tuntuviin kilpailunrikkomismaksuihin, joita määrätään kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) nojalla.

Valiokunta toteaa, että hallinnollisia seuraamuksia ei lainvalmisteluyhteyksissä ole tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena eikä esimerkiksi niiden suhdetta rikosoikeudelliseen järjestel-

mään ole periaatteelliselta kannalta selvitetty. Valiokunnan mielestä ei ole aivan ongelmattonta, että tehokkuuden nimissä oikeusjärjestykseen tuodaan uusia hallinnollisia seuraamuksia pohtimatta, millaisia yleisiä edellytyksiä niiden käyttöön ottamiselle olisi asetettava. Hallinnollisten seuraamusten käyttäminen rangaistusluonteisesti voi valiokunnan näkemyksen mukaan olla saavutettavasta tehokkuudesta huolimatta myös pulmallista sikäli, että tällöin tietynlaisen toiminnan sanktiointi ei menettelyllisesti ole niiden erityisten oikeusturvatakeiden piirissä, joita rikosoikeudellinen järjestelmä tarjoaa rikoksesta epäillylle.

Valiokunnan mielestä öljypäästömaksua koskevassa lakiehdotuksessa on kuitenkin huolellisesti ja monipuolisesti pyritty ottamaan huomioon oikeusturvaan liittyvät näkökohdat. Samalla tämä on tosin johtanut siihen, että ehdotus muodostaa erikoisen kokonaisuuden, jossa perusluonteeltaan hallinnollista öljypäästömaksua käytetään rangaistusluonteisesti ja jossa maksua koskevat valitusasiat käsitellään hallintotuomioistuinten sijasta yleisen lainkäytön tuomioistuinlinjassa. Merkillepantavaa on myös se, että 19 m §:n 1 momentin mukaan tällaisen asian käsittelystä on soveltuvien osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa säädetään.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely on lakivaliokunnan mielestä oikeusturvan kannalta riittävää. Periaatteelliselta kannalta valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena, että oikeusministeriössä sopivassa yhteydessä arvioidaan yleisesti hallinnollisten seuraamusten käyttöön ottamiseen liittyviä kysymyksiä.

Yksityiskohtaisia huomautuksia

1. lakiehdotuksen soveltamisala. Öljypäästömaksun keskeinen tausta-ajatus on Itämeren suojelun tehostaminen ottamalla käyttöön tuntuva, ennaltaehkäisevä seuraamusjärjestelmä. Maksulla on (s. 8/I) ennen kaikkea öljykuljetusten riskien ja tahallisten öljypäästöjen vähentämiseen tähtääviä tavoitteita.

Lain keskeiseen tavoitteeseen nähden sen soveltamisalaa voidaan pitää jossain määrin laajana, kun maksusääntelyn ulkopuolelle ei rajata mitään alustyyppiä, ei siis myöskään pieniä huviveneitä. Tosin lain laajaa soveltamisalaa on tältä osin omiaan tasapainottamaan se 19 b §:stä ilmi käyvä seikka, että määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisistä päästöistä maksua ei määrätä.

Lakivaliokunta kiinnittää ympäristövaliokunnan huomiota kuitenkin siihen, että lain soveltamisalaa voidaan toisaalta pitää tietyssä mielessä myös suppeana. Esityksen yleisperusteluista (s. 10/II) käy nimittäin ilmi, että suomalaisille aluksille ei voida määrätä laissa tarkoitettua hallinnollista seuraamusta silloin, kun niistä aiheutuu kielletty öljypäästö Suomen aluevesien ja Suomen talousvyöhykkeen ulkopuolella. Vaikka ratkaisua epäilemättä puoltavat tällaisten asioiden selvittämiseen ja maksun määräämiseen liittyvät käytännön näkökohdat, se ei lakivaliokunnan mielestä ole täysin linjassa lain merensuojelullisten tavoitteiden kanssa. Tällaista rajausta ei myöskään ole tehty Ruotsin vastavassa lainsäädännössä.

19 e §. Pykälän 2 momentin mukaan öljypäästömaksun määränneen viranomaisen on hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty öljypäästömaksu, myöhemmin tuomitaan rangaistukseen samasta öljypäästöstä.

Säännöksen sanamuoto on valiokunnan mielestä ongelmallinen, koska se synnyttää vaikutelman, jonka mukaan rajavartiolaitos voisi poistaa tuomioistuimen päätöksen öljypäästömaksun määräämisestä. Tällainen taas ei voi tulla kyseeseen muun muassa tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyvien näkökohtien vuoksi (vrt. PeVL 35/2005 vp). Säännöksestä ei toisaalta myöskään käy ilmi se perusteluissa (s. 23/II) mainittu seikka, että maksun poistamisen edellytyksenä on rikostuomion lainvoimaisuus.

Edellä mainituista syistä säännöstä on lakivaliokunnan mielestä syytä tarkistaa siten, että siinä jo sanonnallisestikin säädetään rajavartiolaitoksen velvollisuudesta määrätä maksu palautettavaksi, jos maksuvelvollinen on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen samasta päästöstä. Jos maksua ei silloin ole vielä suoritettu, maksupäätöksen täytäntöönpano on peruutettava. Lakivaliokunta esittää,

että 19 e §:n 2 momentti muutetaan kuulumaan esimerkiksi seuraavasti:

"Öljypäästömaksun määränneen viranomaisen on hakemuksesta määrättävä maksu palautettavaksi, jos maksuvelvollinen on myöhemmin lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen samasta öljypäästöstä. Jos maksua ei tällöin ole vielä suoritettu, maksupäätöksen täytäntöönpano on peruutettava."

