

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 15/2005 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä kesäkuuta 2005 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 77/2005 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 32/2005 vp, LaVL 21/2005 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Leena Halila, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Pertti Normia, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Minna Kivimäki, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Ulla Kaarikivi-Laine, ympäristöministeriö
- yli-insinööri Kalervo Jolma, Suomen ympäristökeskus SYKE
- meriasiantuntija Anita Mäkinen, WWF Finland.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annettua lakia. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a luku öljypäästömaksusta, joka on hallinnollinen seuraamus öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta sisäisillä aluevesillä, aluemerellä tai Suomen talousvyöhykkeellä. Päästöistä on ehdotuksen mukaan oltava objektiivista näyttöä, mutta muuten maksu määrätään tahallisuudesta tai tuottamuksesta riippumatta.

Ehdotuksen mukaan rajavartiolaitos määrää maksun aluksen omistajalle tai laivanisännälle, ja sen suuruus määräytyy taulukon mukaan päästön määrän ja aluksen koon perusteella. Maksu voidaan jättää poikkeustapauksissa määräämättä tai sitä voidaan alentaa, eikä maksua voida määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen kyseisestä öljypäästöstä.

Päästömaksuun voi hakea muutosta valittamalla Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen. Asian käsittelystä on omat erityissäännöksensä ja lisäksi soveltuvien osin voimas-

sa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasiassa säädetään. Maksupäätös pannaan täytäntöön sen jälkeen, kun se on tullut lainvoimaiseksi. Öljypäästömaksua koskevan päätöksen täytäntöönpanosta huolehtii 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

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muutettuna seuraavin huomautuksin.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erityisestä hallinnollisesta maksusta, öljypäästömaksusta, joka muodostaa rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen päästökiellon rikkomisesta. Ehdotetun maksujärjestelmän tavoitteena on tehostaa öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon noudattamista. Maksujärjestelmä on rikosoikeudellista järjestelmää yksinkertaisempi, sillä maksun määräämiseen riittää öljypäästön toteaminen, näytön hankkiminen ja kuulemismahdollisuuden varaaminen maksuvelvolliselle.

Valiokunta pitää hallinnollisen päästömaksujärjestelmän käyttöön saamista erittäin tärkeänä, sillä voimassa olevan lainsäädännön mukaan on osoittautunut vaikeaksi saattaa laittomien öljypäästöjen aiheuttajia rikosoikeudellisella perusteella vastuuseen. Tahallisia öljypäästöjä on arvioitu tapahtuvan vuosittain tuhansia koko Itämeren alueella, joten tehokkaalla hallinnollisella seuraamusjärjestelmällä öljyn päästökiellon rikkomisesta voidaan tuntuvasti tehostaa Itämeren suojelua. Tahallisia öljypäästöjä tapahtuu enenevässä määrin sellaisilla merialueilla, joilla ei vielä ole olemassa tehokasta seuraamus- ja valvontajärjestelmää. Hallinnollinen maksuseuraamus on valiokunnan käsityksen mukaan teho-

kas keino sekä laittomien päästöjen ehkäisemiseksi että niiden sanktioimiseksi. Varsinkin Suomen talousvyöhykkeen saattamisen tehokkaan seuraamus- ja valvontajärjestelmän piiriin on arvioitu ehkäisevän laittomia öljypäästöjä.

Valiokunta korostaa myös sitä, että järjestelmän käyttööotto on periaatteellisesti ja käytännössä merkittävää koko Itämeren suojelun kannalta. Ruotsissa vastaava maksuseuraamus on ollut käytössä jo kahdenkymmenen vuoden ajan ja tahallisten päästöjen määrä on siellä vähäinen. Maksuseuraamuksen uhka on siten toiminut ennaltaehkäisevästi. Ainakin Tanskassa valmistellaan vastaavaa lainsäädäntöä. Alusperäisillä öljypäästöillä on erityisen haitallinen vaikutus Itämereen, sillä Itämeri on luokiteltu erityisen herkäksi merialueeksi. Siksi olisi tärkeää, että tehokas seuraamusjärjestelmä olisi voimassa koko Itämeren alueella.

