

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg och 1 § i lagen om verkställighet av böter

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 juni 2005 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg och 1 § i lagen om verkställighet av böter (RP 77/2005 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Pertti Normia, Gränsbevakningsväsendet

- regeringsråd Minna Kivimäki, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Ulla Kaarikivi-Laine, miljöministeriet
- tingsdomare Björn Hellman, Helsingfors tingsrätt.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Juha Lappalainen
- docent Tapio Lappi-Seppälä.

Samband med andra handlingar

Utskottet har då det berett utlåtandet haft tillgång till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 32/2005 rd.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg kompletteras med ett nytt 2 a kap. om oljeutsläppsavgift. Oljeutsläppsavgiften är en administrativ påföljd för brott mot förbudet mot utsläpp av olja eller oljehaltig blandning i de inre territorialvattnen, territorialhavet eller Finlands ekonomiska zon. Det måste finnas objektiva bevis på att ett utsläpp ägt rum, men i övrigt påförs avgiften oberoende av uppsåt eller oaksamhet. Ingen avgift påförs för små utsläpp och utsläpp med ringa verkningar.

Avgiften ska påföras fartygets ägare eller redare och beloppet bestämmas enligt en tabell utifrån utsläppets omfattning och fartygets storlek. Avgiften behöver inte påföras eller alternativt kan den nedsättas, om den avgiftsskyldige visar att avgiften är uppenbart oskäligen av orsaker som har att göra med en nöd- eller olycksituation eller jämförbara orsaker. Oljeutsläppsavgift kan inte påföras den som genom en lagakraftvunnen dom har dömts till straff för oljeutsläpp.

släppet. Avgiften påförs av gränsbevakningsväsendet.

Fartyget kan stoppas för högst 14 dagar för att säkra en avgiftsfordran. Beslutet får överklagas hos sjörättsdomstolen vid Helsingfors tingsrätt genom besvär. Specialbestämmelser föreslås om behandlingen av ärendet och dessutom gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om rättegång i brottmål. Oljeutsläppsavgift kan inte påföras när tre år har gått från utsläppet. Avgiftsbeslutet

verkställs efter det att det har vunnit laga kraft. Verkställigheten av ett beslut om oljeutsläppsavgift sköts av rättsregistercentralen.

I propositionen ingår dessutom ett förslag till lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Avgränsning av utlåtandet

Lagutskottet har i enlighet med sitt behörighetsområde granskat lagförslagen i första hand med hänsyn till rättssäkerheten och då särskilt de föreslagna procedurbestämmelserna.

Utskottet har ingenting att anmärka mot det andra lagförslaget i propositionen.

Allmänt

Oljeutsläppsavgiften i det första lagförslaget i propositionen karakteriseras i motiveringen (s. 7/II) som en ekonomisk påföljd av straffkaraktär vid brott mot utsläppsförbudet. Avgiften är därmed ett nytt tillskott bland de administrativa påföljder som redan nu ingår i rättsordningen. De varierar rätt mycket sinsemellan, allt ifrån felparkeringsavgift eller överlastavgift till kännbara konkurrensbrottsavgifter som påförs med stöd av lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992).

Utskottet noterar att de administrativa påföljderna inte har behandlats som en helhet i lagberedningen och att t.ex. principerna för hur de placerar sig i det straffrättsliga systemet inte har utretts. Det är inte helt problemfritt att man i effektivitetens namn försöker få in nya administrativa påföljder i det rättsliga systemet utan att överväga hurdana allmänna villkor som bör ställas för att införa dem. Som utskottet ser det kan det vara ett problem att utnyttja administrativa på-

följder som straff, oberoende av eventuella effektivitetsfördelar, också därför att sanktionering av ett visst slag av åtgärder i procedurhänseende då inte omfattas av de särskilda rättssäkerhetsgarantier som det straffrättsliga systemet erbjuder den brottsmisstänkte.

I sitt lagförslag om oljeutsläppsavgifter har regeringen ändå beaktat rättssäkerheten omsorgsfullt och ur många olika synvinklar, anser utskottet. Det har visserligen resulterat i att förslaget utgör en märkvärdig helhet där en i grunden administrativ oljeutsläppsavgift utnyttjas som ett straff och där besvär över avgiften behandlas i allmän domstol i stället för förvaltningsdomstolen. Det är också värt att notera att det enligt 19 m § 1 mom. angående behandlingen av sådana ärenden i tillämpliga delar gäller vad som bestäms om rättegång i brottmål.

