

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Finlands ekonomiska zon samt vissa lagar som har samband med den

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 april 2004 en proposition med förslag till lag om Finlands ekonomiska zon samt vissa lagar som har samband med den (RP 53/2004 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Sari Mäkelä, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Jarmo Hirvonen, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Tuomas Kuokkanen, miljöministeriet
- häradssåklagare Kaj Selander, Riksåklagarämbetet
- professor Ari-Matti Nuutila.

Dessutom har professor Kari Hakapää lämnat ett skriftligt utlåtande.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om Finlands ekonomiska zon. I propositionen ingår dessutom förslag till lagar om ändring av 14 andra lagar.

Den ekonomiska zonen ska bestå av ett havsområde som gränsar direkt till det finska territorialvattnet och om vars yttre gräns överenskomelse har träffats med de berörda staterna. Den ersätter den nuvarande fiskezonen och kontinentalsockeln. I den ekonomiska zonen kommer Finland att i huvudsak utöva samma rättigheter som i fråga om den nuvarande fiskezonen och kontinentalsockeln. Vid sidan om dessa rättigheter är det meningen att Finland även ska ha rätt till annat ekonomiskt utnyttjande av och annan

utforskning i den ekonomiska zonen. Finland ska dessutom i enlighet med folkrätten ha jurisdiktion i fråga om skyddet av den marina miljön och den marinvetenskapliga forskning som bedrivs i den ekonomiska zonen. I den ekonomiska zonen ska Finland också ha exklusiv rätt att uppföra och använda samt lämna samtycke till att uppföra och använda konstgjorda öar och vissa andra anläggningar och konstruktioner samt att reglera uppförandet och användningen av dessa.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft två månader efter att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

1. Lag om Finlands ekonomiska zon

Syftet med propositionen är att inrätta en ekonomisk zon som ersätter den nuvarande fiskezonen och kontinentalsockeln. Den ekonomiska zonen avser enligt definition i FN:s havsrättskonvention (FördrS 49—50/1996) zonen mellan territorialhavet och de fria havet. I Finska viken och Bottniska viken sträcker sig den föreslagna ekonomiska zonen fram till mittlinjen, alltså den linje som genom fördrag överenskommits med respektive grannstater. Zonen ligger på den finska kontinentalsockeln och täcker nästan helt den nuvarande fiskezonen.

Den ekonomiska zonen omfattar såväl vattenområdet som havsbottenområdet. I motsats till territorialhavet ingår den ekonomiska zonen inte i finska statens territorium. Enligt FN:s havsrättskonvention har kuststaten begränsade befogenheter inom den ekonomiska zonen. Kuststaten har suveräna rättigheter att utforska och ekonomiskt exploatera zonen och dess naturtillgångar. Dessutom har kuststaten rätt att inom sin egen ekonomiska zon vidta vissa åtgärder för att skydda och bevara den marina miljön och att övervaka marinvetenskaplig forskning. Kuststaten har också rätt att i zonen uppföra konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner. Med begränsningarna i FN:s havsrättskonvention har kuststaten också befogenheter gentemot utländska fartyg som navigerar i den ekonomiska zonen.

Genom lagen om Finlands ekonomiska zon får Finland jurisdiktion i den genom lagen bildade zonen i den mån internationella överenskommer tillåter det. För att Finland ska kunna utöva sin jurisdiktion fullt ut föreslår regeringen att den finska straffrätten ges en något större räckvidd. Utvidningen gäller alla brott som begåtts på en konstgjord ö, anläggning eller annan konstruktion i den ekonomiska zonen eller brott om riktar sig mot dem. Lagen om Finlands ekonomiska zon föreskriver även att brott som

nämns i 11—16 § i lagen anses begångna i Finland enligt 1 kap. 1 § i strafflagen. Paragraferna innehåller främst hänvisningar till respektive bestämmelser i strafflagen och andra lagar. Det här är en lösning som enligt lagutskottet är såväl överskådlig som ändamålsenlig.

I den föreslagna 11 § ingår bestämmelser om miljöbrott i den ekonomiska zonen. I 1 mom. finns en hänvisning till strafflagens 48 kap. 1—5 §, dvs. brottsrekvisiten för miljöförstöring, grov miljöförstöring, miljöförseelse, miljöförstöring av oaktsamhet och naturskyddsbrott. I 2 mom. åter hänvisas till bestämmelserna om brott mot miljöskyddslagen, avfallsförseelse och naturskyddsförseelse i respektive materiella lagar. Enligt 3 mom. tillämpas på de brott som nämns i paragrafen vad som bestäms i strafflagen om juridiska personers ansvar. Det är, menar utskottet, inte förenligt med de allmänna principerna för juridiska personers straffbarhet att straffbarheten utsträcks till de i 2 mom. nämnda brotten som endast straffas med böter. Därför föreslår utskottet

att 11 § 3 mom. i lagförslaget stryks och

att följande mening skrivs in i slutet av 1 mom.: "På brott som nämns i detta moment tillämpas vad som i strafflagen bestäms om juridiska personers straffansvar."