Yksityiskohtaiset perustelut

Öljypäästömaksun määräämisen perusteet

Öljypäästömaksua ei ole pidettävä rikosoikeudellisenä rangaistuksena, vaan se on luonnehdittavissa sanktioluontoiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi. Valiokunta toteaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että maksuvelvollisuudesta ja maksun suuruuden perusteista, maksuvelvollisen oikeusturvasta ja lain täytäntöönpanon perusteista säädetään lain tasolla ja sääntely täyttää lakitasoisen sääntelyn edellyttämät täsmällisyyden ja selkeyden vaatimukset.

Öljypäästömaksun määrääminen edellyttää 1. lakiehdotuksen perustelujen mukaan objektiivista näyttöä siitä, mikä alus kielletyn päästön on

aiheuttanut. Sen sijaan näyttöä siitä, kuka päästön aluksella aiheutti tai oliko toiminta tahallista tai tuottamuksellista, ei edellytetä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan korostanut, että öljypäästömaksun määrääminen on hallintoasian käsittelyä, johon sovelletaan hallintolakia. Maksun määräävän viranomaisen eli rajavartiolaitoksen tulee siten huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Öljypäästömaksu voidaan määrätä päästökielon rikkomisesta sisäisillä aluevesillä, aluemerellä ja Suomen talousvyöhykkeellä. Maksu koskee myös kauttakulussa olevia ulkomaisia aluksia, jotka ovat rikkoneet päästökieltoa Suomen talousvyöhykkeellä. Tällöin YK:n merioikeusyleissopimuksesta johtuvana edellytyksenä on, että päästöstä aiheutuu Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen alueiden tai talousvyöhykkeen luonnonvarojille huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa (1. lakiehdotuksen 19 b §:n 1 momentti). Valiokunta korostaa, että mainitun lainkohdan tulkinnassa tulee ottaa huomioon se, että Suomen talousvyöhyke on maantieteellisten olosuhteiden vuoksi suhteellisen kapea. Tästä johtuu, että epäsuotuisissa sääolosuhteissa öljyn leviäminen aluevesille tai ajautuminen rantaan voi tapahtua nopeasti. Huomattava vahinko tai sen vaara voi siten aiheutua herkemmin kuin maantieteellisesti erilaisissa olosuhteissa.

Lakivaliokunta on lausunnossaan tarkastellut kysymystä siitä, että suomalaiset alukset eivät ole hallinnollisessa vastuussa, vaan ainoastaan rikosoikeudellisessa vastuussa Suomen aluevesien ja talousvyöhykkeen ulkopuolella tehdyistä kielletyistä öljypäästöistä. Lakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että vaikka ratkaisua puoltavat asioiden selvittämiseen ja maksun määräämiseen liittyvät käytännön näkökohdat, se ei ole täysin linjassa lain merensuojelullisten tavoitteiden kanssa. Ympäristövaliokunta katsoo, että öljypäästömaksun alueelliselle rajaamiselle on käytännön näkökohtiin palautuvat perusteet siinä, että suomalaisia aluksia ei aseteta maksun määräämisen suhteen ulkomaisten alus-

ten kanssa eri asemaan. Suomalaiset alukset ovat kuitenkin rikosoikeudellisen vastuun piirissä, ja suomalaisina ne voidaan myös käytännössä saada rikosoikeudelliseen vastuuseen. Siksi suomalaiset alukset eivät ylipäänsä ole maksusääntelyn ensisijainen kohde. Ympäristövaliokunta katsoo mainituilla perusteilla, että ratkaisua voidaan pitää perusteltuna, koska lain ympäristönsuojelutavoitteiden ei voida katsoa vaarantuvan.

Öljypäästömaksua ei voida määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen samasta päästöstä (19 e §). Lakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt pykälän tarkistamista siten, että siinä säädetään rajavartiolaitoksen velvollisuudesta määrätä maksu palautettavaksi, jos maksuvelvollinen on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen samasta päästöstä. Ympäristövaliokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että maksu poistetaan hakemuksesta, jolloin on selvää, että suoritettu maksu sakon täytäntöönpanosta annetun lain 22 §:n nojalla palautetaan tai, jos maksua ei ole suoritettu, täytäntöönpanoon eli perimiseen ei enää ryhdytä. Täytäntöönpanoseikoista ei tällöin tarvitse säätää erikseen eikä pykälän tarkistamista ole pidettävä tarpeellisenä. Tässä yhteydessä valiokunta korostaa myös sitä, ettei viranomaisen tule ryhtyä poistamaan maksua ennen rikostuomion lainvoimaisuutta.