I det stora hela är den föreslagna lagstiftningen adekvat med tanke på rättssäkerheten, anser lagutskottet. Men i princip är det nödvändigt att justitieministeriet vid lämpligt tillfälle gör en allmän utvärdering av problematiken kring administrativa påföljder.

Detaljanmärkningar

Det första lagförslagets tillämpningsområde. Tanken bakom oljeutsläppsavgiften är främst att göra skyddet av Östersjön effektivare med hjälp av ett kännbart, förebyggande påföljdssystem. Syftet med avgiften (s. 8/I) är framför allt före-

byggande, dvs. att minska riskerna med oljetransporter och de avsiktliga oljeutsläppen.

Med hänsyn till lagens huvudsakliga syfte kan tillämpningsområdet anses vara något vidlyftigt, eftersom avgiftsbestämmelserna omfattar alla fartygstyper, alltså också små fritidsbåtar. Vidlyftigheten balanseras visserligen upp av 19 b §, där det sägs att avgift inte påförs om omfattningen och verkningarna av utsläppet är ringa.

Lagutskottet vill i alla fall uppmärksamma miljöutskottet på att tillämpningsområdet å andra sidan också kan ses som snävt i viss mening. Av propositionens motivering (s. 10/II) framgår nämligen att administrativa påföljder enligt lagen inte kan påföras finländska fartyg när de orsakar förbjudna oljeutsläpp utanför Finlands territorialvatten och ekonomiska zon. Trots att de praktiska synpunkterna med att utreda sådana frågor och påföra en avgift talar för lösningen ligger den enligt lagutskottets mening inte helt i linje med lagens havsskyddsambitioner. Någon sådan avgränsning har inte heller gjorts i motsvarande lagstiftning i Sverige.

19 e §. Enligt paragrafens 2 mom. ska den myndighet som påfört oljeutsläppsavgiften på ansökan undanröja avgiften, om den som har påförts avgiften senare döms till straff för samma oljeutsläpp.

Utskottet ser lydelsen som ett problem i och med att den ger den uppfattningen att gränsbevakningsväsendet skulle kunna undanröja domstolens beslut om att påföra oljeutsläppsavgift. Detta kommer i sin tur inte i fråga bl.a. på grund av domstolarnas oberoende (jfr GrUU 35/2005 rd). Av bestämmelsen framgår å andra sidan inte heller det som sägs i motiveringen (s. 23/I—II) att villkoret för att undanröja avgiften är att domen har vunnit laga kraft.

Av dessa orsaker vill lagutskottet se över bestämmelsen så att där uttryckligen sägs ut att gränsbevakningsväsendet är skyldigt att förordna att avgiften ska återbetalas, om den betalningsskyldige genom en laga kraft vunnit dom har dömts till straff för samma utsläpp. Om avgiften då ännu inte har betalats, ska verkställighe-

ten av avgiftsbeslutet ställas in. Lagutskottet föreslår

att 19 e § 2 mom. får till exempel följande ändrade lydelse:

"Den myndighet som påfört oljeutsläppsavgiften skall på ansökan förordna att avgiften skall återbetalas, om den betalningsskyldige senare genom en laga kraft vunnit dom döms till straff för samma oljeutsläpp. Om avgiften ännu inte har blivit betald, skall verkställigheten av avgiftsbeslutet inställas."

19 g §. I paragrafen föreskrivs att gränsbevakningsväsendet för att säkra en avgiftsfordran får stoppa ett fartyg och ställa som villkor för att fartyget ska få fortsätta sin färd att det ställs en betryggande penningssäkerhet hos gränsbevakningsväsendet. Utskottet uppmärksammar att motiveringen till 2 mom. inte tar ställning till hur länge möjligheten att stoppa fartyget enligt bestämmelsen gäller. Det konstaterar därför som sin uppfattning att ett fartyg får stoppas för att säkra en avgiftsfordran ända tills avgiften har blivit betald i sin helhet eller den inte längre kan tas ut på grund av preskription.