19 g §. Pykälässä säädetään mahdollisuudesta maksusaatavan turvaamiseksi pysäyttää alus ja määrätä matkan jatkamisen ehdoksi, että rajavartiolaitokselle asetetaan riittävä rahavakuus. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että pykälän 2 momentin perusteluissa ei oteta kantaa siihen, miten pitkään säännöksen mukainen pysäyttämismahdollisuus on olemassa. Siksi lakivaliokunta toteaa käsityksenään, että maksupäätöksen jälkeen pysäyttämiseen voidaan maksusaatavan turvaamiseksi ryhtyä aina siihen asti, kun maksu on kokonaisuudessaan tullut suoritetuksi tai kun maksua ei voida vanhentumisen vuoksi enää periä.

Pykälän 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan pysäyttämispäätöstä ja vakuuden asettamispäätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Perustuslakivaliokunta on omassa lausunnossaan pitänyt muun muassa oikeusturvasyistä tarpeellisenä säännöksen täydentämistä siten, että mainittuja päätöksiä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Lakivaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kantaan ja esittää,

että 19 g §:n ensimmäinen virke muutetaan kuulumaan esimerkiksi seuraavasti:

"Pysäyttämispäätöstä ja vakuuden asettamispäätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusta käsittelevä tuomioistuimien toisin määrää."

19 l §. Pykälässä säädetään valituksen tekemisestä Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen. Sen 1 momentin mukaan valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös valitusosoituksineen on annettu maksuvelvolliselle tiedoksi.

Lain soveltamisalan perusteella on selvää, että öljypäästömaksu tulee varsin usein kohdistumaan ulkomaalaisen aluksen omistajaan tai laivanisäntään. Tällöin 30 päivän määräaika valituksen tekemiselle merioikeuteen voi osoittautua liian lyhyeksi ottaen huomioon erityisesti sen, että sen tekeminen käytännössä edellyttää esimerkiksi yhteyden ottamista suomalaisen asianajajaan ja neuvottelemista hänen kanssaan. Tähän nähden lakivaliokunta esittää,

että määräajaksi valituksen tekemiselle säädetään 19 l §:n 1 momentissa 60 päivää.

19 m §. Pykälässä säädetään menettelystä, jota merioikeudessa on noudatettava valitusasiaa siellä käsiteltäessä. Pykälän 2 momentin mukaan rajavartiolaitoksen tulee näyttää toteen sellaiset tarpeelliset seikat, jotka ovat olleet perusteena öljypäästömaksun määräämiselle. Merioikeuden on puolestaan huolehdittava siitä, että asia tulee perusteellisesti käsitellyksi.

Esityksen perusteluissa (s. 28/II) katsotaan velvollisuuden perusteelliseen käsittelyyn tarkoittavan muun muassa sitä, että tuomioistuimien on "oikeutettu oma-aloitteisesti hankkimaan näyttöä siinä määrin kuin se katsoo tarpeelliseksi". Pykälän 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan asian käsittelystä merioikeudessa on kuitenkin soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa säädetään. Tämän vuoksi lakivaliokunta huomauttaa, että merioikeuden ei tule oma-aloitteisesti ryhtyä hankkimaan maksun määräämistä tukevaa näyttöä, vaan tällaisen näytön esittäminen on kokonaisuudessaan rajavartiolaitoksen vastuulla.

19 n §. Pykälässä säädetään muutoksen hakeemisesta merioikeuden päätökseen. Sen 2 momentista käy välillisesti ilmi, että rajavartiolaitoksella ei ole valitusoikeutta merioikeuden päätöksestä. Perustelujen (s. 16/I) mukaan tällaiselle viranomaisen valitusoikeudelle ei ole katsottu olevan perusteita. Lakivaliokunta pitää tehtyä ratkaisua asianmukaisena mutta katsoo, että tällaisen järjestelyn tulisi ehdotettua selkeämmin käydä ilmi lakitekstistä. Pykälän havainnollisuuden lisäämiseksi lakivaliokunta esittää,

että 19 n §:n 1 momentin ensimmäinen virke muutetaan kuulumaan esimerkiksi seuraavasti:

"Maksuvelvollisella on oikeus hakea valittamalla muutosta merioikeuden ratkaisuun hovioikeudelta siten kuin oikeudenkäymiskaaressa säädetään."

19 r §. Pykälän 1 momentin mukaan öljypäästömaksua koskevan päätöksen täytäntöönpanosta huolehtii oikeusrekisterikeskus. Kuten 2. lakiehdotuksesta käy ilmi, öljypäästömaksun täytäntöönpano tapahtuu siinä järjestyksessä kuin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002) säädetään. Lakivaliokunnan mielestä sääntelyn havainnollisuutta lisää, jos öljypäästömaksun täytäntöönpanoon sovellettava laki käy ilmi myös aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun

lain (300/1979) säädettävästä 2 a luvusta. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää,

että 19 r §:n 1 momentti muutetaan kuulumaan esimerkiksi seuraavasti:

"Oikeusrekisterikeskus huolehtii öljypäästömaksua koskevan päätöksen täytäntöönpanosta siinä järjestyksessä kuin

sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002) säädetään."

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää ympäristövaliokunnalle,

että ympäristövaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 8 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
jäs. Esko Ahonen /kesk
Lasse Hautala /kesk
Tatja Karvonen /kesk
Petri Neittaanmäki /kesk
Heli Paasio /sd
Jukka Roos /sd

Tero Rönni /sd
Petri Salo /kok
Pertti Salovaara /kesk
Minna Sirnö /vas
Timo Soini /ps
Marja Tiura /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.