Maksu voidaan jättää määräämättä myös hätä- tai onnettomuustilanteessa syntyneestä päästöstä (alusjätelain 11 § ja alusjäteasetuksen 3 §) sekä silloin, kun maksun määrääminen olisi muun näihin rinnastettavan syyn vuoksi ilmeisen kohtuutonta (19 d §). Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan poikkeamismahdollisuudella tasapainotetaan maksujärjestelmän lähtökohdista ankaruutta, mutta korostetaan samalla, että poikkeamisperusteet on rajattu suhteellisen tiukoihin kriteereihin ja että maksusta vapauttamiselle tai sen alentamiselle olisi oltava selkeä kynnys. Valiokunta painottaa esityksen lähtökohdasta siitä, että lainkohta ei saa johtaa järjestelmän vesittämiseen, vaan poikkeamisperusteiden harkinnan tulee olla tapauskohtaista ja myöntämisedellytysten tiukat.

Lisäksi öljypäästömaksua ei 1. lakiehdotuksen 19 b §:n 1 momentin mukaan määrätä määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisestä päästöstä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että määrältään vähäinenkin öljypäästö voi olla ympäristövaikutuksiltaan merkittävä, jos päästö sijoittuu luonnonolosuhteiltaan herkälle alueelle, kuten sisäsaaristoon taikka luonnonsuojelu- tai lintualueelle. Myös vuodenajalla on ympäristövaikutusten kannalta merkitystä. 1. lakiehdotuksen liitteeksi otettavan maksutaulukon mukaan alle 50 litran päästöstäkin voidaan siten määrätä päästömaksu. Valiokunta tähdentää, että päästön vähäisyyttä koskeva poikkeamisperuste edellyttää aina ympäristövaikutusten arvioimista tapauskohtaisesti ja lähtökohtana tulee olla poikkeamisperusteen suppea soveltaminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että poikkeamisperusteiden käyttämistä seurataan ja näin voidaan lain kokonaisuurannassa arvioida, minkä suuruiset niiden osuus muodostuu.

Muutoksenhaku

Lakiehdotuksen 19 k §:n mukaan maksuvelvollisella on oikeus hakea muutosta öljypäästömaksua koskevaan rajavartiolaitoksen päätökseen, aluksen pysäyttämispäätökseen ja vakuuden asettamispäätökseen valittamalla Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tarkastellut muutoksenhaun poikkeuksellista ohjaamista hallintoviranomaisen päätöksestä käräjäoikeuteen ja todennut, että valitustieratkaisua voidaan perustella merioikeudellisen asiantuntemuksen sekä asioiden keskittämisen kannalta. Myös öljypäästömaksun tehokkaaseen eurooppalaiseen täytäntöönpanoon liittyvät näkökohdat puoltavat valitustien ohjaamista merioikeuteen. Poikkeaminen on siten mahdollista perustellusta syystä, eikä sääntely muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n tai 98 ja 99 §:n näkökulmasta. Myös lakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely on oikeusturvan kannalta riittävää, vaikka ehdotus muodostaakin erikoisen kokonaisuuden.

Ympäristövaliokunta pitää valitustien ohjaamista Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna siksi, että suuri osa maksun kohteeksi joutuvista aluksista olisi todennäköisesti ulkomaisia kauppa-aluksia. Siten on tärkeää, että maksupäätöksen ulkomainen täytäntöönpano ja perintä voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaasti. Tällöin voidaan noudattaa EU:n neuvoston puittepäätöstä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin ja ns. EU:n oikeusapuyhteisösuostusta.

Lakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt, että määräaika valituksen tekemiselle tulisi pidentää 30 päivästä 60 päivään, koska öljypäästömaksu kohdistuu usein ulkomaalaisen aluksen omistajaan ja määräaika siksi voisi osoittautua liian lyhyeksi. Ympäristövaliokunta katsoo, että määräajan pidentäminen ei ole tarkoituksenmukaista eikä oikeusturvasyistä tarpeen. Maksujärjestelmän tehokkuuden kannalta olisi ongelmallista, jos maksupäätöksen lainvoimaiseksi ja sitä kautta täytäntöönpanokelpoiseksi tulo kestäisi vähintään kaksi kuukautta. Valituksen tekijä on lähtökohtaisesti yhteisö, joka on jo ensi asteessa lausunut kantansa asiassa ja jonka voi kohtuudella edellyttää päättävän valituksen tekemisestä säännönmukaisen valitusajan puitteissa. Valituksen voi myös lähettää sähköistä tiedonsiirtoa käyttäen, mikä nopeuttaa tiedonkulkua.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt asianmukaisena, että 1. lakiehdotuksen 19 g §:n 3 momentin säännöstä aluksen pysäyttämispäätöksen ja vakuuden asettamispäätöksen noudattamisesta muutoksenhausta huolimatta täydennetään siten, että päätöksiä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Lakivaliokunta on yhtynyt esitykseen. Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan lausuntoihin viitaten ympäristövaliokunta ehdottaa 1. lakiehdotuksen 19 g §:n 3 momentin muuttamista siten, että siihen lisätään edellä mainittu täydennys.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 19 g §:ssä säädetään myös mahdollisuudesta maksusaatavan turvaamiseksi pysäyttää alus ja määrätä matkan jatkamisen ehdoksi, että raja-