Enligt första meningen i 3 mom. ska ett beslut om att stoppa ett fartyg och ett beslut om att ställa säkerhet iakttas även om det överklagas. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att bestämmelsen bl.a. av rättssäkerhetsskäl måste kompletteras med att besluten ska iakttas oberoende av om de har överklagats, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat. Lagutskottet omfattar grundlagsutskottets syn och föreslår

att första meningen i 19 g § får till exempel följande ändrade lydelse:

"Ett beslut om att stoppa ett fartyg och ett beslut om ställande av säkerhet skall iakttas även om det överklagas, om inte den domstol som behandlar klagomålen bestämmer något annat."

19 l §. I paragrafen föreskrivs hur besvär ska anföras hos sjörättsdomstolen vid Helsingfors tingsrätt. Enligt 1 mom. ska besvär anföras skriftligt inom 30 dagar efter det att beslutet med besvärсанvisning har delgetts den avgiftsskyldige.

Utifrån lagens tillämpningsområde är det klart att oljeutsläppsavgiften rätt ofta kommer att riktas till ett utländskt fartygs ägare eller redare. Då kan 30 dagar visa sig vara en för kort tid för att anföras besvär hos sjödomstolen, inte minst med beaktande av att det i praktiken kräver t.ex. kontakt och förhandlingar med en finländsk advokat. Därför föreslår lagutskottet

att fristen för att anföras besvär i 19 l § 1 mom. ska vara 60 dagar.

19 m §. I paragrafen föreskrivs om förfarandet i sjörättsdomstolen när det behandlar ett besvärssärende. Enligt 2 mom. ska gränsbevakningsväsendet bevisa de nödvändiga omständigheter som har legat till grund för oljeutsläppsavgiften. Sjørättsdomstolen ska i sin tur se till att ärendet blir grundligt behandlat.

I motiveringen (s. 28/II) anses skyldigheten att behandla ärendet grundligt innebära bland annat att domstolen "har rätt att på eget initiativ skaffa fram bevis i den mån den anser det vara nödvändigt". Men i sista meningen i 1 mom. sägs att det som bestäms om rättegång i brottmål i tillämpliga delar gäller behandlingen av ärendet i sjörättsdomstolen. Därför påpekar lagutskottet att sjörättsdomstolen inte på eget initiativ bör skaffa fram bevis till stöd för avgiften utan att det helt och hållet vilar på gränsbevakningsväsendets ansvar att lägga fram sådana bevis.

19 n §. I paragrafen föreskrivs hur man söker ändring i sjörättsdomstolens beslut. Av 2 mom. framgår indirekt att gränsbevakningsväsendet

inte har rätt att söka ändring i sjörättsdomstolens beslut. Enligt motiveringen (s. 16/I) har det inte ansetts motiverat att en myndighet ska ha sådan besvärssrätt. Lagutskottet anser att lösningen är helt som sig bör men att det gärna kunde framgå tydligare av lagtexten. För att göra paragrafen åskådligare föreslår lagutskottet

att första meningen i 19 n § 1 mom. får till exempel följande ändrade lydelse:

"Den betalningsskyldige har rätt att söka ändring i sjörättsdomstolens beslut genom besvär hos hovrätten i enlighet med rättegångsbalken."

19 r §. I 1 mom. sägs att rättsregistercentralen sköter verkställigheten av beslut om oljeutsläppsavgift. Som framgår av det andra lagförslaget verkställs oljeutsläppsavgift i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av böter (672/2002). Lagutskottet menar att bestämmelsen vore åskådligare om den lag som ska tillämpas på verkställighet av oljeutsläppsavgift också framgår av 2 a kap. i lagen om förhindrande av miljöförorenning från fartyg (300/1979). Därför föreslår utskottet

att 19 r § 1 mom. ändras till exempel på följande sätt:

"Rättsregistercentralen sköter verkställigheten av beslut om oljeutsläppsavgift i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av böter (672/2002)."

Utlåtande

Lagutskottet föreslår

att miljöutskottet bör beakta vad som framförts ovan.

Helsingfors den 8 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
medl. Esko Ahonen /cent
Lasse Hautala /cent
Tatja Karvonen /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Heli Paasio /sd
Jukka Roos /sd

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

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.