Den föreslagna 16 § tillämpas på vissa förseelser enligt lagen om Finlands ekonomiska zon. Enligt 2 punkten straffas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet handlar i strid med villkoren i ett beslut som avses i 6 eller 7 §. Men 7 § ger inga uttryckliga befogenheter att villkora beslut som avses i paragrafen. Därmed blir kriminaliseringen av villkorsbrott problematisk. Om det är meningen att ett beslut enligt 7 § ska kunna villkoras, bör en bestämmelse om detta tas in i paragrafen på samma sätt som i 6 § 3 mom., anser utskottet. Visserligen är den sistnämnda bestämmelsen inte helt lyckad med avseende på exakthetskravet, eftersom de eventuella villkorens

räckvidd i sak är synnerligen löst angiven genom det lakoniska konstaterandet att villkoren ska "anses nödvändiga med tanke på säkerhet och allmänt intresse". Utskottet menar att bestämmelsen så vitt möjligt bör preciseras genom att villkoren exempelvis begränsas till sådana som är absolut nödvändiga för rikets säkerhet eller för att rättigheterna enligt lagen om Finlands ekonomiska zon ska kunna tillgodoses. Med hänvisning till det ovan sagda föreslår lagutskottet

att den materiella räckvidden för villkor som ställs med stöd av lagen preciseras i 6 § 3 mom. och

att 7 § kompletteras med bestämmelser om rätt att villkora beslut som anges i paragrafen.

I hänvisningsbestämmelsen i 21 § sägs det: "Med anledning av de i den ekonomiska zonen begångna brott som avses i denna lag används tvångsmedel enligt vad som bestäms i tvångsmedelslagen (450/1987)". Av propositionsmotiven (s. 24/II) framgår det att en från ett utländskt fartyg i den ekonomiska zonen begången gärning som förorenar den marina miljön bara kan bestraffas med böter enligt artikel 230.1 i FN:s havsrättskonvention. För att denna begränsning inte onödigtvis ska kringskära möjligheterna att för utländska fartygs vidkommande utnyttja straffprocessuella tvångsmedel vid förundersökning, föreslår regeringen (s. 32/II) att lagen om förhindrande av vattnens förorening, förorsakad av fartyg (300/1979) kompletteras med en ny 28 b §. Paragrafen tillåter i förekommande fall användning av tvångsmedel enligt straffskalorna i 48 kap. 1—4 § i strafflagen. Utskottet anser att detta är helt befogat. Men för att lagstiftningen ska vara tydlig och informativ vore det trots allt på sin plats att det redan av lagen om Finlands ekonomiska zon framgår att det finns en undantagsbestämmelse om användning av tvångsmedel. Därför föreslår utskottet att 21 § får följande lydelse:

"Användning av straffprocessuella tvångsmedel"

Med anledning av de i den ekonomiska zonen begångna brott som avses i denna lag får tvångsmedel användas enligt vad som bestäms i tvångsmedelslagen (450/1987). Bestämmelser om förutsättningarna för användning av tvångsmedel vid undersökning av en gärning som begåtts från ett utländskt fartyg i Finlands ekonomiska zon och som avses i 28 § 1 mom. i lagen om förhindrande av vattnens förorening, förorsakad av fartyg (300/1979) finns i 28 b § i nämnda lag."

Lagförslagets 23 § innehåller bestämmelser om behörig domstol. Regeln lyder att alla mål som gäller brott mot lagen om Finlands ekonomiska zon behandlas av Helsingfors tingsrätt. Enligt utredning till utskottet kan det bli fråga om några tiotal mål årligen. Med hänsyn till det uppskattade antalet mål och den ekonomiska zonens areal är den föreslagna forumbestämmelsen mindre lyckad, menar utskottet. Båda omständigheterna talar för fler behöriga domstolar. Domstolarna kan då bättre bedöma följderna av en gärning som lett till förorening av den marina miljön i och med att de eventuellt känner till gärningsplatsen och dess närmiljö från tidigare mål. En gärning som ska bedömas straffrättsligt kan också ingå i en händelsekedja för vilken ska avges sjöförklaring enligt sjölagen (674/1994).