vartiolaitokselle asetetaan riittävä rahavakuus. Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että pykälän 2 momentin perusteluissa ei oteta kantaa siihen, miten pitkään säännöksen mukainen pysäyttämismahdollisuus on olemassa. Ympäristövaliokunta yhtyen lakivaliokunnan kantaan korostaa, 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.

Lakivaliokunta on lisäksi esittänyt, että sääntelyn havainnollisuutta lisää, jos öljypäästömaksun täytäntöönpanoon sovellettava laki käy ilmi myös aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain säädettävästä 2 a luvusta. Ympäristövaliokunta toteaa, että koska sääntely koskee viranomaista itseään, ei esitettyä pykälämuutosta ole pidettävä tarpeellisenä, vaan täytäntöönpanoa koskeva sääntely ilmenee riittävästi hallituksen esityksen perusteluista ja ehdotetuista säännöksistä.

Lakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että 1. lakiehdotuksen 19 n §:n 1 momenttia tulisi havainnollisuuden lisäämiseksi tarkistaa siten, että valitukseen oikeutettu käy suoraan ilmi lakitekstistä. Rajavartiolaitoksella ei ole valitus-

oikeutta, mutta se käy vain välillisesti ilmi. Ympäristövaliokunta katsoo, ettei pykälän tarkistaminen ole oikeusturvasyistä tarpeen. Se, ettei viranomaisella ole valitusoikeutta, ilmenee selkeästi lain perusteluista, ja koska asia koskee viranomaista eikä yksilön oikeuksia, ei asiaa tarvitse muutoinkaan selvyiden vuoksi säätää laisissa.

Valiokunta ehdottaa lakiteknisistä syistä, että 2. lakiehdotuksen 1 §:n 8 kohta siirretään uudeksi 2 momentiksi. Menettely on tarpeen, koska lait on tarkoitettu tulemaan voimaan noin neljän kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta ja eduskunnassa on samanaikaisesti vireillä aikaisemmin voimaantuleva saman lain 1 §:n 7 kohdan muutos.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 1. lakiehdotuksen 19 g § ja 2. lakiehdotus muutettuina seuraavasti (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1. lakiehdotus

19 g §

(1—2 mom. kuten HE)

Pysäyttämispäätöstä ja vakuuden asettamispäätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, *jollei muutoksenhakutuomioistuimien*

sin määrää. Jos öljypäästömaksun maksamisesta on asetettu vakuus tai jos ei muutoin enää ole perusteita aluksen pysäyttämiseksi, pysäytysmääräys on välittömästi peruutettava. Päätös aluksen pysäyttämiseksi on voimassa enintään 14 päivää päätöksen antamisesta lukien.

(4 mom. kuten HE)

2.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään sakon täytäntöönpanosta 9 päivänä elokuuta 2002 annetun lain (672/2002) 1 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

1 §	<i>ristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain (300/1979) 19 b §:ssä tarkoitettu öljypäästömaksu. (Uusi)</i>
<i>Lain soveltamisala</i>	
(1 mom. poist.) <i>Samoin tämän lain mukaisessa järjestyksessä pannaan täytäntöön aluksista aiheutuvan ympä-</i>	<i>Voimaantulosäännös (Kuten HE)</i>

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Jouko Laxell /kok
vpj.	Heidi Hautala /vihr	Heikki A. Ollila /kok
jäs.	Christina Gestrin /r	Eero Reijonen /kesk
	Susanna Haapoja /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Inkeri Kerola /kesk	Unto Valpas /vas
	Miapetra Kumpula-Natri /sd	Ahti Vielma /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Mikko Kuoppa /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.