Regionalt sett är de tingsrätter som är i sjölagens 21 kap. avsedda sjörättsdomstolar lämpliga forum för brottmål enligt lagen om Finlands ekonomiska zon, menar utskottet. Befogenhetsfördelningen mellan dessa tingsrätter kan lämpligen avgöras genom tillämpning av 4 kap. 1 § om gärningsort i lagen om rättegång i brottmål (689/1997). Också i övrigt kan samma 4 kap. tillämpas på andra särskilda frågor kring befogenhetsfördelningen, bl.a. när brotten eller medgärningsmännen är flera. Utskottets förslag gäller bara tingsrätternas regionala befogenheter och innebär inte att tingsrätterna skulle vara tvungna att behandla de i lagen om Finlands ekonomiska zon avsedda brottmålen i sjölagens spe-

cialsammansättning. Med stöd av det ovan sagda föreslår lagutskottet att 23 § ändras som följer:

"Behöriga domstolar

Brottmål enligt denna lag handläggs av de i 21 kap. 1 § i sjölagen (674/1994) nämnda tingsrätterna. Behörig tingsrätt är den vars domkrets är närmast den ort där brottet kan anses ha begåtts med tillämpning av 4 kap. 1 § 1 och 2 mom. i lagen om rättegång i brottmål (689/1997). Vid tillämpningen av denna paragraf anses gränserna för dessa tingsrätters domkrets fortsätta från territorialvattnets yttre gräns utan att ändra riktning till den ekonomiska zonens yttre gräns."

9. Lag om ändring av lagen om fiske

Regeringen föreslår i 113 § att Helsingfors tingsrätt ska vara behörig domstol. På denna punkt hänvisar regeringen i motiven (s. 35/I) till den föreslagna 23 § i lagen om Finlands ekonomiska zon. Med hänvisning till argumentationen under den sistnämnda paragrafen föreslår utskottet

att 113 § innehållsligt harmoniseras med 23 § i lagen om Finlands ekonomiska zon.

10. Lag om ändring av strafflagen

I propositionen föreslås att strafflagen ändras bl.a. genom att en ny specialbestämmelse om straffrättslig preskription fogas till 8 § i kap. 48 om miljöbrott. Enligt den är preskriptionstiden tre år för en i 28 § i lagen om förhindrande av vattnens förorening, förorsakad av fartyg, avsedd gärning som har begåtts från ett utländskt fartyg i Finlands ekonomiska zon och som är straffbar enligt 48 kap. 1—4 § i strafflagen. Den föreslagna regeln bygger på artikel 228.2 i havsrättskonventionen som föreskriver att straffrättsliga förfaranden som syftar till ådömande av straff inte får inledas för överträdelse som skett från ett utländskt fartyg utanför domstolsstatens

territorialhav efter utgången av tre år från den dag då överträdelsen begicks. Utskottet instämmer i propositionsmotiven (s. 36) och menar att förslaget i 48 kap. 8 § om att preskriptionstiden ska vara densamma som maximitiden i konventionen är motiverat.

Strafflagens 48 a kap. föreslås bli kompletterat med en ny 7 § med regler om fiskebrott som har begåtts från ett utländskt fartyg i Finlands ekonomiska zon och om döljande av olagligt byte från fiskebrottet. Enligt artikel 73.3 i FN:s havsrättskonvention får för detta brott endast dömas till böter, om inte annat följer av en för Finland bindande internationell överenskommelse. Eftersom regeringen inte föreslår några särskilda bestämmelser om preskription av detta bötesbrott är preskriptionstiden två år enligt den allmänna bestämmelsen i strafflagens 8 kap. 1 §. Utan den föreslagna specialbestämmelsen om fiskebrott i 7 § skulle det strängaste straffet vara två års fängelse och preskriptionstiden fem år. Däremot påverkas preskriptionstiden för döljande av olagligt byte inte av specialbestämmelsen i 7 §, eftersom det strängaste straffet är fängelse i sex månader.

Lagutskottet påpekar att en preskriptionstid på två år kan vara något kort för undersökning av och väckande av åtal för ett fiskebrott. Därför vore det motiverat att också brott enligt 48 a kap. 7 § skulle ha en lagfäst preskriptionstid på tre år. Eftersom paragrafen tillåter att man senare i ett internationellt åtagande kan komma överens om fängelsestraff i vissa fall, måste det i lagrummet i varje händelse nämnas att det uttryckligen handlar om den kortaste möjliga preskriptionstiden. Lagutskottet föreslår följaktligen

att 48 a kap. 7 § i strafflagen kompletteras med en ny mening som följer: "Den kortaste preskriptionstiden för ett fiskebrott enligt denna paragraf är tre år."

Lagutskottet har med avseende på sitt ansvarsområde inte något att anmärka mot de övriga lagförslagen i propositionen.

Utlåtande

Lagutskottet föreslår

*att utrikesutskottet beaktar det ovan
sagda.*

Helsingfors den 17 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Lasse Hautala /cent
Reijo Kallio /sd
Petri Neittaanmäki /cent
Lauri Oinonen /cent
Lyly Rajala /saml

Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänst
Timo Soini /saf
Marja Tiura /saml
Jan Vapaavuori /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.